

Memorando Nro. EPMMQ-GJ-2023-0582-M**Quito, D.M., 21 de noviembre de 2023**

PARA: Sr. Econ. Santiago Xavier Garces Egas
Gerente de Negocios
EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA METRO DE QUITO - GERENCIA DE NEGOCIOS

ASUNTO: Criterio jurídico respecto de consulta sobre el establecimiento de tarifa o exención de pago a niños menores de 6 años de edad.

De mi consideración:

Me refiero al memorando Nro. EPMMQ-GN-2023-0151-M, mediante el cual el Gerente de Negocios (S) solicitó a esta Gerencia Jurídica: “(...) se emita el criterio jurídico correspondiente que nos permita definir si procede el no cobro de tarifa a los menores de 6 años de edad en el Subsistema del Metro de Quito.”; sobre el particular, me permito manifestar lo siguiente:

1. ANTECEDENTES:

Conforme se desprende de memorando Nro. EPMMQ-GN-2023-0151-M, el Gerente de Negocios (S) puso en conocimiento de esta Gerencia Jurídica, lo que sigue: “(...) En base a los artículos previamente citados, se colige que la tarifa preferencial del 50% en el transporte terrestre se debe aplicar a los menores de edad y estudiantes de los niveles básico y bachillerato pero no está claro si se debe cobrar alguna tarifa a los menores de 6 años.

Considerando que en los sistemas de transporte público de pasajeros no se cobra ninguna tarifa a los menores de 6 años, mucho agradeceré que se emita el criterio jurídico correspondiente que nos permita definir si procede el no cobro de tarifa a los menores de 6 años de edad en el Subsistema del Metro de Quito.”.

2. BASE LEGAL:

- **Constitución de la República del Ecuador.**

Art. 44.- “El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas.

Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales.”.

Art. 226.- “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.”.

Memorando Nro. EPMMQ-GJ-2023-0582-M**Quito, D.M., 21 de noviembre de 2023**

Art. 264.- " Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: (...)

(...) 6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal. (...)"

Art. 394.- "El Estado garantizará la libertad de transporte terrestre, aéreo, marítimo y fluvial dentro del territorio nacional, sin privilegios de ninguna naturaleza. La promoción del transporte público masivo y la adopción de una política de tarifas diferenciadas de transporte serán prioritarias. El Estado regulará el transporte terrestre, aéreo y acuático y las actividades aeroportuarias y portuarias."

Art. 424.- "La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica."

La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público".

- **Código Civil**

Art. 12.- "Cuando una ley contenga disposiciones generales y especiales que estén en oposición, prevalecerán las disposiciones especiales."

- **Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.**

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

Art. 30.5.- "Competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales Metropolitanos y Municipales.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados tendrán las siguientes competencias: (...)

(...) 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. El Ministerio del sector establecerá el marco referencial correspondiente; (...)" (La negrita y subrayado me corresponde).

Art. 48.- "Garantía en la transportación de grupos de atención prioritaria.- En el transporte terrestre, gozarán de atención preferente de calidad y calidez las personas con discapacidad, adultos mayores de 65 años de edad, mujeres embarazadas, niñas, niños y adolescentes, de conformidad con lo establecido en el Reglamento de esta Ley.

Se establecerá un sistema de tarifas diferenciadas en beneficio de niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad, adultas y adultos mayores de 65 años de edad. El reglamento de la presente Ley determinará el procedimiento para la aplicación de tarifas.

La Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, y los Gobiernos Autónomos Descentralizados dentro del ámbito de su competencia, establecerán los mecanismos de compensación a la transportación terrestre relacionados con las tarifas diferenciadas, las mismas que no serán

Memorando Nro. EPMMQ-GJ-2023-0582-M**Quito, D.M., 21 de noviembre de 2023**

subsidiadas por la administración pública, sino que se deberán incluir dentro de los estudios tarifarios correspondientes a cada modalidad.

El Estado garantizará el acceso de las personas con discapacidad al transporte terrestre público de personas, facilitará el uso y goce de sus derechos al brindar condiciones de accesibilidad dentro de las unidades de transporte, eliminar obstáculos, en procura del mayor grado de autonomía en su movilidad.

La Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial o los Gobiernos Autónomos Descentralizados dentro de su jurisdicción y en el ámbito de sus competencias, expedirán la normativa que deberán cumplir las operadoras de transporte terrestre de pasajeros, en el otorgamiento o renovación de títulos habilitantes, incrementos de flota vehicular o ajustes tarifarios; deberán condicionarse los mismos a que las unidades cuenten con todos los elementos de accesibilidad para las personas con discapacidad.

En la importación de vehículos de transporte terrestre público de personas o ensamblaje de la carrocería, se deberá verificar que se cumpla con la normativa técnica nacional que define las condiciones de accesibilidad para las personas con discapacidad.

La Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, y los Gobiernos Autónomos Descentralizados dentro del ámbito de su competencia, deberán controlar y regular el cumplimiento de las políticas y normas que favorezcan a los grupos de atención prioritaria.” (La negrita y subrayado me pertenece).

Art. 54.- “(...) La prestación del servicio de transporte atenderá los siguientes aspectos: (...)

(...) e) Tarifas técnicas, justas y equitativas para la ciudadanía y las operadoras de transporte público y comercial.” (Énfasis me pertenece).

Art. 201.- “Los usuarios del servicio de transporte público de pasajeros tienen derecho a:

- a) Ser transportados con un adecuado nivel de servicio, pagando la tarifa correspondiente;
- b) Exigir de los operadores la observancia de las disposiciones de la Ley y sus reglamentos; (...)
- (...) e) Que se respete las tarifas aprobadas, en especial la de los niños, estudiantes, adultos mayores de 65 años de edad y personas con discapacidad; y,
- f) Las demás señaladas en los reglamentos e instructivos.

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

Art. 46.- “Tendrán derecho a las tarifas preferenciales: (...)

(...) 2. Los estudiantes de los niveles básico y bachillerato que acrediten su condición mediante presentación del carné estudiantil otorgado por el Ministerio de Educación, pagarán una tarifa preferencial del 50% bajo las siguientes condiciones:

- a) Que el servicio lo utilicen durante el periodo o duración del año escolar.
- b) Que lo utilicen de lunes a viernes.
- c) Los días sábados, por situaciones especiales como desfiles cívicos, participaciones comunitarias, eventos académicos, culturales y deportivos estudiantiles, pagarán una tarifa preferencial del 50% en el transporte terrestre.

Memorando Nro. EPMMQ-GJ-2023-0582-M**Quito, D.M., 21 de noviembre de 2023**

3. Las niñas, niños y adolescentes, pagarán una tarifa del 50%. Los niños, niñas y adolescentes hasta los 16 años de edad no estarán en la obligación de presentar ningún documento que acredite su edad. Los adolescentes estudiantes desde los 16 años de edad en adelante accederán a la tarifa preferencial mediante la presentación de su cédula de identidad. (...)".

3. ANÁLISIS:

Debemos tomar como punto de partida el principio de legalidad, principio rector del derecho público, que se encuentra recogido en el artículo 226 de la Constitución de la República, por el cual los servidores públicos solo pueden ejercer aquellas competencias que la Constitución y la ley les señalan expresamente. En consecuencia, los servidores públicos no pueden ejercer competencias que no cuenten con una base legal expresa, como es el caso que motiva este informe y que se analiza a continuación.

Como se ha manifestado, no existen disposiciones legales, reglamentarias ni normativas que fijen o determinen de manera expresa la exoneración o exención en el pago de la tarifa por el uso del transporte público a niños y niñas menores de 6 años de edad; esto es, no existe exención ni tampoco un rango de edad mínimo y/o máximo para ser beneficiario de un derecho de uso gratuito del servicio de transporte público.

Asimismo, se debe tener en cuenta que las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (en adelante LOTTTSV) y su Reglamento establecen la reducción de la tarifa en un 50% para las niñas, niños y adolescentes menores de 18 años que desean acceder al servicio, estableciendo dos grupos, el primero hasta los 16 años quienes no están obligados a la presentación de documento alguno y, el segundo desde los 16 hasta un día antes de cumplir los 18 años quienes si deben acreditar su edad con la presentación de la cédula de ciudadanía o identidad.

