



Abg. Fernando Morales E.
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-FME-2020-0341-O

Quito, D.M., 27 de noviembre de 2020

Asunto: Observaciones Proyecto de Ordenanza

Señora Abogada
Damaris Priscila Ortiz Pasuy
Secretaria General del Concejo (E)
GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

De mi consideración:

Por medio del presente remito las observaciones realizadas por este despacho al proyecto de *“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”*, tratado en primer debate en la Sesión No. 103 Ordinaria del Concejo Metropolitano de Quito realizada el 10 de noviembre de 2020 y que consta para segundo debate en el orden del día de la Sesión No. 108 Extraordinaria a realizarse el 27 de noviembre de 2020. Estas observaciones serán de orden general al contenido global y entorno histórico de la propuesta, y de orden específico, al articulado o elementos puntuales de ella.

De manera general, la propuesta de Ordenanza Metropolitana mediante la cual se crea el Sistema Integrado de Transporte (SITP-DMQ), del Distrito Metropolitano de Quito ha sido desarrollada de una manera descontextualizada del proceso histórico que ha tenido este servicio público en la capital de la república y de los resultados concretos de las diferentes iniciativas o decisiones que previamente han sido implementadas en este ámbito. Por ejemplo, ni en la exposición de motivos ni en la sección de considerandos se señalan las iniciativas previas que permitieron llegar al servicio de transporte a la situación actual. Por ejemplo, la propuesta en nada se refiere a aspectos cualitativos del transporte, si este ha satisfecho o no, de manera adecuada, las necesidades de movilidad de los sectores periféricos de la ciudad; si ha habido o no un servicio seguro y amigable a la ciudadanía, en particular para los sectores vulnerables (niños, ancianos o personas con capacidades especiales); a los resultados concretos de la "caja común", entre otros aspectos que debían ser evaluados de manera objetiva y sobre esto generar propuestas que permitan subsanar posibles errores, omisiones o aspectos conflictivos.

La preocupación principal de la ordenanza es la revisión de las tarifas, mismas que según se señala en la exposición de motivos, no habrían sido incrementadas desde el año 2003. Sin embargo, no se visibiliza que un sector del transporte de pasajeros se ha visto beneficiado por subsidios que ascienden a USD 75 millones, que fueron directamente a



Abg. Fernando Morales E.
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-FME-2020-0341-O

Quito, D.M., 27 de noviembre de 2020

manos de los operadores del transporte entre 2015 y 2019. Estos subsidios o compensaciones fueron entregados con el objetivo de mejorar la calidad del servicio y la implementación de una caja común. Tampoco se cita a la Resolución Nro. 001-DIR-2003-CNTTT con la que el Consejo Nacional de Tránsito fijó las tarifas en el año 2003, ni menciona que los USD 0,25 determinados como valor del pasaje, fueron solamente para el servicio especial sólo sentados, por lo que la tarifa con la que se debe comparar, es la de USD 0,18 fijada en esa misma resolución, para el denominado “servicio popular”, que es el que hoy tenemos en Quito como servicio estandarizado. Es decir, se establecieron dos tarifas, una general y otra especial más elevada, que con el tiempo quedó como la tarifa básica. Por este motivo hay más de un argumento que debilita la posición del sector en el sentido de que no se han revisado las tarifas desde el año 2003.

Esto evidencia que se ha creado una errada percepción de parte del sector del transporte, de que el simple paso del tiempo es razón suficiente para incrementar los valores del pasaje, sin tomar en cuenta aspectos de calidad técnica, social y ambiental que deberían incluirse a través de parámetros concretos, que deben ser cumplidos, para mejorar de manera constante el servicio de transporte público en la ciudad capital. Por lo tanto, la ordenanza debería considerar la regulación de aspectos de mejoramiento de la calidad del transporte, al menos de aquellos que se ofreció alcanzar como contraprestación a la entrega de subsidios y que no han sido cumplidos o logrados hasta la presente.

En el ámbito organizacional, se observa que a la Secretaría de Movilidad se le ha asignado en el proyecto de ordenanza funciones de control, coordinación y generación de la política. Este entrecruzamiento de roles generaría inevitablemente conflicto de interés, disminuyendo la calidad de la gestión que debe aplicarse al Sistema Integrado de Transporte. La Secretaría de Movilidad ha demostrado incapacidad y desidia a la hora de controlar y fiscalizar al transporte público. No es incluso necesaria esta Ordenanza para controlar el cumplimiento de la matriculación la aprobación de la revisión técnica vehicular, o el cumplimiento de la caja común y los contratos de operación, pues todos estos ya se contemplan la Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial y otras normativas vigentes.

