

Oficio Nro. SM-2021-0210

Quito, D.M., 28 de enero de 2021

Asunto: Solicitud de información realizada en sesión No. 57 de la Comisión de Movilidad; Oficio Nro. GADDMQ-DC-SMGI-2021-0047-

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

De mi consideración:

Con un cordial y atento saludo, hago referencia al oficio Nro. GADDMQ-DC-SMGI-2021-0047, de fecha 27 de enero de 2021, referente a lo dispuesto en la sesión extraordinaria No. 57, realizada el pasado 25 de enero de 2021, el cual hace referencia que en el término de 2 días se presente a la Comisión de Movilidad, la cual Ud. muy acertadamente preside, el informe técnico y otro jurídico que aclare los siguientes temas:

1. Detalle claro y completo de los parámetros de calidad con cada uno de sus indicadores, cuyo cumplimiento se exigirá a cada subsistema del Sistema Metropolitano de Transporte de Pasajeros, con la explicación de sus ámbitos y componentes.

A fin de dar contestación a la pregunta 1, de forma clara y completa, se realizará una comparación entre los diferentes instrumentos técnicos y legales que se encuentran disponibles sobre la calidad de servicio en el Transporte Público de Pasajeros, de la siguiente manera:

1. Instrumentos utilizados:
 - a) Reglamento de la Ley Orgánica de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial
 - b) Norma Técnica Europea sobre Calidad de Servicio en el Transporte Público de Pasajeros UNE EN 13816
 - c) Manual de indicadores de calidad de Servicio en el Transporte Público de Pasajeros
 - i) Subsistema Convencional
 - ii) Subsistema Metrobús-Q
 - iii) Subsistema Metro

Oficio Nro. SM-2021-0210

Quito, D.M., 28 de enero de 2021

En los diferentes instrumentos analizados y utilizados para la estructuración del manual de calidad de servicio del transporte público, se evidencia el uso indistinto de los términos, parámetros, ámbito, condiciones, criterios y otros. Lo que conlleva proponer el uso unificado de acuerdo a la norma internacional UNE EN 13816, que hace referencia a la calidad del servicio en transporte público de pasajeros, como “Criterios de calidad del servicio del TPP”, que lo define así:

*“La calidad global del transporte público de pasajeros está constituida por un gran número de **criterios**.*

*Estos **criterios** representan el punto de vista del cliente sobre el servicio prestado, y dentro de esta norma están divididos en ocho categorías.” (UNE EN 13816)*

Se introduce un concepto adicional de indicador:

“Un indicador es un valor que se obtiene comparando datos, lógicamente relacionados, referentes al comportamiento de una actividad o proceso, dentro de un período de tiempo específico”. (Bureau Veritas, Curso Indicadores de gestión por procesos para implementación de ISO 9001:2000)

En el **Anexo 1**, se presenta el Cuadro estandarizado de los diferentes instrumentos y basados en el concepto de “criterios de calidad del servicio de TPP”.

CONCLUSIÓN

Una vez estandarizados los indicadores de calidad del servicio de los diferentes subsistemas se concluye que:

1. Los indicadores están asociados a tres actores: i. Autoridad, ii. Prestadores del servicio y iii. Usuarios. Lo que determina que los indicadores para cada uno de ellos, en ciertos casos es de responsabilidad compartida y en otros de cada uno de los actores.
2. Cada subsistema obedece a la tipología del mismo, por lo que los indicadores están asociados al mantenimiento y operación del mismo.
3. Se establecen indicadores derivados, asociados a la medición de dos o mas indicadores principales.

2. Explicación del cumplimiento del artículo que regula la prestación del servicio sin integración de la Ordenanza Metropolitana No. 017-2020 que establece la integración de los subsistemas del Sistema Metropolitano de Transporte de Pasajeros, el cual dispone que en las adendas a los contratos de operación vigentes se incorporarán obligatoriamente: "... i. Índices de calidad para su real mejora que considerarán, entre

Oficio Nro. SM-2021-0210

Quito, D.M., 28 de enero de 2021

otros, la accesibilidad para los grupos de atención prioritaria y el régimen de incumplimientos; ii. Evaluación del servicio; iii. Condición de sujetarse a la implementación del Plan de Reestructuración de Rutas del DMQ, cuya asignación se realizará a través de concurso público, en los términos dispuestos en el Código Municipal; y, iv. Temporalidad sujeta a la suscripción de los nuevos contratos de operación dispuestos en el artículo que regula la prestación del servicio integrado...", identificando con qué cláusula de la adenda se cumplieron cada una de estas condiciones.