En este sentido, si bien es cierto no se encuentra normado ni reglado los casos objeto de este análisis, no es menos cierto que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Metropolitanos tienen la competencia y facultad tanto constitucional como otorgada por la LOTTTSV y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) para planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal, así como también para expedir la normativa necesaria que regule la fijación y/o ajuste de tarifas de los servicios de transporte, en sus diferentes modalidades de servicio en su jurisdicción, en apego a lo contemplado en el artículo 264 de la Carta Magna y, los artículos 30.5 y 48 de la LOTTTSV.

Ahora bien, conforme las competencias mencionadas en el párrafo que precede, estas deben ser ejecutadas de manera objetiva y bajo el análisis técnico previo que sustente y justifique la regulación de valores, reducciones o exenciones en las tarifas del servicio de transporte, tal y como manda el literal h) del artículo 30.5 y el literal e) del artículo 54 de la LOTTTSV.

Dicha regulación para su aplicabilidad y legitimidad, debería encontrarse expresamente contemplada y reglada en un instrumento normativo que, para el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el instrumento normativo adecuado para regular derechos y obligaciones de los ciudadanos dentro de esa jurisdicción es la Ordenanza Municipal debidamente aprobada y expedida por el Concejo Metropolitano. Sobre esta base, cabe indicar que actualmente se encuentra en trámite por parte del Concejo Metropolitano el proyecto de ordenanza metropolitana reformativa del Código Municipal, por la cual se incorporan las "**Normas que regulan el Uso del Subsistema de Transporte Público Metro de Quito**", normativa que es concordante con el asunto objeto de este análisis y, dentro de la cual se podría incorporar a fin de reglar y establecer en firme el particular tratado.

Memorando Nro. EPMMQ-GJ-2023-0582-M**Quito, D.M., 21 de noviembre de 2023****4. CRITERIO JURÍDICO:**

Con base en los antecedentes, base legal y análisis expuestos en el presente informe, es criterio de esta Gerencia Jurídica que, conforme las competencias constitucionales y legales atribuidas a los GAD es posible y viable el regular aquellas tarifas, beneficios o exenciones no contempladas en otros cuerpos normativos de superior jerarquía para el uso del servicio de transporte público en su jurisdicción a través de ordenanza. En tal virtud, se recomienda que, si desde la unidad técnica o unidades técnicas a cargo de este particular por parte de la EPMMQ se considera necesario y procedente el establecer una exención en el pago de la tarifa por el servicio de transporte público del Subsistema Metro de Quito para los niños menores de 6 años, esta podría regularse a través de su inclusión en el Reglamento para el Uso del Subsistema de Transporte Público Metro de Quito propuesto.

Finalmente, cabe señalar que la competencia de esta Gerencia Jurídica se circunscribe a la revisión del cumplimiento de los aspectos legales; por lo que, el presente documento se sustenta estrictamente al análisis de lo establecido en la normativa legal vigente y su aplicabilidad.

El presente pronunciamiento tiene como propósito facilitar elementos de opinión y juicio para la formación y emisión de la voluntad administrativa y forma parte de los actos previos a la emisión de dicha voluntad, conforme lo dispuesto por el artículo 122 del Código Orgánico Administrativo.

Esta Gerencia no se pronuncia sobre aspectos de índole administrativo, técnico o económico por no ser de su competencia.

Sin particular adicional por el momento me suscribo.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Dr. Galo Fabian Torres Gallegos

GERENTE JURÍDICO

EMPRESA PUBLICA METROPOLITANA METRO DE QUITO - GERENCIA JURÍDICA

Referencias:

- EPMMQ-GN-2023-0151-M

Copia:

Sr. Mgs. Johnathan Gonzalo Jaramillo Mieles

Profesional 5 Jurídico

EMPRESA PUBLICA METROPOLITANA METRO DE QUITO - GERENCIA JURÍDICA

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: JOHNNATHAN GONZALO JARAMILLO MIELES	jj	EPMMQ-GJ	2023-11-17	
Aprobado por: GALO FABIAN TORRES GALLEGOS	GT	EPMMQ-GJ	2023-11-21	

