

Oficio Nro. SM-2019-1900

Quito, D.M., 12 de agosto de 2019

Asunto: Informe Simón Bolívar

Señor
Santiago Mauricio Guarderas Izquierdo
Concejal Metropolitano
GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

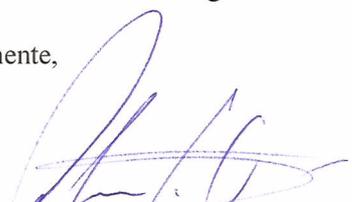
12-08-2019
16:39
Sylvia

De mi consideración:

En relación al proceso de regularización realizado en base a la Ordenanza Metropolitana 0128, me permito indicar que la Dirección Metropolitana de Gestión de la Movilidad y la Asesoría Jurídica de la Secretaría de Movilidad, emitieron el Informe SM-DMGM-AJ-2019-01, de fecha 26 de julio del 2019, en razón de la observancia de ciertos incumplimientos a la Ordenanza Metropolitana 0128, por lo cual en dicho sentido se ha remitido la información a la Contraloría General del Estado y se ha puesto la denuncia correspondiente en la Fiscalía conforme se evidencia en los documentos adjuntos.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,


Lcdo. Guillermo Eugenio Abad Zamora
SECRETARIO DE MOVILIDAD

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Nancy Johana Aguirre Aviles	njaa	SM-DMGM	2019-08-12	
Aprobado por: Guillermo Eugenio Abad Zamora	geaz	SM	2019-08-12	

**INFORME DEL PROCESO DE REGULARIZACIÓN DEL SERVICIO DE
TRANSPORTE PÚBLICO INTRACANTONAL CORREDOR AV. SIMÓN
BOLÍVAR Y PARROQUIA DE CALDERÓN**

Para: Lcdo. Guillermo Abad Zamora
**SECRETARIO DE MOVILIDAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE
QUITO**

De: Abg. Johana Aguirre
DIRECTORA METROPOLITANA DE GESTIÓN DE LA MOVILIDAD

Dr. Werner Altamirano Salazar
ASESOR JURÍDICO

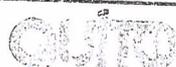
*Informe SM-DMGM-AJ-2019-01
Dirección Metropolitana de Gestión de la Movilidad
Secretaría de Movilidad
26 de julio del 2019*

En atención a la sumilla inserta en el Memorando No. SM-DMGM-2019-387, de fecha 12 de junio de 2019, en el cual el Secretario de Movilidad indica que: "LA SUMILLA "AUTORIZADO" IMPLICA ACTUALIZACIÓN DEL INFORME TECNICO Y EMISIÓN DE INFORME JURIDICO PREVIO A LO DISPUESTO POR DESPACHO"., la Asesoría Jurídica y la Dirección Metropolitana de Gestión de la Movilidad emiten el presente informe técnico y jurídico, manifestando lo siguiente:

ANTECEDENTES:

1. El Consejo Metropolitano de Quito expidió la Ordenanza Metropolitana No. 0247 Sustitutiva de la Sección IV, Capítulo IX, Título II, Libro I del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito sancionada el 11 de enero de 2008, en el artículo 1 señala: "Sustitúyase el literal c del artículo 1.413 del Código Municipal por el siguiente:

"c) Empresa Metropolitana de Servicios y Administración del Transporte "EMSAT".-

RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS DESPACHO		
		SECRETARÍA DE MOVILIDAD
Fecha	23 JUL 2019	10:10
Nombre:	Adj. Competencia	393

En la Disposición Décima Primera establece: “No obstante las disposiciones contenidas en el título de constitución de Cooperativas o Compañías de Transporte público, la EMSAT por un plazo de 10 años contados a partir de la promulgación de esta ordenanza, no receptorá solicitudes tendientes a obtener informes previos para la constitución de compañías que pretendan operar dentro de la zona urbana del Distrito Metropolitano de Quito. En caso de inminente necesidad, será el Alcalde del DMQ quien dispondrá a EMSAT realizar el estudio técnico, y los resultados del mismo serán presentados para su aprobación al Consejo Metropolitano de Quito”. (Anexo 1)

2. El Consejo Metropolitano de Quito expidió la Ordenanza Metropolitana No. 0128, Modificatoria a la Ordenanza Metropolitana No. 0247, sancionada 11 de enero de 2008, para el Proceso de Regularización del Servicio de Transporte Público Intracantonal, en el corredor Avenida Simón Bolívar y en los Sectores Internos de la Parroquia de Calderón del Distrito Metropolitano de Quito. La mencionada Ordenanza fue Sancionada el 25 de julio de 2016. (Anexo 2)

“Artículo 1.- Al final de la Disposición General Décima Primera de la Ordenanza Metropolitana No. 0247, sancionada el 11 de enero de 2018 y publicada en el Registro Oficial No. 295 de 14 de marzo del mismo año, agréguese el siguiente inciso: “Se exceptúa además de esta disposición el servicio de transporte público Intracantonal, mientras se desarrolle y concluya el Proceso de Regulación del Servicio de Transporte Público Intracantonal, mientras se desarrolle y concluya el Proceso de Regularización del Servicio de Transporte Público Intracantonal en el corredor avenida Simón Bolívar y en los sectores internos de la parroquia de Calderón”.

3. Mediante Oficio No. SM-1198-2016, de fecha 22 de julio de 2016, se remite el censo de transporte informal para el proceso de regularización del servicio de transporte público intracantonal, en el corredor Av. Simón Bolívar y los sectores internos de la parroquia de Calderón. **Oficio que consta como adjunto dentro de la Ordenanza No. 0128** (Ver Anexo 2).
4. El Secretario de Movilidad, Ab. Darío Tapia Rivera, expidió la Resolución No. SM-021-2016 suscrita el 26 de septiembre de 2016, mediante la cual en su Artículo 1, se dispuso; “CONVOCAR al Proceso de Regularización del Servicio de Transporte Público Intracantonal, en el corredor Av. Simón Bolívar y en los sectores internos de la parroquia de Calderón del Distrito Metropolitano de Quito, a las personas naturales y jurídicas.

determinadas en el artículo (2) de la Disposición Tránsitoria Décima agregada a la Ordenanza Metropolitana No. 247, mediante Ordenanza Metropolitana No. 128, sancionada el 25 de julio de 2016". (Ver Anexo 3)

5. El Secretario de Movilidad, Ing. Alfredo León Banderas, expidió la Resolución No. SM-2019-012 suscrita el 25 de marzo de 2019, mediante la cual en su Artículo 1 dispuso: "Concluir definitivamente el proceso de regulación dispuesto en la Ordenanza Metropolitana No. 128 sancionada el 25 de julio de 2016, que establece el Proceso de Regulación del Servicio de Transporte Público Intracantonal, en el Corredor del Distrito Metropolitano de Quito, con un total de ciento sesenta y ocho (168) unidades vehiculares habilitantes para la prestación del servicio de transporte público", (Ver Anexo 4)

En el considerando 17 consta el siguiente cuadro:

Empresa en proceso de regularización	Flota disponible (verificada)
Asometrovip S.A.	Cuarenta y nueve (49)
Transperiféricos S.A.	Ochenta y cuatro (84)
Rutvitransa S.A.	Siete (7)
Transmisibocar S.A.	Cero (0)
Intraexpress S.A.	Cero (0)
Transsirenaexpress S.A.	Once (11)
Cía. Guadalajara S.A. (*)	Diecisiete
TOTAL	CIENTO SESENTA Y OCHO (168)

6. El 29 marzo de 2019, el Ing. Pedro Román, Director de Gestión de Movilidad, Arq. José Zaldaña, Coordinador -U. de Administración de Contratos y Fiscalización y los representantes de Transperiféricos, Asometrovip, Rutvitransa, Sotranor, Urbanquito, 6 de diciembre, Coop. Mariscal Sucre Suscribieron el ACTA DE SOCIALIZACIÓN SOBRE ASPECTOS OPERATIVOS DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS QUE SE PRESTA EN LA AV. SIMÓN BOLÍVAR Y ÁREAS DE INFLUENCIA (Ver anexo 5).

"La finalidad de esta reunión es la de socializar y exponer las propuestas de ajuste y definición en primera fase de los recorridos internos que las operadoras que pertenecen al CORREDOR SIMÓN BOLÍVAR en función de las fiscalizaciones (...).

(...) La Secretaría decidió establecer recorridos que permitan ordenar y regular los itinerarios que deben cumplirse evitando la confusión y el incumplimiento de lo que en primera instancia se había dispuesto” y se establecieron los siguientes compromisos: “ 1.- Aplicar de manera inmediata los recorridos tanto de origen como destino de las rutas analizadas(...); 2.- Acoger las propuestas de los recorridos socializados por esta Secretaría (...); 3.- La Secretaría de Movilidad procederá a modificar los Anexos 2-2 del Contrato de Operación de cada empresa (...), entre otros.

7. El Director Metropolitano de Gestión de la Movilidad, Ing. Roberto Noboa, con fecha 02 de junio de 2017, mediante memorando SM-DMGM-0213/17, adjuntó el Informe Técnico No. SM-DMGM-UNST-001A/17, de fecha 19 de mayo de 2017, en el cual se estableció un **“PLAN DE RACIONALIZACIÓN DE TRANSPORTE PÚBLICO EN LA PARROQUIA DE CALDERÓN”**, en el mismo que se determina el incremento de 76 unidades (minibuses) y 9 buses (Ver anexo 6).
8. Mediante Oficio No. SM-2018-1647, de fecha 04 de septiembre de 2018, se dispone el inicio de operaciones a prueba de 3 rutas: San Juan – Av. Simón Bolívar – NNUU, Pomasqui – Av. Simón Bolívar – NNUU, Bicentenario – San José – Calderón – Llano Grande – San Juan Loma con un incremento de 29 unidades del “Plan Piloto de la Fase 1 de Racionalización del Transporte Público en la Parroquia de Calderón” (Ver Anexo 7)
9. Con fecha 31 de octubre de 2018 la Secretaría de Movilidad y la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, suscribieron el contrato CCD-MDMQ-SM-002-2018, para la “EVALUACIÓN DE RUTAS DE TRANSPORTE PÚBLICO DE CALDERÓN”, emitiendo el informe definitivo el 11 de febrero de 2019, (Ver Anexo 8).
10. Mediante oficio No. SM-2018-2386, de fecha 29 de noviembre de 2018, se dispone el inicio de operaciones a prueba de las rutas piloto, (Cisne – Calderón, San Vicente Bajo – Planada San Francisco, San Juan Loma – Carapungo) dentro de la implementación de la restructuración de transporte público de la parroquia de Calderón Fase 2 (Ver Anexo 9).
11. A través de memorando No. SM-DMGM-2019-310, de fecha 30 de abril del 2019, se adjunta el Informe Técnico No. SM-DMGM-2019-020, donde se pone a consideración del señor Secretario de Movilidad de ese entonces la *“Formalización de los planes piloto 1 y 2 de transporte público en la parroquia de Calderón”*, recomienda el incremento de 55

unidades y concesión de seis rutas. El señor Secretario de esa entonces sumilla *“Autorizado favor proceder en la aplicación 30 Abril 2019”* (Ver Anexo 10).

12. Con Memorando No. SM-DMGM-2019-325, de fecha 10 de mayo del 2019, se adjunta el Informe Técnico SM-DMGM-2019-024, donde se realiza un alcance al Informe No. SM-DMGM-2019-020, denominado *“Formalización de los planes piloto 1 y 2 de transporte público en la parroquia de Calderón”*, en el mismo que recomienda el incremento de 68 unidades (Ver Anexo 11).