Por lo expuesto, la Secretaría de Movilidad no puede generar la política y a la vez realizar el control; el Administrador del Sistema es la Secretaría de Movilidad, pero quien genera la política en este ámbito no debería ser quien controla el sistema, así se evitaría cualquier tipo de conflicto de interés que podría suscitarse.

Para esto es necesario plantear una auditoría, comisión externa o veeduría ciudadana para que en forma independiente evalúe periódicamente el desarrollo del servicio; considerando la posibilidad de incluir a asambleístas metropolitanos, organizaciones



Abg. Fernando Morales E.
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-FME-2020-0341-O

Quito, D.M., 27 de noviembre de 2020

cívicas, etc. Siendo el transporte público un servicio fundamental y que involucra a aspectos ambientales, de derechos humanos, de bienestar social, seguridad, entre otros, es necesario que la ciudad cuente en forma real con un sistema de evaluación y control con participación pública, privada y ciudadana.

En cuanto al Modelo de Gestión se incluye la constitución de un Fideicomiso; sin embargo, lo establecido en el proyecto, no refleja los lineamientos específicos tales como: forma de distribución de los ingresos por caja común, mecanismo de utilización de cámara de compensación, tampoco se determina la obligatoriedad de que el Municipio tendrá mayoría en los Fideicomisos; siendo éstos aspectos fundamentales para la correcta aplicación de esta figura.

Respecto de la definición de la demanda, debe considerarse de que se trata de un elemento fundamental que incide en forma directa en la fijación de la tarifa; sin embargo, en los cálculos respecto al transporte combinado y rurales la demanda, en los informes para Primer Debate estaba en cero, y para el segundo debate se ponen ciertas cifras sin explicar de dónde las han obtenido; siendo esta una de las observaciones planteadas formalmente desde este despacho sin que sea acogida y/o sustentada. Lo curioso es que aumenta la demanda, pero la tarifa no disminuye, y esto es un efecto o demostración de que han sido sobrevalorados o inflados otros costos para forzar a un resultado de US 0,35 como valor de la tarifa. Por este motivo, insisto en que solo el conocimiento de la demanda real es un aspecto objetivo y crucial para establecer el cálculo de la tarifa justa.

Adicionalmente, todas las cifras presentadas deben estar debidamente sustentadas porque constituyen elementos fundamentales para el cálculo de la tarifa; por lo tanto, la Secretaría de Movilidad deberá sustentar todas las cifras expresadas en el proyecto de ordenanza, justificando técnicamente los valores que integran las tablas de cálculo de las matrices y cotejarlos con la realidad, a fin de evitar que cálculos con poco o ningún fundamento, generen un sobreprecio por unidad que afecta directamente en el valor final de la tarifa.

Otro ámbito a considerar es que los mecanismos que garanticen los parámetros de calidad del servicio deben ser explícitos y de estricto cumplimiento; considerando que el propósito del Municipio de Quito es garantizar la mejora del servicio público a la ciudadanía, pues el incremento de la tarifa demanda un estricto cumplimiento de los parámetros de calidad, mismos que deben partir de un diagnóstico actual del servicio que permita evidenciar las falencias y determinar aspectos de mejora continua.

Debo aquí también expresar que las tarifas con las que se calcula el valor de la tarifa para el Metro tienen similares problemas que la del transporte público: rubros sobrevalorados como, por ejemplo, casi un millón de dólares al año en aranceles, para lo cual se deben



Abg. Fernando Morales E.
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-FME-2020-0341-O

Quito, D.M., 27 de noviembre de 2020

presentar los sustentos de estos costos para determinar la veracidad de los casi 45 millones de dólares que costará la operación, sin embargo, adicionalmente se evidencia una demanda estática, por lo que la tarifa técnica se determina en \$0.49, pero al considerar la demanda promedio de los 4 años, se establece que la tarifa solo ascendería a USD 0.41 por lo que es evidentemente que existen deficiencias de cálculo que están llevando a obtener valores que son incorrectos.