En lo referente a la suscripción de la Adenda a los contratos de operación vigentes; al respecto, remito lo solicitado:

I. ANTECEDENTES

1. El 1 de diciembre de 2020, se sancionó la *“Ordenanza Metropolitana Reformatoria al Libro IV.2 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que Establece la Integración de los Subsistemas del Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros”*.
2. La Disposición Transitoria Primera de la *“Ordenanza Metropolitana Reformatoria al Libro IV.2 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que Establece la Integración de los Subsistemas del Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros”*, determina que: *“La Secretaría de Movilidad, dentro del término de 30 días, contado a partir de la sanción de la presente ordenanza, celebrará la adenda a los contratos de operación vigentes, en los términos previstos en el artículo que regula la prestación del servicio sin integración de la Sección 1 del Capítulo Innumerado De la Integración de los Subsistemas del Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros y emitirá las nuevas autorizaciones”*.
3. En cumplimiento a lo dispuesto en la Transitoria Primera de la Ordenanza Metropolitana 017-2020, mediante Oficio No. SM-2021-0058 de fecha 11 de enero de 2021, se convocó a todas las operadoras del Distrito Metropolitano de Quito que tienen contratos de operación para la prestación del servicio de transporte público, con el fin de que, según el cronograma detallado en el oficio, se acerquen a la suscripción de la Adenda respectiva.
4. Entre el 13 y 14 de enero de 2021, la Secretaría de Movilidad y las Operadoras de Transporte del Distrito Metropolitano de Quito, se suscribieron las Adendas a los contratos de operación vigentes, teniendo al final como resultado, la suscripción de 65 operadoras con un total de flota de 3082, lo cual significa un 100% de cumplimiento.

Oficio Nro. SM-2021-0210

Quito, D.M., 28 de enero de 2021

BASE LEGAL PARA MODIFICAR EL CONTRATO
ORDENANZA 017-2020

- Disposición Transitoria Primera
- Artículo (...). –De la prestación del servicio sin integración

CONTRATO DE OPERACIÓN

Cláusula Décima Segunda y Décima Tercera en algunos casos, del contrato suscrito, permite la modificación del mismo, de mutuo acuerdo, por iniciativa de la Autoridad o a petición de la Operadora, siempre que se ajusten a las estipulaciones y condiciones establecidas en la ley, ordenanzas, reglamentos, o resoluciones que dicte la Autoridad Metropolitana Competente.

I. ANÁLISIS

La suscripción de las Adendas a los contratos de operación obedece a: 1) Cumplimiento de lo dispuesto en la Ordenanza Metropolitana 017-2020 ; y, 2) Necesidad de modificar el contrato de operación vigente, para que se adecúe a lo dispuesto en la O.M. 017-2020.

Cabe señalar, que los contratos suscritos con anterioridad, son contratos de adhesión, es decir, las partes no discuten su contenido, ya que una de ellas impone las condiciones contractuales y la otra se adhiere a éstas. En el caso que nos ocupa, es la autoridad la que establece las condiciones y la operadora se adhiere a estas, con la finalidad de prestar un servicio delegado.

El artículo innumerado (...) referente a la prestación del servicio sin integración, establece: “(...) *La prestación del servicio de transporte público, antes de la integración de los subsistemas, estará sujeta a la suscripción de adendas a los contratos de operación vigentes, en los cuales se incorporarán obligatoriamente: i. Índices de calidad para su real mejora que considerarán, entre otros, la accesibilidad para los grupos de atención prioritaria y el régimen de incumplimientos; ii. Evaluación del servicio; iii. Condición de sujetarse a la implementación del Plan de Reestructuración de Rutas del DMQ, cuya asignación se realizará a través de concurso público, en los términos dispuestos en el Código Municipal; y, iv. Temporalidad sujeta a la suscripción de los nuevos contratos de operación dispuestos en el artículo que regula la prestación del servicio integrado. (...)*”.

Desglosando los numerales del artículo innumerado citado ut supra, se puede verificar lo siguiente:

Oficio Nro. SM-2021-0210

Quito, D.M., 28 de enero de 2021

Respecto de:

“i. Índices de calidad para su real mejora que considerarán, entre otros, la accesibilidad para los grupos de atención prioritaria y el régimen de incumplimientos.”