MARCO LEGAL

1. El artículo 3 de la Constitución en su numeral 6 establece, que son deberes primordiales del Estado el *“Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización”*.
2. El numeral 3 del artículo 225 de la Constitución establece que el sector publico comprende: *“Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado”*.
3. El artículo 226 de la Constitución, establece: *“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.** Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”*. Lo subrayado me pertenece
4. El artículo 227 de la Constitución establece que: *“La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”*.
5. El numeral 6 del artículo 264 de la Constitución establece que: *“Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley y entre ellas están el de*

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

6. El artículo 22 del Código Orgánico Administrativo, señala que: *“Principios de seguridad jurídica y confianza legítima. Las administraciones públicas actuarán bajo los criterios de certeza y previsibilidad.*

La actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia administración pública en el pasado. La aplicación del principio de confianza legítima no impide que las administraciones puedan cambiar, de forma motivada, la política o el criterio que emplearán en el futuro.

Los derechos de las personas no se afectarán por errores u omisiones de los servidores públicos en los procedimientos administrativos, salvo que el error u omisión haya sido inducido por culpa grave o dolo de la persona interesada”.

7. El artículo 30.4 de la Ley de Tránsito Transporte Terrestre y Seguridad Vial establece: *“Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Metropolitanos y Municipales, en el ámbito de sus competencias en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, en sus respectivas circunscripciones territoriales, tendrán las atribuciones de conformidad a la Ley y a las ordenanzas que expidan para planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte, dentro de su jurisdicción, observando 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.*

Corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales en el ámbito de sus competencias, planificar, regular y controlar las redes interprovinciales e intercantonales de tránsito y transporte.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales en el ámbito de sus competencias, tienen la responsabilidad de planificar, regular y controlar las redes urbanas y rurales de tránsito y transporte dentro de su jurisdicción.

Cuando dos o más ámbitos de operación del transporte terrestre y tránsito establecidos jerárquicamente por esta Ley: Internacional,

Intraregional, Interprovincial, Intraprovincial e Intracantonal utilicen simultáneamente redes viales emplazadas fuera de las áreas definidas como urbanas por los Gobiernos Autónomos Municipales, la regulación y control del transporte terrestre y tránsito serán ejercidas por la entidad pública con la competencia en el transporte terrestre y tránsito de mayor jerarquía. La regulación y control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial en el sistema de red estatal-troncales nacionales, definidas por el Ministerio del ramo, será competencia exclusiva de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

8. El artículo 30.5 de la Ley de Tránsito Transporte Terrestre y Seguridad Vial establece: *“Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales tendrán las siguientes competencias:*
 - a) *Cumplir y hacer cumplir la Constitución, los convenios internacionales de la materia, esta Ley, las ordenanzas y reglamentos, la normativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados regionales, metropolitanos y municipales, las resoluciones de su Concejo Metropolitano o Municipal;*
 - b) *Hacer cumplir el plan o planes de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial elaborados y autorizados por el organismo rector y supervisar su cumplimiento, en coordinación con la Agencia Nacional y los Gobiernos Autónomos Descentralizados regionales;*
 - 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;*
 - d) *Planificar, regular y controlar el uso de la vía pública y de los corredores viales en áreas urbanas del cantón, y en las parroquias rurales del cantón;*
 - e) *Decidir sobre las vías internas de su ciudad y sus accesos, de conformidad con las políticas del ministerio sectorial;*

- f) *Construir terminales terrestres, centros de transferencia de mercadería, alimentos y trazado de vías rápidas, de transporte masivo o colectivo;*
- g) *Declarar de utilidad pública, con fines de expropiación, los bienes indispensables destinados a la construcción de la infraestructura del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, en el ámbito cantonal;*
- 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;*
- i) *Nota: Literal derogado por Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 407 de 31 de diciembre del 2014.*
- j) *Autorizar, concesionar o implementar los centros de revisión y control técnico vehicular, a fin de controlar el estado mecánico, los elementos de seguridad, la emisión de gases y el ruido con origen en medios de transporte terrestre;*
- 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;*
- l) *Promover, ejecutar y mantener campañas masivas, programas y proyectos de educación en temas relacionados con el tránsito y seguridad vial dentro del cantón;*
- m) *Regular y suscribir los contratos de operación de servicios de transporte terrestre, que operen dentro de sus circunscripciones territoriales;*
- n) *Suscribir acuerdos y convenios de cooperación técnica y ayuda económica con organismos nacionales o internacionales, que no supongan erogación no contemplada en la pro forma presupuestaria aprobada;*
- o) *Regular los títulos habilitantes a regir luego de una fusión y/o escisión, según el caso, de las empresas operadoras de transporte*

terrestre y prestador de servicios de transporte en el ámbito intracantonal;

- p) Emitir títulos habilitantes para la operación de servicios de transporte terrestre a las operadoras de transporte debidamente constituidas a nivel intracantonal;
- q) Implementar auditorías de seguridad vial sobre obras y actuaciones viales fiscalizando el cumplimiento de los estudios, en el momento que considere oportuno dentro de su jurisdicción, de acuerdo a la normativa dictada por la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial;
- r) Autorizar, en el ámbito de sus atribuciones, pruebas y competencias deportivas que se realicen utilizando, en todo el recorrido o parte del mismo, las vías públicas de su jurisdicción en coordinación con el organismo deportivo correspondiente y la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; y,
- s) Las demás que determine las leyes, ordenanzas y sus reglamentos.”

9. El literal f del artículo 55 del COOTAD, establece que: Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley; “f) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal”.

10. El Consejo Nacional de Competencias expidió la Resolución No. 006-CNC-2012 y dentro del capítulo primero Ámbito y Modelos de Gestión, en su artículo 4 se establece el **modelo de Gestión A**: “Corresponden a este modelo de gestión, los siguientes gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales:

GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO	PROVINCIA
QUITO	PICHINCHA
GUAYAQUIL	GUAYAS
CUENCA	AZUAY
IBARRA	IMBABURA
LOJA	LOJA
AMBATO	TUNGURAHUA
MANTA	MANABÍ

“...Estos gobiernos autónomos descentralizados y municipales tendrán a su cargo la planificación, regulación y control de tránsito, transporte terrestre y la seguridad vial en los términos establecidos en la presente resolución, exceptuando el control operativo de tránsito en la vía pública, el proceso de matriculación y revisión técnica vehicular, lo cual podrán asumir cuando se encuentren debidamente fortalecidos individual, mancomunadamente o a través de consorcios”.

11. El Concejo Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito en ejercicio de las atribuciones contenidas en el artículo 240 de la Constitución de la República del Ecuador, en los artículos 7 y 87 literal a) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; y, el artículo 8 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, expidió el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, sancionada el 29 de marzo de 2019.

En su Disposición Derogatoria se estableció que: “Deróguense todas las Ordenanzas que se detallan en el cuadro adjunto (Anexo Derogatorias), con excepción de sus disposiciones de carácter Transitorio hasta la verificación del efectivo cumplimiento de las mismas; y, sin perjuicio de la continuación de los procedimientos iniciados al amparo de las normas descritas en el anexo derogatorias, hasta su culminación conforme la norma vigente al momento de su inicio.

12. El Consejo Metropolitano de Quito expidió la Ordenanza Metropolitana No. 0194 sancionada el 12 de marzo de 2012, “(...) QUE ESTABLECE EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SISTEMA METROPOLITANO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS” en su artículo 1 dispuso “Sustitúyase los Párrafos III, “Del Sistema de Transporte Metrobús-Q”, y IV “Del servicio de alimentación”, incorporados por la Ordenanza Metropolitana No. 312 publicada en el Registro Oficial No. 224, de 29 de junio de 2010 (...)”.

13. El Consejo Metropolitano de Quito expidió la Ordenanza Metropolitana No. 0247 Sustitutiva de la Sección IV, Capítulo IX, Título II, Libro I del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito sancionada el 11 de enero de 2008, y en su disposición Décima Primera establecía: “No obstante las disposiciones contenidas en el título de constitución de Cooperativas o Compañías de Transporte público, la EMSAT por un plazo de 10 años contados a partir de la promulgación de esta ordenanza, no receptará solicitudes tendientes a obtener informes

previos para la constitución de compañías que pretendan operar dentro de la zona urbana del Distrito Metropolitano de Quito. En caso de inminente necesidad, será el Alcalde del DMQ quien dispondrá a EMSAT realizar el estudio técnico, y los resultados del mismo serán presentados para su aprobación al Consejo Metropolitano de Quito”.

14. El Consejo Metropolitano de Quito expidió la Ordenanza Metropolitana No. 0128, Modificatoria a la Ordenanza Metropolitana No. 0247, sancionada 11 de enero de 2008, para el Proceso de Regularización del Servicio de Transporte Público Intracantonal, en el corredor Avenida Simón Bolívar y en los Sectores Internos de la Parroquia de Calderón del Distrito Metropolitano de Quito. La mencionada Ordenanza fue sancionada el 25 de julio de 2016.

En su artículo 1 señala: “Al final de la Disposición General Décima Primera de la Ordenanza Metropolitana No. 0247, sancionada el 11 de enero de 2018 y publicada en el Registro Oficial No. 295 de 14 de marzo del mismo año, agréguese el siguiente inciso: “Se exceptúa además de esta disposición el servicio de transporte público Intracantonal, mientras se desarrolle y concluya el Proceso de Regulación del Servicio de Transporte Público Intracantonal, en el corredor avenida Simón Bolívar y en los sectores internos de la parroquia de Calderón”.

15. El 29 de marzo de 2009 fue sancionado el Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, mediante el cual se derogó la Ordenanza 0247 de 11 de enero de 2008 y en su Disposición Derogatoria se establece: *“Deróguese todas las Ordenanzas que se detallan en el cuadro adjunto (Anexo Derogatorias), con excepción de sus disposiciones de carácter Transitorio hasta la verificación del efectivo cumplimiento de las mismas; y , sin perjuicio de la continuación de los procedimientos iniciados al amparo de las normas descritas en el Anexo Derogatorias, hasta su culminación conforme a la norma vigente al momento de su inicio”.*

ANÁLISIS:

REGULARIZACIÓN DE TRANSPORTE PÚBLICO EN LA AV. SIMÓN BOLÍVAR Y PARROQUIA DE CALDERÓN

1. El Concejo Metropolitano de Quito expidió la Ordenanza Metropolitana No. 0194 sancionada el 12 de marzo de 2012, “(...) QUE ESTABLECE

EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SISTEMA METROPOLITANO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS” en su artículo 1, se dispuso “Sustitúyase los Párrafos III, “Del Sistema de Transporte Metrobús-Q”, y IV “Del servicio de alimentación”, incorporados por la Ordenanza Metropolitana No. 312 publicada en el Registro Oficial No. 224, de 29 de junio de 2010 (...). (ANEXO 12)

2. El Concejo Metropolitano de Quito expidió la Ordenanza Metropolitana No. 0247 Sustitutiva de la Sección IV, Capítulo IX, Título II, Libro I del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito sancionada el 11 de enero de 2008, y en su disposición Décima Primera establece: *“No obstante las disposiciones contenidas en el título de constitución de Cooperativas o Compañías de Transporte público, la EMSAT por un plazo de 10 años contados a partir de la promulgación de esta ordenanza, no receptorá solicitudes tendientes a obtener informes previos para la constitución de compañías que pretendan operar dentro de la zona urbana del Distrito Metropolitano de Quito. En caso de inminente necesidad, será el Alcalde del DMQ quien dispondrá a EMSAT realizar el estudio técnico, y los resultados del mismo serán presentados para su aprobación al Concejo Metropolitano de Quito”;* situación jurídica que fue modificada con la Ordenanza Metropolitana N° 0128. (Anexo 1)