En cuanto a observaciones específicas al articulado de la propuesta de ordenanza, me permito señalar las siguientes:

En referencia al artículo IV.2.351 “Componentes del SITP-DMQ”, es necesario identificar con claridad las responsabilidades y funciones de cada uno de los elementos mencionados. También es fundamental agregar una instancia externa e independiente que pueda generar una auditoria del cumplimiento de deberes y obligaciones a todos los actores en el ramo del transporte al que se refiere la propuesta, para lo cual es necesario determinar claramente en la normativa, los efectos frente a los incumplimientos y la sanción respectiva; teniendo en cuenta que hasta el momento no se evidencia una sanción eficiente a la inobservancia de la normativa vigente por parte de quienes prestan el servicio ni a la entidad obligada a ejercer el control.

El artículo IV.2.356.- Proceso de integración, señala “*la Secretaría de Movilidad, en su calidad de Administradora del Sistema, establecerá los plazos y condiciones para el cumplimiento de dicha integración...*”; y el IV.2.358.-Ajustes a las Fases de Integración determina “*podrá ajustar las fases de integración, en sus condiciones y plazos, siempre que se haya verificado con antelación el cumplimiento de los requisitos dispuestos para cada Subsistema (...)*”. Al establecer que las condiciones para la integración, e incluso sus ajustes, sean determinadas en el ámbito administrativo, se podría generar diferentes estándares de servicio y favoritismos para los subsistemas que al momento ya están operativos. En la práctica, los subsistemas de transporte convencional, no han sido eficientes en cumplir compromisos de mejoramiento del servicio. Por esta razón, es necesario que las condiciones de integración y ajustes, sean determinadas en la misma ordenanza, de tal manera que no se presten a intereses coyunturales y políticos.

En cuanto al artículo IV.2.359 referente a la Metodología para el cálculo de tarifas. se utiliza la denominación “Modelo Tarifario”, para referirse a la metodología de cálculo de tarifas. Si bien es cierto que “Modelo Tarifario” fue el nombre utilizado en una consultoría, en el contexto de la ordenanza debería utilizarse una sola denominación, es decir, metodología de cálculo tarifario

El artículo IV.2.361 relativo al Esquema de Tarifas sin integración: en esta norma en su primer inciso, mezcla condicionalidades a cumplir por los prestadores del servicio de



Abg. Fernando Morales E.
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-FME-2020-0341-O

Quito, D.M., 27 de noviembre de 2020

transporte, con la tarifa a pagar por los usuarios. Esto podría ser interpretado como justificativo de incremento de tarifas al verificarse *“el cumplimiento de las condiciones de optimización operativas y laborales dispuestas en el Contrato de Operación”*.

En el segundo inciso del mismo artículo, al generarse posibilidades de establecer tarifas especiales en razón de horarios excepcionales o de características de las unidades de transporte, se abre paso al establecimiento de servicios de transporte de primera y de segunda, es decir, se promoverá así un mosaico de tarifas, en detrimento de un estándar de calidad que todas las unidades de transporte deben tener en el Distrito, acción que podrían querer interpretar como justificativo para generar el incremento del pasaje. No se puede repetir situaciones engaños a la ciudadanía como aquel del servicio *“solo sentados”* que justificó una tarifa mayor, que con el paso del tiempo se estandarizó. Estos esquemas son una burla al pueblo por lo que deben eliminarse.

En cuanto al artículo IV.2.368. Fideicomiso del SITP-DMQ y artículo IV.2.369. Fondo Metropolitano de Movilidad - Transporte Público: en la ordenanza deben establecerse de manera puntual los lineamientos para la constitución del Fideicomiso y su administración, en el cual el Municipio debe tener prevalencia, caso contrario se advierte que el modelo de fideicomiso planteado podría fracasar, pues sus características y condicionamientos se los pondría de manera coyuntural, a beneficio de quienes en ese momento tengan mayores elementos de presión.

Por otro lado, la posibilidad constante en la parte final de esta norma, indica que *“en el caso de existir déficit para ejecutar los pagos respectivos, solicitará al Fondo Metropolitano de Movilidad los recursos faltantes”*, podría constituirse en un mecanismo legalizado para encubrir la ineficiencia de gestión del SITP-DMQ. Esta posibilidad de cubrir déficits, debe ser excepcional y bajo condiciones especiales debidamente detalladas en la normativa y no en instrumentos administrativos.

Igualmente, deberían incluirse en la ordenanza cuáles serían los fondos no operacionales previstos en el artículo IV.2.369 y en todo caso debe evitarse que bajo esta figura se convierta en un mecanismo para crear subsidios temporales o permanentes.