En cumplimiento a este numeral, la Adenda a los contratos de operación, integra como anexo 1, al Manual de Parámetros de Calidad de Servicio, el cual, contiene todos los parámetros con sus respectivos indicadores, los cuales son medibles en aplicación a fórmulas y cuyo objetivo es justamente la mejora de la calidad del servicio de Transporte Público en el Distrito Metropolitano de Quito. Este manual, en su numeral 4, establece que cada operadora deberá cumplir con el parámetro de accesibilidad, sobre todo, para personas con discapacidad, entendiéndose a este parámetro como el derecho que tienen los ciudadanos a su movilización y de sus bienes, debiendo por consiguiente todo el sistema de transporte en general responder a este fin.

En cuanto a la segunda parte de esta condición, cabe señalar que en toda obligación de origen contractual es posible distinguir el objeto real del objeto ideal, siendo este último el relevante para determinar el incumplimiento y sus efectos. En este caso, el hecho de que una operadora no cumpla con cualquier indicador y por ende con un parámetro, en el porcentaje determinado en la valoración de cumplimiento, deriva en que la operadora, en primera instancia no pueda actualizar la tarifa de transporte público; y, además, incurra en el literal f), el cual ha sido modificado por la adenda, permitiendo la terminación unilateral del contrato.

Sin embargo, de lo expuesto, el régimen de sanciones por incumplimientos al contrato de operación, consta en el contrato original como “INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS”, además de las establecidos para la suspensión, terminación y revocatoria de las habilitaciones operacionales.

Respecto de:

“ii. Evaluación del servicio”

En virtud de lo que dispone esta condición, la Adenda a los contratos de operación, en su Cláusula Sexta (Séptima en otros casos) determina: *“Una vez que se hayan suscrito las adendas a los contratos de operación y nuevas autorizaciones y cumplidos los indicadores de calidad de servicio de transporte público de pasajeros, se aplicarán las siguientes tarifas: La tarifa plana o única para el subsistema de transporte público convencional intracantonal urbano y el Subsistema Metrobús-Q del Distrito Metropolitano de Quito, será de \$ 0,35 USD (Treinta y cinco centavos de dólar de los Estados Unidos de América).*

Oficio Nro. SM-2021-0210

Quito, D.M., 28 de enero de 2021

Para el caso del servicio de transporte público prestado a través de buses eléctricos u otra tecnología de baja emisión, calificada previamente por la Secretaría de Movilidad mediante informe técnico, la tarifa será de \$ 0.45 USD (Cuarenta y cinco centavos de dólar de los Estados Unidos de América).

La tarifa variable por distancia de recorrido para el subsistema de transporte público convencional intracantonal combinado y rural, será de 0,35 USD (Treinta y cinco centavos de dólar de los Estados Unidos de América) y su valor incremental se calculará de acuerdo con las distancias de recorrido fijadas en tramos, conforme se detalla en el Anexo 02 de esta Sección.

A los valores de las tarifas plana o única y variable por distancia de recorrido, se aplicará la tarifa preferencial prevista en el régimen jurídico aplicable, en especial, el Reglamento de Aplicación a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; la Ley Orgánica de Discapacidades y, el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.”

En relación con lo expuesto y en concordancia a lo que disponen la Disposición Transitoria Cuarta, Quinta y Sexta de la Ordenanza Metropolitana 017-2020, se determina de manera clara que una vez que se cumplan con los parámetros de calidad del servicio y sus indicadores; es decir, luego del control y evaluación correspondientes, las operadoras podrán actualizar la tarifa de transporte público. En el caso de que alguna operadora no cumpla con los parámetros y sus indicadores dentro del término establecido (30 días) en la Ordenanza referida, no podrá acogerse a esta actualización.

Respecto de:

“iii. Condición de sujetarse a la implementación del Plan de Reestructuración de Rutas del DMQ, cuya asignación se realizará a través de concurso público, en los términos dispuestos en el Código Municipal.”

En este sentido, la Cláusula Tercera de la Adenda, establece la obligación de que la operadora participe en el concurso público de asignación de rutas y frecuencias, previsto en la Ordenanza Metropolitana Reformatoria al Libro IV.2 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que Establece la Integración de los Subsistemas del Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros; con lo cual, se da cumplimiento a lo citado anteriormente.

Respecto de:

“iv. Temporalidad sujeta a la suscripción de los nuevos contratos de operación

Oficio Nro. SM-2021-0210

Quito, D.M., 28 de enero de 2021

dispuestos en el artículo que regula la prestación del servicio integrado.”