3. Posteriormente el Concejo Metropolitano de Quito expidió la Ordenanza Metropolitana No. 0128, Modificatoria a la Ordenanza Metropolitana No. 0247, sancionada 11 de enero de 2008, para el Proceso de Regularización del Servicio de Transporte Público Intracantonal, en el corredor Avenida Simón Bolívar y en los Sectores Internos de la Parroquia de Calderón del Distrito Metropolitano de Quito. La mencionada Ordenanza fue sancionada el 25 de julio de 2016 con su respectivo anexo el mismo que contiene el censo del transporte informal Av. Simón Bolívar (301 personas naturales) y censo de transporte informal Calderón (40 personas naturales). En el Anexo se estableció que: *“El encontrarse registrado en el catastro, no concede derecho alguno, ni garantiza la obtención del respectivo título habilitante. **Deberá cumplirse con los requisitos establecidos en la presente Ordenanza Municipal y normas técnicas que se emitan para el efecto”.***

En el artículo 1 señala: *“Al final de la Disposición General Décima Primera de la Ordenanza Metropolitana No. 0247, sancionada el 11 de enero de 2018 y publicada en el Registro Oficial No. 295 de 14 de marzo del mismo año, agréguese el siguiente inciso: “Se exceptúa además de esta disposición el servicio de transporte público Intracantonal, mientras*

se desarrolle y concluya el Proceso de Regulación del Servicio de Transporte Público Intracantonal, mientras se desarrolle y concluya el Proceso de Regularización del Servicio de Transporte Público Intracantonal en el corredor avenida Simón Bolívar y en los sectores internos de la parroquia de Calderón". (Anexo 2)

La Ordenanza Metropolitana N° 0128, estableció las Normas Generales del Proceso de Regulación del Servicio de Transporte Público Intracantonal en el corredor avenida Simón Bolívar y en los sectores internos de la parroquia de Calderón, así como en su área de influencia, conforme al estudio técnico que forma parte integrante de la ordenanza en mención en los plazos y condiciones establecidas en la misma, así como de conformidad a las normas técnicas determinadas por el Administrador del Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros (Secretaría de Movilidad).

Esta ordenanza en su ámbito de aplicación determinaba que se sujetaran:

- 1) Las personas que hayan venido prestando servicio de transporte terrestre en la avenida Simón Bolívar y en los sectores internos de la parroquia de Calderón y en su área de influencia, que no hayan obtenido aún el título habilitante correspondiente y que consten en el inventario realizado por el Administrador del Sistema Metropolitano de Transporte Público, quienes posteriormente deberán conformarse como una Operadora de Transporte Público Intracantonal o en su defecto, adherirse a una debidamente constituida que preste servicio en el corredor y parroquias determinadas, o en su área de influencia.

Para el caso de prestadores de hecho, sólo podían aplicar al Proceso de Regularización una persona natural por cada vehículo a ser destinado al servicio de Transporte Terrestre en la avenida Simón Bolívar y en los sectores internos de la parroquia de Calderón, o en su área de influencia. No se permitía otorgar una Habilitación Operacional a quien sea o haya sido beneficiario de otra Habilitación Operacional en el Distrito Metropolitano de Quito con antelación a éste proceso, en cualquier modalidad de transporte en los tres últimos años anteriores a la fecha de sanción de la presente Ordenanza.

Uno de los principales requisitos descritos en la Ordenanza 0128, determinaba que el aplicante debe constar en el Inventario realizado por la Secretaría de Movilidad del Distrito Metropolitano de Quito entre los

demás requisitos descritos en la Ordenanza antes enunciada. (Art. 12 / 13 O.M. 128)

2) Las Operadoras de Transporte Terrestre Público Intracantonal, que prestan el servicio en el corredor y parroquias determinadas o en su área de influencia, y que se encuentre en la capacidad técnica y operativa para satisfacer las necesidades de servicio establecidas en los instrumentos de planificación emitidos por el Administrador del Sistema Metropolitano de Transporte Público, para lo cual se deben observar los requisitos de la Ordenanza 0128. Las Operadoras de transporte público de pasajeros debían manifestar previamente su interés de participar en el proceso, observando los requisitos y procedimientos establecidos en la presente Ordenanza.

La Secretaría de Movilidad conforme indica el Art. 2 de la Ordenanza Metropolitana 128, debía de manera previa realizar la valoración de la capacidad técnica y operativa de la operadora aplicante, para definir los índices operacionales con las rutas, recorridos, paradas, frecuencias, horarios de operación e intervalos que se iban a otorgar a favor de la Operadora solicitante, determinando además la necesidad para el respectivo incremento de unidades.

La Disposición Transitoria Primera de la Ordenanza Metropolitana 0128, establecía en su parte pertinente que la Secretaría de Movilidad ***“(...) en el plazo de 60 días contados a partir de la sanción de la presente ordenanza procederá a efectuar la convocatoria respectiva, que dará inicio a este proceso para lo cual deberá elaborar la respectiva Norma Técnica; y, desde la fecha que se efectuó la convocatoria tendrá un plazo de 180 días, para la culminación del proceso de regulación.”*** (Las negrillas me pertenecen).

En razón de lo anterior, la Secretaría de Movilidad a través del entonces Secretario de Movilidad, abogado Rubén Darío Tapia Rivera, emitió el 26 de septiembre de 2016, la Resolución N° SM-021-2016 convocando a las **personas naturales y jurídicas** al proceso de regularización del servicio de transporte público Intracantonal en el corredor Av. Simón Bolívar y en los sectores internos de la parroquia de Calderón del Distrito Metropolitano de Quito, expidiendo además la regla técnica para el proceso de regularización de la prestación del servicio público Intracantonal; así como, la regla técnica de las características y condiciones generales denominada Anexo 2. (Ver Anexo 13)

En las reglas del proceso establecidas en el Anexo 1 de la Resolución No. SM- 021- 2016, constan las bases del proceso para los prestadores de hecho con requisitos adicionales, mecanismos de notificación, etapas del proceso y formatos de presentación de documentos algunas no contempladas en la Ordenanza Metropolitana 0128. De igual forma se hace constar un cronograma tentativo del proceso de regularización estableciendo como fecha de conclusión el mes de febrero de 2017.

Es importante mencionar que el Anexo 2 de la Resolución No. SM- 021- 2016, que contiene la regla técnica de las características generales, menciona las condiciones y distintivos de los vehículos a ser destinados a la prestación del transporte público estableciendo MINI BUS EURO III, de 4 cilindros de capacidad al menos 3200 kg, con al menos 26 pasajeros de capacidad, 6 por m² hasta un total de 59 pasajeros y demás especificaciones técnicas; Señalando de manera expresa en el numeral 3.1 de la referida norma técnica *“Las operadores de transporte público que operan en el corredor Av. Simón Bolívar, deberán prestar servicio en las siguientes rutas: (LINEA BASE)”*

CARACTERÍSTICAS DE LAS RUTAS PROPUESTAS

a) Con buses de 36 pasajeros de capacidad

Ruta	Quitumbe - Cumbayá	Carapungo - Cumbayá	Quitumbe - Cumbayá
Longitud (Km) ida + retorno	60.24	60.21	60.1
Tiempo viaje (min)	120	60	107
Flota	51	15	60
Intervalo h pico (min)	2.5	4.0	1.5
Capacidad c/unidad	36	36	36
Horario operación	05:00 - 21:00	06:00 - 21:00	05:00 - 21:00
Pasajeros totales	1836	540	2160

Determinando adicionalmente una *“Flota total: 128 buses (LINEA BASE) Intervalos en hora pico: 2.5, 4.0 y 1.5 minutos; los recorridos y paradas propuestos serían los siguientes:”* Carapungo- Quitumbe, Carapungo- Cumbayá y Quitumbe-Cumbayá con 49 módulos de paradas.

“Los recorridos y paradas propuestas serían los siguientes:

Calo Plaza Lasso	Calderón
Calo Plaza Lasso	Av. Maldonado
Calo Plaza Lasso	Av. Simón Bolívar
Panamericana Norte	Panamericana Norte
Av. Simón Bolívar	Calo Plaza Lasso
Av. Maldonado	Calo Plaza Lasso
Urb. Nariño	Calo Plaza Lasso
Calderón	

Carapungo - Cumbayá	
Calo Plaza Lasso	Interoceánica Cumbayá
Juane Roldán	Interoceánica
Urb. Zúñiga	Av. Simón Bolívar
Panamericana Norte	Panamericana Norte
Av. Simón Bolívar	Calo Plaza Lasso
Interoceánica	Juane Roldán
Interoceánica Cumbayá	Calo Plaza Lasso

Quitumbe - Cumbayá	
Calderón	Interoceánica Cumbayá
Av. Maldonado	Manabí
Av. Simón Bolívar	Calderón
Bernardo de Legarza	Interoceánica Cumbayá
Aurora Estrada	Gral. E. Alfaro
Gral. E. Alfaro	Beltrán Quiroga
Cristo Rey	Calo Plaza Lasso
Gral. E. Alfaro	Av. Simón Bolívar
Interoceánica Cumbayá	Av. Maldonado
	Calo Plaza Lasso
	Calderón

Cabe destacar que en la regla técnica denominada anexo 2, en su numeral 3.2, establece *“las operadoras de transporte público que operarán en los sectores internos de la parroquia de Calderón, deberán prestar servicio en las siguientes rutas: (LINEA BASE)”*, determinando 8 rutas con 55 unidades.

ROTA	ROTA	ROTA	ROTA
San Juan - Calderón	1 unidad		San Juan - Bellavista - Mariposa - Calderón
Llano Grande - Cuyapungo	2 unidades	TOTAL 4 UNIDADES	Plano - San José - Cajas - Cuyapungo
Oyacón - El Ay - Alamo	2 unidades		El Ay - Alamo - Mariposa - San Juan - Cuyapungo - La Bona
Dominique - Cuyapungo	1 unidad		Dominique - San José - Cajas - Cuyapungo - Alamo - Cuyapungo
Bonanza - Calderón	1 unidad	TOTAL 9 UNIDADES	Dominique - San José - Cajas - Cuyapungo - Alamo - Cuyapungo - San Juan - Mariposa - Calderón
Bellavista - Cuyapungo	2 unidades		Bellavista - Mariposa - San Juan - Cuyapungo - Alamo - Cuyapungo
Mariposa - Cuyapungo	3 unidades		Mariposa - San José - Cajas - Cuyapungo - Alamo - Cuyapungo
El Ay - Alamo - Cuyapungo	3 unidades		El Ay - Alamo - Mariposa - San Juan - Cuyapungo - Alamo - Cuyapungo
Bonanza - Cuyapungo	5 unidades	TOTAL 14 UNIDADES	Bonanza - Alamo - Cuyapungo - Alamo - Cuyapungo - Llano Grande - Cuyapungo
TOTAL 58 UNIDADES			

2.- Si bien es cierto mediante la Resolución N° SM-021-2016, iniciaba el proceso de regulación establecido en la Ordenanza Metropolitana 0128 con la convocatoria a las personas naturales comprendidas en los condicionamientos establecidos en los artículos 11, 12, 13 de la Ordenanza Metropolitana 0128; así como las personas jurídicas u operadoras de transporte público Intracantonal que debían cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 8, 9 y 10 de la referida Ordenanza Metropolitana.