En referencia a la asignación de los Servicios del Plan de Reestructuración de Rutas, creación de nuevas rutas, apertura y evaluación de ofertas; creación y reestructuración de rutas, debería incluirse mecanismos eficaces de participación ciudadana, a fin de obtener perspectivas de necesidades de rutas o frecuencias de transporte, directamente de los barrios y comunidades.

Así mismo se debe reportar de manera permanente al Concejo Metropolitano sobre las creaciones o cambios de rutas y cada una de las fases del proceso de asignación de



Abg. Fernando Morales E.
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-FME-2020-0341-O

Quito, D.M., 27 de noviembre de 2020

servicios deberán ser observadas por la ciudadanía y conocidas por organismos anticorrupción a fin de garantizar la transparencia del proceso.

Respecto a la asignación de los Servicios del Plan de Reestructuración de Rutas que hace referencia a la *“asignación de las nuevas rutas del SITP-DMQ se realizará a través de un concurso Público de los grupos o paquetes de servicios que fueron definidos en el Plan de Reestructuración de Rutas, a través de los siguientes pasos (...)”*; se deben contar con los estudios detallados en donde consten los términos de referencia de todas las rutas, parámetros para licitar a nivel nacional - internacional; especificación de costos de las rutas a licitar, detalles técnicos y otros elementos que permitan en forma transparente y oportuna desarrollar este proceso.

Como propuesta adicional de mi parte, debe considerarse un sistema rotativo de rutas y frecuencias que permita distribuir de manera justa la oferta o la cantidad de rutas en el Distrito Metropolitano de Quito, generando condiciones de equidad en recorridos y territorio, práctica que podría fortalecer la implementación de fideicomiso y la adecuada distribución de los recursos. De esta manera se garantizará que todos los actores de la transportación tengan acceso en condiciones de igualdad a todas las rutas, horarios, entre otros factores que inciden en los ingresos efectivos.

Con respecto a los anexos a la propuesta de ordenanza, solicito que al Anexo 1 se incorporen los datos, pues el remitido con la convocatoria, se encuentra vacío

En cuanto al Anexo 2, solicito que se incorporen, con datos objetivos, el valor por kilometraje recorrido y distancia de cada ruta considerada, a fin de que la determinación de las tarifas sea objetiva y no obtenida de manera arbitraria ni aproximada. De esta manera se respetará al usuario de zonas rurales y precautelará sus intereses.

Como un aspecto de necesario conocimiento para todos, a las observaciones que aquí realizo, debo añadir el contenido de la Resolución No. CPCCS-PLE-SG-059-2020-350 de fecha 18 de noviembre de 2020 emitida por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que señala, en su artículo 1, lo siguiente:

“Instar al señor alcalde y a los señores concejales del Distrito Metropolitano de Quito que el proceso de aprobación de la Ordenanza Metropolitana reformativa 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 de Pasajeros, se posponga hasta que se cuente primeramente, con estudios actualizados que permitan establecer con claridad y de forma técnica los criterios y factores que inciden en la calidad del servicio y su costo” (el subrayado me pertenece),

Este documento, que fue puesto en conocimiento de la Alcaldía Metropolitana, debe ser adecuadamente considerado, pues además de que proviene de una Función del Estado, se



Abg. Fernando Morales E.
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO

Oficio Nro. GADDMQ-DC-FME-2020-0341-O

Quito, D.M., 27 de noviembre de 2020

está refiriendo a un aspecto de orden constitucional, como es el proceso de participación ciudadana, lo cual podría tener repercusiones legales importantes en la tramitación de la normativa.

Finalmente, con base a los elementos expuestos, sugiero de manera especial, que se realice un tratamiento en forma separada a la definición de la tarifa del Metro, que podría ser inmediatamente; y por cuerda separada a posterior, se trate el tema de la tarifa del transporte público en su subsistema convencional; considerando que hasta el momento no se ha justificado o sustentado técnicamente el incremento de la tarifa. De esta manera, además, habría tiempo para que se corrijan la serie de observaciones que han sido planteadas, sea en lo referente a la actualización de datos de empleados, estudios técnicos que determine la demanda real, claridad en los términos de asignación de rutas y frecuencias, parámetros de medición de calidad entre otros. Todo esto como un ejercicio responsable para propiciar un servicio público acorde a las necesidades ciudadanas logrando definir una tarifa adecuada técnicamente y socialmente justa.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Abg. Fernando Mauricio Morales Enriquez
CONCEJAL METROPOLITANO