Al respecto, la temporalidad, entendida como la vigencia que debería estar sujeta a la suscripción de nuevos contratos de operación, en estricto sentido, no puede ser aplicada, debido a que, en primer lugar, se tienen contratos vigentes a la fecha de suscripción de las adendas, en los cuales se determina como plazo de vigencia, diez años, en concordancia con lo que determina el artículo 75 del Reglamento a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, razón por la cual, en esta “fase de transición”, siempre se consideró que para incluir los nuevos términos y condiciones,, lo que correspondía era suscribir una Adenda y no un nuevo contrato; y, en segundo lugar, al no poder modificarse esta cláusula de manera unilateral, derivó exclusivamente, en su modificación para que se tengan tiempos de vigencia homogéneos entre la mayoría de los contratos suscritos en el año 2017 y otros pocos en el 2018. Cabe aclarar que esta modificación no extiende un nuevo plazo a los contratos vigentes, toda vez que la misma determina que este plazo empieza a transcurrir desde la suscripción del contrato, es decir, conceptúa como plazo único, los mismos diez años.

Por otra parte, el hecho de que las operadoras se hayan obligado a participar en el concurso de asignación de rutas y frecuencias, conlleva a dos escenarios:

- a) La Operadora participa y gana, entonces se deberá suscribir un nuevo contrato, el cual deberá incluir, todos los términos y condiciones establecidos en la Sección II, de la Ordenanza Metropolitana 017-2020, por ende, la temporalidad de los contratos vigentes, concluirá cuando se asignen las nuevas ruta y frecuencias a la operadora (Nuevo Contrato). En este caso la temporalidad queda ampliamente sujeta a la suscripción de los nuevos contratos de operación.
- b) La Operadora participa y no gana, entonces, en uso de sus atribuciones, el Administrador del Sistema, en este caso la Secretaría de Movilidad, definirá las rutas y frecuencias a las que deberán someterse dichas operadoras, en función de las necesidades y los instrumentos de planificación; además, de cumplir con lo que se dispone en la Disposición Reformatoria Primera de la Ordenanza 017-2020 (Concurso Público). Cabe resaltar, que este escenario no impediría la aplicación de la planificación prevista para el Sistema Integrado de Transporte Público, ya que las nuevas rutas que se crearían, estarían propuestas para sectores que no se alcancen a cubrir en la ejecución del plan de reestructuración de rutas y frecuencias (5%). Dicho lo que antecede, en este escenario, la temporalidad, también quedarían sujetos a la suscripción de nuevos contratos.

Es preciso señalar también, que, para participar en el concurso de rutas y frecuencias previsto, al estar dividido el Distrito Metropolitano de Quito en 16 zonas, las operadoras han empezado a “unirse” con el fin de presentar sus ofertas de una manera sólida y

Oficio Nro. SM-2021-0210

Quito, D.M., 28 de enero de 2021

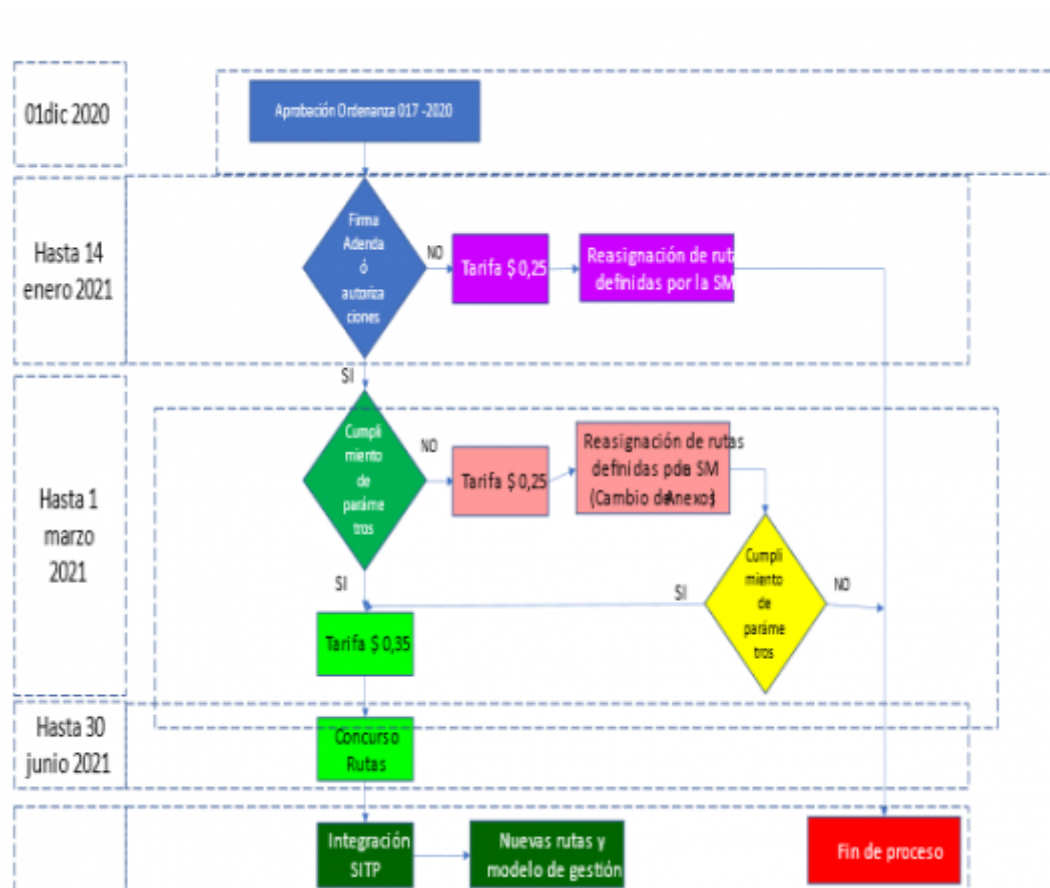
consolidada, tanto en la parte operativa como financiera, lo cual, determinaría que el escenario propuesto en el literal b) sea difícil de materializarse. En efecto, para solventar esto, los lineamientos, términos y condiciones del concurso, deberán propender a lo señalado en el escenario detallado en el literal a). Inclusive, en caso de que las operadoras no cumplan con lo dispuesto por la Ordenanza Metropolitana 017-2020 y las Resoluciones emitidas por la Secretaría de Movilidad, se podrían iniciar los respectivos procesos administrativos con la finalidad de terminar unilateralmente los contratos, de conformidad a lo que se determina en el literal f), de la terminación unilateral, modificado en la adenda:

“f) La Operadora incumpla las disposiciones contenidas en resoluciones o actos normativos, expedidos por la Autoridad Metropolitana Competente, luego de que se sustancie el procedimiento administrativo que corresponda”.

Con la finalidad de graficar los escenarios expuestos, inserto el siguiente detalle:

Oficio Nro. SM-2021-0210

Quito, D.M., 28 de enero de 2021



En virtud de las consideraciones expuestas, de conformidad a lo dispuesto por la Ordenanza Metropolitana 017-2020 y los detalles de las cláusulas insertas en la adenda, se ha dado cumplimiento a que la temporalidad (vigencia) de los contratos, queden sujetos a la suscripción de nuevos contratos, en los escenarios propuestos en líneas anteriores.

I. CONCLUSIÓN

En consideración a lo manifestado, se puede precisar con sindéresis, que la adenda suscrita por entre la Secretaría de Movilidad y las Operadoras de Transporte Público, recogen todos los criterios y condiciones enunciadas en el artículo innumerado (...) referente a la prestación del servicio sin integración, lo cual, es el primer hito para dar paso al concurso de asignación de rutas y frecuencias y establecer el sistema integrado de

Oficio Nro. SM-2021-0210

Quito, D.M., 28 de enero de 2021

transporte público del Distrito Metropolitano de Quito.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Lcdo. Guillermo Eugenio Abad Zamora
SECRETARIO DE MOVILIDAD

Anexos:

- Grafico 1.pdf
- Anexo 1.pdf
- GADDMQ-DC-SMGI-2021-0047-.pdf

Copia:

Señora Magíster
Analía Cecilia Ledesma García
Concejala Metropolitana

Señora Abogada
Monica Sandoval Campoverde
Concejala Metropolitana

Señor Abogado
Eduardo Hussein Del Pozo Fierro
Concejal Metropolitano

Señor
Santiago Omar Cevallos Patino
Concejal Metropolitano

Señor Abogado
Nelson Clemente Calderón Ruiz
Secretario de Comisión

Señor Abogado
Roberto Andrés Sampedro Estrella
Director Metropolitano de Gestión de la Movilidad

Señorita Abogada
Denise Carlina Arregui Solís
Asesora Jurídica

Oficio Nro. SM-2021-0210

Quito, D.M., 28 de enero de 2021

Señor Magíster
Henry Hannibal Vilatuña Guaraca
Director Metropolitano de Políticas y Planeamiento de la Movilidad

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Henry Hannibal Vilatuña Guaraca	hhvg	SM-DMPPM	2021-01-27	
Revisado por: Henry Hannibal Vilatuña Guaraca	hhvg	SM-DMPPM	2021-01-27	
Aprobado por: Guillermo Eugenio Abad Zamora	geaz	SM	2021-01-28	
Aprobado por: Henry Hannibal Vilatuña Guaraca	hhvg	SM-DMPPM	2021-01-27	