En este punto es preciso señalar que mediante memorandos SM-DMG-2019-444, de 26 de junio de 2019, la Dirección de Gestión de Movilidad (Ab. Johana Aguirre), solicito al Director Metropolitano de Desarrollo de Tecnología se certifique la fecha exacta en la que se publicó dicha convocatoria en la página web de esta Secretaría respecto al proceso establecido en la Ordenanza antes enunciada. (Anexo 14)

Con memorando SM-DDTM-2019-0025, de 3 de junio de 2019, el Director de Desarrollo Tecnológico de la Movilidad (Fernando Narváez Abad), manifiesta que: la única información encontrada al respecto es a través de

correos electrónicos de solicitud para la publicación en la página web, señalando adicionalmente “(...) lamentablemente las publicaciones efectuadas referente a la ordenanza 128, fueron implementadas por personal que ya no se encuentra laborando en la Institución (...), motivo por el cual no se ha encontrado documentación adicional que sustente dichas publicaciones.”; con lo cual la Dirección de Desarrollo Tecnológico de la Movilidad, no concluye la fecha de publicación de la convocatoria de conformidad con el artículo 2 y disposición Transitoria primera de la Ordenanza Metropolitana 0128. (Anexo 15)

Al verificar lo referido anteriormente en el presente año, se pudo establecer que no se habría cumplido lo establecido en el numeral 2, artículo 2 de la Ordenanza Metropolitana 128; pues si bien la convocatoria contenida en la Resolución SM-021-2016, se encontraba dirigida a las personas naturales y jurídicas, no se logró verificar las convocatorias a personas jurídicas, esto es a las operadoras de transporte público Intracantonal en el corredor Avenida Simón Bolívar, y en los sectores internos de la Parroquia de Calderón, o su área de influencia; razón por la cual la Directora de Gestión de la Movilidad, Ab. Johana Aguirre, con fecha 21 de junio de 2019, mediante memorando SM-DMGM-2019-425 (Anexo 16) solicito a los técnicos de la Dirección de Gestión de Movilidad los señores: Ing. Roberto Noboa, Ing. Agustín Rivadeneira y Arq. José Moreta, encargados del proceso de regularización contemplado en la Ordenanza 128, quienes mediante memorandos SM-DMGM-2019-426 (Anexo 17) y SM-DMGM-PRC-001 los cuales informan: (Anexo 18)

“(...) Todas las carpetas con la documentación de los aspirantes al proceso de regularización que llegaron a la Secretaría de Movilidad, fueron recibidas por Asesoría Jurídica y posteriormente entregadas a la DMGM para el procesamiento técnico. Dichas carpetas reposan actualmente en esta Dirección y todas corresponden a personas naturales, **no hubo ninguna carpeta que fuere entregada por persona jurídica alguna.**” (Lo subrayado me pertenece), particular que los referidos funcionarios en conjunto con los funcionarios Ing. Francisco Villena, Lcdo. Raúl Meza, Ing. Bolívar Caicedo, técnicos de la Dirección de Gestión de la Movilidad ratifican en Informe SM-DMGM-2019-080, de 03 de julio de 2019, quienes, en el párrafo sexto, numeral dos del referido Informe, manifiestan: (Anexo 19)

“(...) En el proceso se contó con la participación de personas naturales, según lo estipulado en el numeral 1 del artículo 2 de la citada Ordenanza Metropolitana 128; **NO** existió la participación de alguna Operadora de Transporte Terrestre Público Intracantonal del DMQ, legalmente constituida

y que a esa fecha ya cuente con título habilitante suscrito con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, motivo por el cual no se aplicó el artículo 10 de la mencionada OM 128 (...)"

Generándose una inobservancia del artículo 10 de la Ordenanza Metropolitana 128, que establecía el proceso para operadoras que limitaba únicamente a las legalmente constituidas que presten el servicio del corredor avenida Simón Bolívar y en los sectores internos de la parroquia de Calderón, **o en su área de influencia.**

Posteriormente a la Constitución Jurídica de los prestadores de hecho, se emite los contratos de operación a las operadoras:

NOMBRE OPERADORA	SUSCRIPCIÓN CONTRATO	NÚMERO UNIDADES	NÓMINA INTEGRANTES	INFORME PREVIO CJ
ASOMETROVI P S.A	28/11/2018	49	49	SM-015-017 06/09/2017
SIRENA EXPRESS S.A.	05/12/2018	11	25	SM-014-2017 18 /08/2017
TRANSMISIBO CAR S.A.	05/12/2018	29	29	SM-019-2017 15/09/2017
RUTVITRANSA S.A.	05/12/2018	7	26	SM-016-2017 11/09/2017
TRANSPERIFÉRICOS S.A.	28/11/2018	84	88	SM-021-2017 14/09/2017
INTRAEXPRES S S.A.	05/12/2018	45	45	SM- 22-2017 26/09/2017

Nota: En la resolución SM-016-2017 de 11 de septiembre de 2017, consta en los considerandos la compañía Rutvitranza, sin embargo, en la parte resolutive de la resolución se otorga el informe previo favorable para la compañía de transporte de servicio público Corredor Periférico Avenida Simón Bolívar Transperiféricos S.A.

(Anexo 20 A, B, C, D, E, F) / (Anexo 21 Memorando No. SM-AJ-2019-179, resoluciones descritas anteriormente)

Al respecto la Ordenanza Metropolitana 0128, señalaba en su artículo 5: “únicamente podrán prestar servicio de transporte público de pasajeros en el ámbito intracantonal, las Operadoras de Transporte Público Intracantonal del Distrito Metropolitano de Quito con objeto social exclusivo para la prestación de este servicio, el mismo que se determinara de forma clara y expresa en su estatuto y en el respectivo Contrato de Operación a ser suscrito o modificado, según corresponda, con el Administrador del Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Metropolitano de Quito, una vez culminado el proceso de regulación establecido en la presente Ordenanza.” (El subrayado me pertenece)

El artículo 15 de la Ordenanza Metropolitana 0128 literal a), señala: “(...) el proceso de regularización (...)”, iniciara con la convocatoria que realice la Secretaría de Movilidad del Distrito Metropolitano de Quito (...), a los prestadores de hecho y operadoras legalmente constituidas que cumplan con los requisitos establecidos en la presente Ordenanza, y concluida con la suscripción, modificación de los correspondientes contratos de operación según corresponda.”

Evidenciándose que esta disposición en primera lectura es contradictoria, sin embargo, de conformidad con la disposición Transitoria primera de la Ordenanza Metropolitana 0128, se determina que: “(...) desde la fecha que se efectúe la convocatoria tendrá un plazo de 180 días para la culminación del proceso de regularización.”

Es decir, el proceso como tal con la suscripción de los contratos de operación debió realizarse dentro de los 180 días contados a partir de la convocatoria, la misma que se realizó, mediante Resolución SM-021-2016, de fecha 26 de septiembre de 2016; evidenciándose que los contratos suscritos que constan en el detalle de constituciones jurídicas, fueron emitidos posteriormente a los 180 días. Adicionalmente cabe destacar que la Secretaría de Movilidad emite la Resolución N° SM-2019-012, de fecha 25 de marzo de 2019, en la cual concluye el proceso de regularización dispuesto en la Ordenanza Metropolitana N° 128, pese a que la ordenanza antes enunciada ya fijaba plazos de cierre del proceso y tampoco contemplaba la competencia para la emisión a la Secretaría de Movilidad de posteriores resoluciones de cierre de proceso de regularización.

Sobre la base de lo manifestado se puede colegir también que la Secretaría de Movilidad en el tiempo del proceso de regularización, además de incumplir lo

antes expuesto habría inobservado también la disposición constitucional establecida en el artículo 76, numeral 1, que señala que toda autoridad administrativa o judicial debe garantizar el cumplimiento de las normas, en concordancia con el artículo 226 de la Constitución en la cual se establece que los servidores o servidoras 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. De igual manera se ha inobservado el artículo 82 de la Carta Magna, que señala que el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras públicas y aplicadas por las autoridades competentes, hecho que no se ha cumplido conforme se ha indicado previamente.

3.- La Ordenanza Metropolitana 0128, en su artículo 2 numeral 2 señala que se sujetarán a las condiciones de la presente norma las: *“Operadoras de Transporte Terrestre Público Intracantonal que prestan el servicio en el corredor y parroquias determinadas, o en su área de influencia, y que se encuentre en la capacidad técnica y operativa para satisfacer las necesidades de servicio establecidas en los instrumentos de planificación emitidos por el Administrador del sistema Metropolitano de Transporte Público, para lo cual deberán observar los requisitos y procedimientos establecidos en la presente Ordenanza.”*

Conforme se mencionó en el punto 4 del presente informe el proceso para las personas jurídicas denominadas en la Ordenanza Metropolitana 0128 “operadoras”, establecidas en el articulado antes referido debieron cumplir con los artículos 8, 9 y 10 ibídem; operadoras de transporte público de pasajeros que debían prestar el servicio en el corredor Avenida Simón Bolívar, y en los sectores internos de la Parroquia de Calderón, o su área de influencia; debiendo aplicar y manifestar su interés de participar en el proceso establecido en la Ordenanza 0128, con la convocatoria realizada por la Secretaría de Movilidad conforme Resolución SM-021-2016, de fecha 26 de septiembre de 2016; actividad que como tenemos indicado en el mencionado punto 4 de este informe, no habría existido participación de las referidas personas jurídicas u operadoras de transporte público.

Más sin embargo de lo manifestado anteriormente, es importante mencionar que la Secretaría de Movilidad, el 25 de marzo de 2019, emitió la Resolución SM-2019-012, suscrita por el entonces Secretario de Movilidad, Ing. Alfredo León Banderas quien en el considerando diecisiete señala: *“(...) flotas de las empresas aspirantes a operadoras VERIFICADAS POR LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD (...)”*, donde constan las operadoras constituidas en virtud de la Ordenanza 0128 y adicionalmente incluyen a la operadora GUADALAJARA

S.A, con 17 unidades; hecho que evidencia una contradicción, toda vez que en el punto 4 del presente informe constan las certificaciones emitidas por los funcionarios Ing. Francisco Villena, Lcdo. Raúl Meza, Ing. Bolívar Caicedo, técnicos de la Dirección de Gestión de la Movilidad, quienes indican que:

*“(...) Todas las carpetas con la documentación de los aspirantes al proceso de regularización que llegaron a la Secretaría de Movilidad, fueron recibidas por Asesoría Jurídica y posteriormente entregadas a la DMGM para el procesamiento técnico. Dichas carpetas reposan actualmente en esta Dirección y todas corresponden a personas naturales, **no hubo ninguna carpeta que fuere entregada por persona jurídica alguna.**” (Lo subrayado me pertenece),*

Lo cual pondría en evidencia que la mencionada operadora GUADALAJARA S.A, con la asignación de 17 unidades, incluida en la Resolución SM-2019-012, suscrita por el entonces Secretario de Movilidad, Ing. Alfredo León Banderas, no habría aplicado al proceso de regularización manifestando su interés de participar conforme lo disponía la Ordenanza Metropolitana 0128, en sus artículos 2, numeral 2; artículo 8, 9 y 10; considerando que en la referida Resolución SM-2019-012, señala que dicha operadora contaba con título habilitante desde el año 1997 y que recibió como incrementos de cupos 17 personas naturales que participaron en el proceso de regularización contemplado en la Ordenanza Metropolitana 0128.

4.- El proceso de regularización contemplado en la Ordenanza 0128, de conformidad con la disposición Transitoria primera contemplaba un plazo de 180 días para la culminación del referido proceso de regularización, contabilizado el mismo desde la fecha que se efectuó la convocatoria es decir que debió culminar hasta el 26 de marzo de 2017.

Al mismo tiempo en el que se desarrollaba el mencionado proceso de regularización, la Secretaría de Movilidad en los años 2017, 2018 y 2019 emite informes técnicos de factibilidad con distintas denominaciones que se analizan a continuación, los mismos que no se encuentran enmarcadas en la Ordenanza Metropolitana 0128 en virtud de lo mencionado anteriormente, puesto que carecerían de debida motivación.

4.1.-Informe SM-DMGM-UMST-001 A/17, de fecha 19 de mayo de 2017 (Anexo 6).- El informe se encuentra suscrito por José Moreta Peñaherrera, Unidad de Nuevos Servicios de Transporte de la Secretaría de Movilidad, debiendo indicar que la referida Unidad no existe dentro de la estructura de la Secretaría de Movilidad. En el informe que es remitido al Ing. Roberto Noboa, Director de Gestión de la Movilidad de ese entonces, al Secretario de Movilidad

Ab. Rubén Darío Tapia, mediante memorando SM-DMGM-0213/17, de 02 de junio de 2017, señala en su parte pertinente: “(...) para dotar de servicios de transporte público en la jurisdicción del DMQ; y, con base en la Ordenanza Metropolitana N° 128, que establece el proceso de regularización del transporte público Intracantonal en la Av. Simón Bolívar y los sectores internos de la parroquia Calderón, adjunto remito el informe técnico(...)” en mención. (Lo subrayado me pertenece),

Revisada la Ordenanza Metropolitana 0128, que se hace mención en el presente informe, la misma no contempla facultad alguna para que la Secretaría de Movilidad realice un proceso paralelo y emita el Informe SM-DMGM-UMST-001 A/17, de fecha 19 de mayo de 2017, pues el señalado informe denominado Plan de Racionalización del Transporte Público en la parroquia de Calderón, establece en sus conclusiones y recomendaciones: “(...) al existir nuevas necesidades de transporte público en la zona y considerando que la oferta actual no ha crecido en proporción a la población, los incrementos de habilitaciones operacionales (cupos) son necesarios y obligatorios (...)”

Aumentando con esto en el sector interno de la parroquia de Calderón más rutas y unidades que las previstas en la normativa técnica emitida por la Secretaría de Movilidad en convocatoria realizada mediante Resolución No. SM-021-2016, de 26 de septiembre de 2016 sobre la base de la Ordenanza Metropolitana 0128. En este contexto y considerando que la misma Secretaría un año aproximadamente atrás hizo un estudio y determinó en la normativa técnica: “(...) las operadoras de transporte público que operan en los sectores internos de la parroquia Calderón, deberán prestar servicio en las siguientes rutas: (LINEA BASE)”

Esto es que en un año la demanda se habría incrementado, pese a que este criterio se encontraba definido en la Ordenanza Metropolitana 0128, que el concejo ya delimitó con estudio técnico.

Se debe observar que el informe SM-DMGM-UMST-001 A/17, de fecha 19 de mayo de 2017, se emitió paralelamente al proceso de regularización de la Ordenanza Metropolitana 0128, cuando se estaban constituyendo los prestadores de hecho y debieron también aplicar las operadoras de transporte público constantes en los artículos 8, 9 y 10.

4.2.- Informe SM-DMGM-No. 040, de fecha 09 de octubre de 2018 (Anexo 22).- emitido por parte del Ing. Roberto Noboa, Director Metropolitano de Gestión de la Movilidad, y la Ing. Ruth Guerrero Pimentel, Asesora Técnica de la Secretaría de Movilidad, en ese entonces, quienes, hacen constar como

antecedentes de su informe la LOTTTSV y Ordenanza 0128 de 25 de julio de 2016, dentro del análisis del informe se habrían establecido procedimientos no contemplados en la Ordenanza 0128, así como también en sus recomendaciones, estableciendo nuevos plazos no constantes en la referida ordenanza, utilizando incluso terminologías no previstas en la norma nacional y local como son “unidades temporales” que deban cumplir con la revisión técnica vehicular. Además, que concluye con las siguientes recomendaciones en contraposición con lo establecido en la Ordenanza Metropolitana 0128, en su Disposición Transitoria Primera:

“Suscribir el Contrato de Operación con las 5 compañías aspirantes a operadoras del corredor Simón Bolívar con todos los anexos técnicos necesarios.”

“Por un tiempo máximo de 6 meses, autorizar la operación TEMPORAL de otras unidades, en número máximo que les permita completar el cupo asignado para cada operadora. Estas unidades temporales deberán haber cumplido con la Revisión Técnica Vehicular para precautelar la seguridad de los usuarios.”

El mencionado informe, no garantiza el debido proceso contemplado en el artículo 33 del Código Orgánico Administrativo (COA), ya que, al hablar de debido procedimiento administrativo, se debe hacer mención a que en el artículo 76 de la Constitución se determina respecto al debido proceso que «*en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá ciertas garantías básicas*».

Con este antecedente, ha de entenderse por debido proceso al cumplimiento del mínimo de derechos y garantías que se exigen para expedir una ley, un acto de poder, en una materia cualquiera, con lo cual el Estado limita su poder, protege a las partes, acata y desarrolla principios, establece las reglas con las que se han de guiar los contendientes, y respeta los derechos fundamentales.

Así entonces, se puede definir al principio del debido procedimiento administrativo como el que se inicia, se desarrolla y concluye respetando y haciendo efectivo los presupuestos, principios y las normas constitucionales, legales e internacionales aprobadas previamente. Dicho de otra manera, es debido aquel proceso que satisface todos los requerimientos, condiciones y exigencias necesarias para garantizar la efectividad del derecho material.

Tal es así que incluso la Corte Constitucional del Ecuador para el período de Transición sobre el debido proceso ha dicho en el caso No. 0261-09-EP, sentencia No. 035-10-sep-CC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial

294, de 6 de octubre de 2010 lo siguiente: *“El derecho al debido proceso establecido en el artículo 76 de la Constitución de la República es aquel que tiene toda persona o sujeto justiciable, de invocar al interior del órgano jurisdiccional el respeto de aquel conjunto de principios fundamentalmente procesales (excepcionalmente sustantivos) y por demás relevantes, para que una causa, pueda ventilarse y resolverse con auténtica justicia”*.

El mismo que no ha sido respetado toda vez que el proceso para la regularización del Servicio de Transporte Público Intracantonal en el corredor avenida Simón Bolívar y en los sectores internos de la parroquia de Calderón, así como en su área de influencia, ya constaba definido en la Ordenanza Metropolitana 0128, y no incluía en ninguna parte la posibilidad de que: *“Por un tiempo máximo de 6 meses, autorizar la operación TEMPORAL de otras unidades, en número máximo que les permita completar el cupo asignado para cada operadora. Estas unidades temporales deberán haber cumplido con la Revisión Técnica Vehicular para precautelar la seguridad de los usuarios.”*

En razón de la presunta justificación que se hace constar en el informe SM-DMGM-No. 040, de fecha 09 de octubre de 2018, cuando se indica que: *“En consideración que el proceso de regularización ha tomado más tiempo del previsto en la Ordenanza No. 128, esta demora ha dado lugar a que las aspirantes a operadoras del corredor Simón Bolívar incumplan con las normativas vigentes para el transporte público en el DMQ, amparándose en la misma Ordenanza 0128, disposición Transitoria cuarta (...)”*

Lo cual implica que por un retardo de los funcionarios que tenían a bien llevar a cabo el proceso de regularización y no lo cumplieron en los plazos señalados en la Ordenanza Metropolitana 0128, no se puede extender autorizaciones temporales de funcionamiento que no se encuentran contempladas en la norma antes citada, ni tampoco la Secretaría de Movilidad de esa entonces podía haber ampliado los plazos establecidos en la Ordenanza Metropolitana 0128, con base en un informe SM-DMGM-No. 040, de fecha 09 de octubre de 2018.

Ya que, por principio de legalidad, se exige la obligación de realizar el análisis de la procedencia de dichas recomendaciones las mismas que deben encontrarse expresamente establecidas en la Constitución en el artículo 76, numeral 7 literal i) es decir exigir de los poderes públicos como garantía básica del debido proceso el deber de enunciar y explicar las razones o motivos de persuasión sobre la pertinencia de la aplicación de las normas a los hechos, y no tratar de realizar interpretaciones extensivas de la norma creando figuras jurídicas como la de *“autorizaciones temporales de funcionamiento”*, que no se encuentran señaladas en la Ordenanza Metropolitana 0128; adicionalmente,

cabe cuestionar que el referido informe SM-DMGM-No. 040, de fecha 09 de octubre de 2018, pretende generar una labor de interpretación de la ley y aplicación del derecho que no le corresponde y emite un informe que tampoco está acorde con los preceptos establecidos en el artículo 122 del Código Orgánico Administrativo, ya que como es de conocimiento el dictamen y el informe aportan elementos de opinión o juicio, para la formación de la voluntad administrativa. Cuando el acto administrativo requiere fundarse en dictámenes o informes, el mismo que en ningún momento ha sido solicitado por la máxima Autoridad ya que el proceso es claro y se encuentra determinado en la Ordenanza Metropolitana 0128 y no prevé autorizaciones temporales como se ha indicado anteriormente.

Concluyendo que todos informe o acto administrativo debe encontrarse debidamente motivado.

4.3.- Consultoría Evaluación de Rutas de Transporte Público de Calderón (Anexo 23). - Con fecha 30 de octubre de 2018 el Secretario de Movilidad en ese entonces Ing. Alfredo León Banderas, emite la Resolución No. SM-013-2018 adjudicando a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, el contrato para la "*Evaluación de rutas de transporte público de Calderón*", por un valor total de USD \$29.499,00 más IVA, con un plazo de ejecución de 60 días calendarios contados a partir de la firma del contrato.

El referido contrato numerado CCD-MDMQ-SM002-2018, fue suscrito el 31 de octubre de 2018, debiéndose ejecutar el mismo hasta 60 días calendarios, esto sería hasta el 31 de diciembre de 2018; sin embargo, entrega su informe final el 11 de febrero de 2019, estableciendo en el mismo cuatro rutas y cuarenta y siete unidades para el sector de Calderón.

Estudio que paradójicamente coincide en su mayoría con la línea base que la misma Secretaría de Movilidad estableció en la Resolución No. SM-021-2016, el 26 de septiembre de 2016, cuando indicaba en el anexo 2 la necesidad de 8 rutas para Calderón y 55 unidades; es decir, que el referido estudio no habría considerado la línea base señalada anteriormente en el proceso de regularización contemplado en la Ordenanza Metropolitana 0128, concluyendo que no habría existido en el año 2019 un incremento en la demanda para poder sustentar la ejecución de los proyectos pilotos señalados.

Cabe indicar adicionalmente que la referida consultoría no tiene sustento en la Ordenanza Metropolitana 0128, toda vez que en la ordenanza ya consta un anexo con la delimitación de un estudio técnico para el sector de Calderón.

4.4 Memorando SM-DMGM-2019-202 de 18 marzo 2019 (Anexo 24).- Suscrito por el Ing. Pedro Román López, Director Metropolitano de Gestión de la Movilidad de esa época, quien remite adjunto el Informe Técnico No. SM-DMGM-013/2019 de fecha 18 de marzo de 2019, elaborado por el Ing. Agustín Rivadeneira, quien en su análisis manifiesta que:

“De acuerdo con los resultados de la verificación vehicular realizadas por el equipo técnico de la Secretaría de Movilidad, se llega a ciento cuarenta vehículos, lo que alcanza con exceso a cubrir la línea base de oferta establecida en el anexo técnico de la Ordenanza Metropolitana No. 128 para las tres rutas. La operación de estas deberá podrá efectuarse en conjunto y coordinadamente por las tres empresas con flota: Asometrovip S.A., Transperiféricos S.A. Rutvitransa S.A. (...)” (El subrayado me pertenece). Recomendando lo siguiente:

“(...) cerrar el PROCESO DE REGULARIZACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO INTRACANTONAL EN EL CORREDOR AVENIDA SIMON BOLIVAR Y EN LOS SECTORES INTERNOS DE LA PARROQUIA DE CALDERON DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, establecido por la Ordenanza Metropolitana No. 0128 de 25 de julio de 2016.

En razón de que las Empresas TRANSMISIBOCAR S.A, e INTRAEXPRESS S.A. no han presentado flota vehicular alguna, hasta el vencimiento del plazo establecido, 7 de marzo de 2019, se recomienda definir su situación jurídica, tomando en cuenta lo dispuesto en los Contratos de Operación firmados el 5 de diciembre de 2018.” (El subrayado me pertenece).

En dicho orden de ideas cabe indicar que la Constitución y/o la ley son los cuerpos normativos a cargo de la asignación de competencias que permiten el ejercicio de las diferentes potestades públicas, por lo cual no se entiende cómo en el referido informe se pretende inobservar el contenido de la Ordenanza Metropolitana 0128, respecto a las fechas de cierre del proceso de regularización y de las competencias signadas en el artículo 226 de la Constitución, así como el principio de juridicidad reconocido en el propio Código Orgánico Administrativo.

Lo cual acarrea un peligro ya que las recomendaciones respecto a la disposición de cierre evidencian una inaplicabilidad de la Ordenanza 0128 y pretenden radicar en el hecho de que, bajo la apreciación subjetiva del órgano o entidad administrativa, esto es la Secretaría de Movilidad se faculta a estos últimos a extender sus competencias para el cumplimiento de sus funciones, sin que una norma expresamente las atribuya, atentando contra el principio y garantía de la seguridad jurídica. Este concepto contraviene los principios ya

anunciados, y por orden jerárquico normativo al pretender que se levante una resolución de cierre no contemplada en norma (**Resolución No. SM-2019-012**), emitida 3 años después de la Ordenanza 0128.

4.5.- El 25 de marzo de 2019, se emitió la Resolución No. SM-2019-012 (Anexo 4).- En la cual se resolvió en su artículo primero: *“Concluir definitivamente el proceso de regularización dispuesto en la Ordenanza Metropolitana No. 128 sancionada el 25 de julio de 2016, que establece el Proceso de Regularización del Servicio de Transporte Público Intracantonal, en el Corredor Avenida Simón Bolívar y en los sectores internos de la Parroquia de Calderón del Distrito Metropolitano de Quito, con un total de ciento sesenta y ocho (168) unidades vehiculares habilitadas para la prestación del servicio de transporte público”.*

Misma que fue remitida mediante memorando No. SM- AJ- 2019-070, de fecha 26 de marzo de 2019, por la Asesora Jurídica, Ab. Kalinka Aguirre, la cual evidenciaría que la resolución tiene varios cuestionamientos como son:

1. No se respetan los criterios de motivación, toda vez que como sabemos la misma debe ir encaminada a que la administración pública debe explicar las razones por las que ha realizado la actuación con ese sentido y contenido, es decir, se debe explicar el razonamiento lógico para dictar un acto administrativo concreto con un contenido determinado.

Lo cual en la presente ocasión no ha sucedido ya que no se cumplió con el contenido del artículo 76, numeral 7, letra l) de la Constitución de la República del Ecuador y a varios precedentes jurisprudenciales emitidos por la Corte Constitucional, ya que, para motivar un acto administrativo, se debe:

En primer lugar, señalar la norma jurídica o los principios aplicables para la resolución que corresponde, determinando el alcance y competencia de los mismos.

Después, el órgano o entidad administrativa debe enumerar y calificar los hechos relevantes que son utilizados para la adopción de la decisión, y que, por supuesto deben constar en el expediente administrativo y finalmente, en un ejercicio lógico, se debe explicar la pertinencia entre los hechos relevantes enunciados y cómo los mismos se adecúan al régimen jurídico invocado.

De acuerdo a la norma constitucional referida, implicaría que si se observa que el acto administrativo no se encuentra debidamente motivado, se lo considerará nulo, ya que incluso dicho acto administrativo, esto es la Resolución No. SM-2019-012, no se encuentra apegada a las disposiciones emitidas en la Ordenanza Metropolitana 0128, de fecha 25 de julio de 2016, la misma que en ningún momento determina que la Secretaría de Movilidad, deberá concluir el proceso de regularización dispuesto en la referida Ordenanza.

Toda vez que el mismo ya tiene un plazo preclusivo contemplado en la disposición Transitoria primera de la referida Ordenanza, esto es 180 días después de realizada la convocatoria.

4.6. Informe SM- DMGM-2019- 020, de fecha 30 de abril de 2019 (Anexo 10).- Emitido por el Ing. Pedro Román, Director Metropolitano de Gestión de la Movilidad, de esa época, en el cual en sus recomendaciones indica que:

“Con el fin de formalizar el Plan Piloto 1 y 2 de Transporte Público en la Parroquia de Calderón y sus ramales, se recomienda legalizar un incremento de 50 unidades (flota requerida) más 5u como reserva técnica que equivalen al 10% de la flota citada, estableciendo una total de 55u.

En razón de lo citado en el siguiente cuadro se detalla las rutas y unidades que quisieron formalizar en la Parroquia de Calderón.

FORMALIZACIÓN DE RACIONALIZACIÓN DE TRANSPORTE PÚBLICO EN LA PARROQUIA DE CALDERÓN									
N°	Ruta	Flota	Intervalo		Operación		Distancia (Km)	Tarifa USD	Plan
			Pico	Valle	Inicio	Fin			
1	San Juan - Av. Simón Bolívar - NNUU	15 u	0:10	0:15	5:00	21:00	44,46	0,25	Piloto 1
2	El Común - Av. Simón Bolívar - NNUU	13 u	0:10	0:15	5:30	21:00	37,52	0,25	
3	San Juan Loma - C. Bicentenario	10 u	0:10	0:15	5:45	21:00	26,38	0,25	
4	El Cisne - Calderón	5 u	0:13	0:15	5:20	20:30	16,24	0,25	Piloto 2
5	San Vicente - Carapungo (Ramal Planada - Carapungo)	7 u	0:13	0:15	5:45	21:00	21,81	0,25	
Flota		50 u							
Reserva Técnica (10% flota)		5 u							
Flota Total		55 u							

Nota: Se anexa los recorridos e índices operacionales de las rutas a regularizarse.

Del análisis a la Compañía Transportes Sirena Express Transsirenaexpress S.A., se recomienda que la referida empresa opere la ruta San Juan Loma-Carapungo (Ramal Bonanza- Carapungo), con los siguientes índices operacionales.

N°	Ruta	Flota	Intervalo		Operación		Distancia (Km)	Tarifa
			Pico	Valle	Inicio	Fin		
6	San Juan Loma - Carapungo (Bonanza - Carapungo)	11 u	0:10	0:17	5:30	21:00	20,8	0,25

Lo cual evidenciaría que el presente informe parte de la consultoría externa contratada para la evolución del plan piloto 1 (Anexo 25 no suscrita con el nombre de Hugo Cevallos CEYGESTION febrero 2019), que: "(...) concluye que las rutas prestan servicio a zonas desatendidas y más aun considerando

que la accesibilidad al transporte es una de las formas de disminuir las brechas sociales, es necesario que estas rutas sean formalizadas para brindar el servicio a la población.

La Compañía Transportes Sirena Express Transsirenaexpress S.A. a la terminación del proceso de legalización contemplado en la Ordenanza Metropolitana 128, tiene 11 unidades las cuales no permiten cubrir la operación de las tres rutas inicialmente asignadas. (...)"

Lo cual hace suponer que si bien es cierto el presente informe constituye un criterio técnico, que en este caso no es solicitado por la máxima autoridad, de igual forma cabe cuestionar que las recomendaciones y conclusiones no se proponen de forma suficientemente justificada, ya que como todos sabemos una recomendación tiene el objetivo de dar solución a un problema.

Mientras que en el presente informe administrativo se evidencia que se pretende: *"(...) legalizar un incremento de 50 unidades (flota requerida) más 5u como reserva técnica que equivalen al 10% de la flota citada, estableciendo una total de 55u."*

Que como ya se indicó previamente no era posible ya que el plazo contemplado en la Ordenanza Metropolitana 0128 habría fenecido.

4.7. Informe SM-DMGM-2019- 025, de fecha 30 de mayo de 2019 (Anexo 26), contenido en el Memorando SM-DMGM-2019-349, elaborado por el Ingeniero Roberto Noboa y aprobado por el Ing. Francisco Villena, constando la sumilla de la Ing. Ruth Guerrero, en su calidad de Asesora Técnica al constado de la sumilla del Ing. Roberto Noboa en el cuadro de elaborado; el informe recomienda sobre la base de un informe externo denominado "MODELO DE OPERACIÓN PARA RUTAS CALDERÓN NACIONES UNIDAS HUGO CEVALLOS-CEYGESTION FEBRERO 2019" adjunto, lo siguiente:

"Con el fin de formalizar el Plan Piloto 1 y 2 de Transporte Público en la Parroquia de Calderón y sus ramales, la Dirección de Gestión de la Movilidad procederá a registrar en la base de datos de la Secretaría de Movilidad a las 55 unidades actualmente disponibles en cada una de las 5 operadoras que conforman el Consorcio OPERNOR."

"Poner en conocimiento del Señor Secretario de Movilidad, Administrador del Sistema de Transporte Público del DMQ, el presente informe para su análisis y aprobación de crearlo pertinente, específicamente del pedido efectuado por los directivos de las operadoras que conforman el Consorcio OPERNOR, de otorgar un plazo de 90 días para registrar la flota faltante para operar."

“En caso de aprobación del presente informe, proceder con la modificación de los contratos de Operación de las operadoras consideradas para la presente implementación conforme al modelo de gestión presentado por ellas y la correspondiente distribución de flota anteriormente detallada” (Lo resaltado me pertenece).

Lo cual evidenciaría que el referido informe no cumpliría con los preceptos establecidos en el artículo 122 del Código Orgánico Administrativo, ya que como es de conocimiento el dictamen y el informe aportan elementos de opinión o juicio, para la formación de la voluntad administrativa. Cuando el acto administrativo requiere fundarse en dictámenes o informes, en estos estará expresamente previsto el ordenamiento jurídico, como parte del procedimiento.

Puntualizándose que conforme ya se ha dicho que los actos de simple administración son utilizados como sustento para la formación de la voluntad administrativa, es decir, son información que aportan elementos de opinión o juicio que sirven de base para tomar ciertas decisiones que afectarán a los administrados.

Sin embargo, el COA impone una condición para la emisión de un acto administrativo que requiera basarse en un acto de simple administración: debe estar previsto este particular expresamente en una norma; por este motivo, los órganos administrativos no pueden requerir información de este tipo, dentro de un procedimiento, si el ordenamiento jurídico no lo ha facultado, es decir si dentro de la Ordenanza Metropolitana 0128, no se contempló la existencia de Informes que recomienden pedidos efectuado por los directivos de las operadoras que conforman el Consorcio OPERNOR, de otorgar un plazo de 90 días para registrar la flota faltante para operar.

No se justifica el porqué de la emisión del referido informe toda vez de que el mismo tampoco cumple con los requisitos de contenido contemplados en el artículo 124 del COA.

4.8.- Memorando No. SM- DMGM-2019-325, de fecha 10 de mayo de 2019 (Anexo 27), suscrito por el Ing. Roberto Noboa, Director Metropolitano de Gestión de la Movilidad de esa época, en el cual solicita la autorización respectiva para proceder con la aplicación de las recomendaciones establecidas en el informe Técnico SM-DMGM-2019-024 de fecha 09 de mayo de 2019. Mismo que fue autorizado con sumilla inserta del Secretario de Movilidad *“Se autoriza proceder según recomendación 10 de mayo 2019”* y el mismo 10 de mayo de 2019, el entonces Director Metropolitano de Gestión de

Movilidad (e), dispone mediante sumilla inserta *“B Caicedo favor proceder conforme sumilla S M”*.

Acto de simple administración, que conforme indica el artículo 120 del Código Orgánico Administrativo, es: *“(…) toda declaración unilateral de voluntad, interna o entre órganos de la administración, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales y de forma indirecta.”*

Lo cual nos pone a pensar que entendemos al acto de simple administración como una declaración unilateral de la administración pública, interna o entre órganos de la administración, que no produce efectos jurídicos individuales de forma directa ya que, con su expedición, no se genera gravamen o derecho que afecte al administrado, sino que son utilizados para la organización o funcionamiento de la administración pública (por ejemplo un memorando, una circular o una instrucción), o en su defecto sirven de sustento para la formación de, un acto administrativo, un hecho administrativo o un acto normativo.

Sin embargo en el presente caso resulta un tanto ilógico, solicitar la autorización de ejecución de un plan piloto, denominado 1 y 2, el mismo que no se encuentra contemplado en la Ordenanza Metropolitana 0128, con la justificación en Informe Técnico SM-DMGM-2019-024 de fecha 09 de mayo de 2019, que en su análisis indica que: *“ En la reunión desarrollada con los representantes de las operadoras involucradas en la operación de las rutas de transporte público de la Parroquia de Calderón se determinó que no se ha considerado la ruta San Juan Loma- Carapungo que si constaba en Plan Piloto, por lo que se propone mantener de manera regular esta ruta (...)”*

Y en las recomendaciones se delimita que: *“Con el fin de formalizar el Plan Piloto 1 y 2 de Transporte Público de Transporte Público en la Parroquia de Calderón y sus ramales, se recomienda legalizar un incremento de 62 unidades (flota requerida) más 6 u como reserva técnica que equivalen al 10 % de una flota citada, estableciendo una flota total de 68 vehículos.”*

Lo cual determinaría que el referido informe no cumpliría con los preceptos establecidos en el artículo 122 del Código Orgánico Administrativo, ya que como es de conocimiento el dictamen y el informe aportan elementos de opinión o juicio, para la formación de la voluntad administrativa. Cuando el acto administrativo requiere fundarse en dictámenes o informes, en estos estará expresamente previsto el ordenamiento jurídico, como parte del procedimiento, no existiendo tal disposición ya que se pretende con este informe legalizar un incremento de 62 unidades que no estaba contemplado dentro de la

Ordenanza Metropolitana 0128 y transgrediendo también lo contemplado en su propia Resolución N° SM-2019-012 de marzo 25 de 2019.

Adicionalmente no se puede solo expedir un informe en el cual se da por sentado que existió un error de la administración municipal por considerar "(...) *la ruta San Juan Loma- Carapungo que si constaba en Plan Piloto*"; y no delimitar el nombre de los funcionarios que generaron dicha inobservancia a fin de que se aperturen los procedimientos administrativos disciplinarios correspondientes, lo cual genera una omisión en dicho precepto por parte del funcionario que emitió el referido informe, esto sería el Ing. Roberto Noboa C.

4.9 Memorando No. SM-DMGM-2019-387, de fecha 12 de junio de 2019 (Anexo 27).- Emitido por parte de la Ab. Johana Aguirre A, Directora Metropolitana de Gestión de la Movilidad, en el cual se dirige al Secretario de Movilidad Lic. Guillermo Abad, con la finalidad de dar atención a lo dispuesto en el memorando SM-DMGM-2019-349, de 30 de mayo de 2019, que en sumilla inserta indicaba: "AUTORIZADO", al pedido de una aparente prórroga para la formalización de 13 unidades del Consorcio OPERNOR.

Mediante memorando No. SM-DMGM-2019-387, la Directora Metropolitana de Gestión de la Movilidad le solicita al Secretario de Movilidad que para dar atención a lo dispuesto en "sumilla inserta en memorando No. SM-DMGM-2019-349 de 30 de mayo de 2019 relacionado con "formalización de racionalización de transporte público en la parroquia de Calderón – ingreso de flota vehicular a base de datos..."; a respecto solicito comedidamente Señor Secretario se indique a la suscrita la implicación a lo cual se refiere dicha sumilla. Por lo que el Señor Secretario de Movilidad mediante sumilla dispone: (...) "AUTORIZADO" IMPLICA ACTUALIZACIÓN DE INFORME TÉCNICO Y EMISIÓN DE INFORME JURÍDICO, PREVIO A LO DISPUESTO POR DESPACHO DMGM AJ INFORME FECHA 13 06 2019".

Toda vez que como es de conocimiento de conformidad con el Art. 121 del Código Orgánico Administrativo cuando refiere a la instrucción, orden de servicio o sumilla, delimita que: "*Los órganos administrativos pueden dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes a través de una instrucción, orden de servicio o sumilla claras, precisas y puestas en conocimiento de la persona destinataria.*

Pueden constar insertas en el mismo documento al que se refieren o por separado. Para su instrumentación se puede emplear cualquier mecanismo tecnológico."

Lo cual implica que sin lugar a dudas su incumplimiento no afecta la validez del acto, independientemente de la responsabilidad disciplinaria de la o el servidor público, ya que los actos de simple administración son utilizados, generalmente, para que los órganos o entidades públicas se organicen y funcionen; por esta razón es que se definen como declaraciones *“internas o entre órganos de la administración”*.

En aplicación al principio de jerarquía, los órganos superiores controlan y dirigen la labor de sus subordinados, para este efecto, dictan actos de simple administración que pueden ser: instrucciones escritas u órdenes de servicio que deben ser notificadas por escrito o a través de cualquier medio tecnológico, o también pueden ser sumillas incluidas en documentos.

Estas disposiciones deben ser cumplidas por los órganos administrativos subordinados, siempre que dé la orden no se desprenda una solicitud ilegal o imposible de realizar, bajo la prevención de que en el caso de no hacerlo se puede determinar una responsabilidad disciplinaria contra el servidor público que no acató lo solicitado.

Hecho por lo cual luego de la solicitud de aclaración emitida por parte de Ab. Johana Aguirre A, Directora Metropolitana de Gestión de la Movilidad, el Secretario de Movilidad indica que: *“LA SUMILLA “AUTORIZADO” IMPLICA ACTUALIZACIÓN DE INFORME TÉCNICO Y REVISIÓN DEL INFORME JURIDICO PREVIO A LO DISPUESTO POR DESPACHO (...)”*, y en razón de la misma la Dirección Metropolitana de Gestión de la Movilidad y la Asesoría Legal, emite el presente informe técnico y jurídico.

4.10 Mediante Oficio No. OPER-03-07-2019 de 15 de julio de 2019, (Anexo 28), el señor Luis Galo Cevallos, Presidente del Consorcio OPERNOR y el señor Franklin Falcón Gerente del Consorcio, manifiestan en el acápite V que: *“Finalmente, el Memorando No. SM-DMGM-2019-349 de 30 de mayo de 2019, suscrito por el Director Metropolitana de Gestión de Movilidad (e), dirigido al Lcdo. Guillermo Abad Zamora, Secretario de Movilidad, mediante el cual remite el Informe Técnico No. SMDMGM-2019-025 de fecha 30 de mayo de 2019 relacionado con la “FORMALIZACIÓN DE RACIONALIZACIÓN DE TRANSPORTE PÚBLICO EN LA PARROQUIA DE CALDERÓN – INGRESO DE FLOTA VEHICULAR A BASE DE DATOS” en el cual se incluye la necesidad de otorgar un plazo de 90 (NOVENTA DÍAS) para cumplir con esta formalización para 13 unidades que no cuentan actualmente con los documentos necesarios para su registro, acto administrativo que cuenta con la sumilla de la máxima autoridad de la Secretaria de Movilidad, AUTORIZANDO a las operadoras que conforman el Consorcio de Transporte OPERNOR “... la prórroga solicitada” y la implementación de las recomendaciones plasmadas en*

el informe (...) y además solicitan que sobre la base de la documentación adjunta, incluido el memorando No. SM-DMGM-2019-349 de 30 de mayo de 2019, en donde consta la sumilla de AUTORIZADO por parte del Secretario de Movilidad, que no ha sido remitido a OPERNOR por parte de la Secretaría de Movilidad, se le habilite las unidades que constan en dicho oficio. El Consorcio OPERNOR adjunta a su pedido una fotografía del memorando No. SM-DMGM-2019-349 de 30 de mayo de 2019.

4.11 Mediante Oficio No. OPER-04-07-2019 de 15 de julio de 2019 (Anexo 29), solicitan los señores Luis Galo Cevallos, Presidente del Consorcio OPERNOR y Franklin Falcón Gerente del Consorcio, copias certificadas de varios documentos en el cual se incluye el memorando No. SM-DMGM-2019-349 de 30 de mayo de 2019 que fue adjuntado en fotografía mediante oficio No. OPER-03-07-2019 de 15 de julio de 2019, acto de simple administración que no fue remitido formalmente por parte de la Secretaria de Movilidad al Consorcio OPERNOR.

4.12 Mediante Memorando No. SM-DMGM-2019-529 de 16 de julio de 2019 (Anexo 30), la Directora de la Gestión de Movilidad, Johana Aguirre A., solicitó al Ing. Agustín Rivadeneira y a la Sra. Nelly Albarracín, técnico y secretaria de la Dirección de Gestión de Movilidad respectivamente, documentación en físico y digital referente a la inconsistencia presentada en las comunicaciones emitidas a las personas naturales; dando contestación con memorando SM-DMGM-AR-2019-002 de 18 de julio de 2019, en el cual manifiesta que no se encuentra un ejemplar original del informe SM-DMGM-017-2018, elaborado y firmado por los ingenieros, Agustín Rivadeneira y Roberto Noboa; en el segundo punto sobre las notificaciones de los aspirantes se ha buscado oficios y notificaciones en los respectivos archivos físicos y se ha encontrado que en cada carpeta posee su respectivo oficio con notificación de email.

4.13 Mediante Memorando No. SM-AJ-2019-174 de 26 de julio de 2019 (Anexo 31), el asesor jurídico da respuesta al memorando SM-DMGM-2019-591 de 26 de julio de 2019, remitiendo el memorando SM-DMGM-2018-483 de 26 de octubre de 2018 y el informe previo contrato de operación, informe complementario al informe No. SM-DMGM-035 / 2018, suscrito por el Ing. Roberto Noboa Caviedes, Director Metropolitano de la Gestión de la Movilidad y la Ing. Ruth Guerrero Pimentel, Asesor Técnica de la Secretaría de la Movilidad.

CONCLUSIONES:

1.- Informe SM-DMGM-UMST-001 A/170, de fecha 19 de mayo de 2017, suscrito por José Moreta Peñaherrera, Unidad de Nuevos Servicios de Transporte de la Secretaría de Movilidad, en el cual se debe puntualizar lo siguiente:

Primero. - La referida Unidad no existe dentro de la estructura de la Secretaría de Movilidad.

Segundo.- Revisada la Ordenanza Metropolitana 0128, la misma no contempla facultad alguna para que la Secretaría de Movilidad realice un proceso paralelo y emita el Informe SM-DMGM-UMST-001 A/170, de fecha 19 de mayo de 2017, pues el señalado informe denominado Plan de Racionalización del Transporte Público en la parroquia de Calderón, establece en sus conclusiones y recomendaciones: *“(...) al existir nuevas necesidades de transporte público en la zona y considerando que la oferta actual no ha crecido en proporción a la población, los incrementos de habilitaciones operacionales (cupos) son necesarios y obligatorios (...)”*

Aumentando con esto en el sector interno de la parroquia de Calderón más rutas y unidades que las previstas en la normativa técnica emitida por la Secretaría de Movilidad en convocatoria realizada mediante Resolución No. SM-021-2016, de 26 de septiembre de 2016 sobre la base de la Ordenanza Metropolitana 0128.

2.- Informe Técnico No. SM-DMGM-013/2019 de fecha 18 de marzo de 2019, elaborado por el Ing. Agustín Rivadeneira, en el cual se inobserva el contenido de la Ordenanza Metropolitana 0128, respecto a las fechas de cierre del proceso de regularización, mismo que sirve de base para la emisión de la Resolución No. SM-2019-012, emitida 3 años después de la Ordenanza 0128 que realiza un cierre de proceso no contemplado en la referida Ordenanza.

3.- Informe SM-DMGM-No. 040, de fecha 09 de octubre de 2018, emitido por parte del Ing. Roberto Noboa, Director Metropolitano de Gestión de la Movilidad, y la Ing. Ruth Guerrero Pimentel, Asesora Técnica de la Secretaría de Movilidad, en ese entonces, quienes dentro del análisis del informe establecen procedimientos no contemplados en la Ordenanza 128, así como también en sus recomendaciones, delimitan plazos no constantes en la referida Ordenanza.

Informe que no garantiza el debido proceso contemplado en el artículo 33 del Código Orgánico Administrativo (COA), toda vez que el proceso para la regularización del Servicio de Transporte Público Intracantonal en el corredor avenida Simón Bolívar y en los sectores internos de la parroquia de Calderón,

así como en su área de influencia, ya constaba definido en la Ordenanza Metropolitana 0128, y no incluía en ninguna parte la posibilidad de que: *“Por un tiempo máximo de 6 meses, autorizar la operación TEMPORAL de otras unidades, en número máximo que les permita completar el cupo asignado para cada operadora. Estas unidades temporales deberán haber cumplido con la Revisión Técnica Vehicular para precautelar la seguridad de los usuarios.”*

4.- Resolución No. SM-2019-012, de fecha 25 de marzo de 2019, en la cual se resolvió en su artículo primero: *“Concluir definitivamente el proceso de regularización dispuesto en la Ordenanza Metropolitana No. 128 sancionada el 25 de julio de 2016, que establece el Proceso de Regularización del Servicio de Transporte Público Intracantonal, en el Corredor Avenida Simón Bolívar y en los sectores internos de la Parroquia de Calderón del Distrito Metropolitano de Quito, con un total de ciento sesenta y ocho (168) unidades vehiculares habilitadas para la prestación del servicio de transporte público”.*

Se evidencia que la resolución no respeta los criterios de motivación, toda vez que no explica las razones por las que se ha realizado la actuación, ni existe un razonamiento lógico para dictar un acto administrativo que no cumple con el contenido del artículo 76, numeral 7, letra l) de la Constitución de la República del Ecuador y varios precedentes jurisprudenciales emitidos por la Corte Constitucional

Toda vez que la Resolución No. SM-2019-012, no se encuentra apegada a las disposiciones emitidas en la Ordenanza Metropolitana 0128, de fecha 25 de julio de 2016, la misma que en ningún momento determina que la Secretaría de Movilidad, deberá concluir el proceso de regularización dispuesto en la referida Ordenanza ya que la misma contempla un plazo preclusivo en la disposición transitoria primera esto es 180 días después de realizada la convocatoria, lo cual da por sentado que la Resolución No. SM-2019-012, no era necesaria.

5.- Informe SM-DMGM-2019- 025, de fecha 30 de mayo de 2019, elaborado por el Ingeniero Roberto Noboa y aprobado por el Ing. Francisco Villena, mismo que evidenciaría un incumplimiento de los preceptos establecidos en el artículo 122 del Código Orgánico Administrativo, ya que para la emisión de un informe de esta naturaleza, este debe estar previsto expresamente en una norma, lo cual no ha sucedido en esta ocasión ya que dentro de la Ordenanza Metropolitana 0128, no se contempló la existencia de Informes que recomienden pedidos otorga plazos extras para registro de flotas faltantes fuera de los plazos de la Ordenanza Metropolitana 012.

Adicionalmente el referido informe no cumple con los requisitos de contenido contemplados en el artículo 124 del Código Orgánico Administrativo.

6.- Memorando No. SM- DMGM-2019-325, de fecha 10 de mayo de 2019, suscrito por el Ing. Roberto Noboa, Director Metropolitano de Gestión de la Movilidad de esa época, el cual evidenciaría un incumplimiento de los preceptos establecidos en el artículo 122 del Código Orgánico Administrativo, ya que como es de conocimiento el dictamen y el informe aportan elementos de opinión o juicio, para la formación de la voluntad administrativa, sin embargo en este informe se pretende legalizar un incremento de 62 unidades que no estaba contemplado dentro de la Ordenanza Metropolitana 0128, transgrediendo también lo contemplado en la Resolución N° 012.

RECOMENDACIONES:

Realizar la declaratoria de lesividad de los actos administrativos que se emitieron posterior al termino preclusivo de la Ordenanza Metropolitana 0128, conforme se indica en el artículo 115 y siguientes del Código Orgánico Administrativo, toda vez que dichos actos administrativos que permitieron la regularización de ciertas operadoras no se encontraban a la par de lo dispuesto en la Ordenanza Metropolitana 0128. *+ miles*

La declaratoria de lesividad de los actos administrativos en este caso favorables le corresponde realizar a la máxima autoridad de la entidad administrativa que pretende revocarlos. El procedimiento a seguirse es el ordinario, previsto desde el artículo 183 del Código Orgánico Administrativo.

Realizar un informe técnico – jurídico con el fin de establecer un análisis de cada una de las operadoras que se encuentren dentro de este proceso.

Poner en conocimiento de la Comisión de Movilidad las novedades establecidas en el presente informe; y,

Solicitar un examen especial a la Contraloría General del Estado respecto de los Planes piloto 1 – 2 y cualquier otro que tenga relación con la regularización del servicio de transporte público intracantonal, en el corredor Av. Simón Bolívar y los sectores internos de la parroquia de Calderón del Distrito Metropolitano de Quito, dispuesta por la Ordenanza 0128, sancionada el 25 de julio de 2016.

Presentar ante los organismos pertinentes las acciones legales que sean del caso para establecer el posible cometimiento de infracciones en materia penal, por la inobservancia de la ley.

Particular que informo para los fines pertinentes.

Dr. Werner Altamirano Salazar
Asesor Jurídico

Ab Johana Aguirre Aviles
**Directora Metropolitana de
Gestión de la Movilidad**

Inf. SM-DMGM-AJ-2014-01



ACCIÓN DE PERSONAL

No. 0000010298

DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

DECRETO	ACUERDO	RESOLUCIÓN	OFICIO	SOLICITUD	CIRCULAR	COOTAD
NO.: A-026					FECHA: 09/09/2016	

ABAD ZAMORA GUILLERMO EUGENIO

APELLIDOS NOMBRES

No. de Cédula de Ciudadanía	Rige a partir de:	Hasta:
1710532373	16/05/2019	

EXPLICACIÓN:

NOTIFICAR PARA QUE DESEMPEÑE EL PUESTO DE SECRETARIO DE MOVILIDAD, CONFORME LO DISPUESTO EN LOS ART. 17 LETRA C) DE LA LOSEP Y 17 LETRA C) DE SU REGLAMENTO GENERAL, REF. OF. No. A-001 DEL 15-05-2019, SUSCRITO POR EL DR. JORGE YUNDA MACHADO, ALCALDE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.

TIPO MOVIMIENTO: NOMBRAMIENTO A PUESTOS LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN

SITUACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN PROPUESTA
REGIMEN LABORAL:	REGIMEN LABORAL: LOSEP / NOMBRAMIENTO
UBICACIÓN:	UBICACIÓN: SECRETARIA DE MOVILIDAD /
PUESTO:	PUESTO: FUNCIONARIO DIRECTIVO 3/3 / **
LUGAR DE TRABAJO:	LUGAR DE TRABAJO: QUITO
REMUNERACIÓN MENSUAL:	REMUNERACIÓN MENSUAL: 3,700.00
PARTIDA PRESUPUESTARIA:	PARTIDA PRESUPUESTARIA: 6230

ACTA FINAL DEL CONCURSO	PROCESO DE RECURSOS HUMANOS
No.:	f. DIRECTORA METROPOLITANA DE RECURSOS HUMANOS

ADMINISTRADOR GENERAL

RECURSOS HUMANOS	REGISTRO Y CONTROL
No.:	f. RESPONSABLE DE REGISTRO

Elaborado por: VILLAVICENCIO DELGADO ADELAIDA DE

Revisado por:

Recibido por:

QUITO FIEL COPIA DEL ORIGINAL
ALCALDIA

LO CERTIFICO

21 MAY 2019

Dirección Metropolitana de Recursos Humanos

Stamp area with administrative markings and a signature.

REPÚBLICA DEL ECUADOR
DIRECCIÓN NACIONAL DE REGISTRO CIVIL
IDENTIFICACION Y CIRCULACION

N. 171053237-3



CIUDADANIA
PELLIDOS Y NOMBRES
ABAD ZAMORA
GUILLERMO EUGENIO

LUGAR DE NACIMIENTO
CANAR

AZOGUES
AZOGUES

FECHA DE NACIMIENTO 1971-06-10

NACIONALIDAD ECUATORIANA

SEXO HOMBRE

ESTADO CIVIL DIVORCIADO




INDICACION SUPERIOR

PROFESION / OCUPACION
LICENCIADO

E3343A3242

PELLIDOS Y NOMBRES DEL PADRE
ABAD MUÑOZ RUBEN DAVID

PELLIDOS Y NOMBRES DE LA MADRE
ZAMORA LAURA

LUGAR Y FECHA DE EXPEDICIÓN
QUITO
2018-01-03

FECHA DE EXPIRACIÓN
2028-01-03



01165045



DIRECCIÓN GENERAL



FIRMA DEL LICENCIADO

CERTIFICADO DE VOTACIÓN
24 - MARZO - 2019

0001 M (SERIE M)

0001 - 029 (CANTÓN)

1710532373 (CÓDULO)

ABAD ZAMORA GUILLERMO EUGENIO
PELLIDOS Y NOMBRES



2710532373

PROVINCIA PICHINCHA

CANTÓN QUITO

CIRCUNSCRIPCIÓN 1

PARROQUIA JIPIJAPA

ZONA: 1

