



**Quito**  
Alcaldía Metropolitana



Diciembre 2022



**PLAN MAESTRO**

**DE MOVILIDAD SOSTENIBLE DEL DISTRITO  
METROPOLITANO DE QUITO - PMMS DMQ**

**11. PROPUESTA GENERAL DEL MARCO INSTITUCIONAL**

## INFORMACIÓN DE CONTROL

Documento	Nombre del proyecto
Fecha	23/11/2022
Preparado por	Equipo técnico

## REGISTRO DE REVISIONES

Revisión	Fecha	Versión	Autorización
			Nombre / Cargo
V1.0	23/11/2022	V1.0	Moisés López

**Cal y Mayor y Asociados** desarrolló este estudio con un equipo de profesionales expertos en este tipo de proyectos. Los resultados entregados por **Cal y Mayor y Asociados** representan su mejor juicio dentro del contexto de tiempo actual, empleando información recopilada para este estudio, así como disponible de diversas fuentes oficiales.

Cualquier otra parte autorizada por nuestro cliente para utilizar este informe sólo podrá hacerlo de manera completa y no en forma parcial o resumen.

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	4
1 SÍNTESIS DE LA PROPUESTA DE AUTORIDAD ÚNICA DE TRANSPORTE DEL DMQ.....	5
1.1 CORAZÓN DE LA PROPUESTA.....	5
1.2 FUNCIONES Y COMPETENCIAS DE LOS ENTES INVOLUCRADOS.....	5
1.3 EMPRESAS QUE DEBEN DESAPARECER DEL SISTEMA DE MOVILIDAD.....	7
1.4 VIA PARA LA IMPLEMENTACION DE LA ALTERNATIVA.....	8
1.5 PROPUESTA CONCRETA DE LA ORDENANZA.....	9
1.6 ATRIBUCIONES DE LOS ENTES INVOLUCRADOS.....	9
1.7 COMPETENCIAS DE LOS ENTES INVOLUCRADOS.....	10
2 REVISIÓN DE LA PROPUESTA DE AUTORIDAD ÚNICA DE TRANSPORTE.....	12
2.1 COMENTARIOS A LA PROPUESTA.....	12
2.2 PROS DE LA PROPUESTA.....	12
2.2.1 <i>La incorporación de un ente especializado que asuma la competencia en la gestión integral de los subsistemas de transporte.....</i>	13
2.2.2 <i>Una única autoridad en materia de movilidad sostenible.....</i>	13
2.2.3 <i>Dos empresas especializadas ejecutoras de la gestión en materia de movilidad sostenible y obras.....</i>	13
2.2.4 <i>Concentración de todos los elementos de movilidad.....</i>	13
2.2.5 <i>Coordinación de las competencias.....</i>	13
2.2.6 <i>Garantía y desarrollo de principios relacionados con la movilidad.....</i>	14
2.3 CONTRAS DE LA PROPUESTA.....	14
2.3.1 <i>Demasiado tiempo en la implementación de la alternativa.....</i>	14
2.3.2 <i>Las fuentes de financiamiento son escasas.....</i>	14
2.3.3 <i>Las propuestas de obtención de recursos son altamente inviables.....</i>	14
2.4 RECOMENDACIONES.....	16
REFERENCIAS.....	17

## TABLA DE ABREVIACIONES

ABREVIATURA	CORRESPONDENCIA
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
BRT	Bus Rapid Transit
CRE	Constitución de la República de Ecuador
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
SMTP	Sistema Metropolitano de Transporte Público



## INTRODUCCIÓN

La Movilidad es una política sectorial, de gran transversalidad, por eso, dentro de la estructura de adopción, implementación y seguimiento al Plan Maestro de Movilidad Sostenible del Distrito Metropolitano de Quito - PMMS DMQ es importante distinguir actores según sus roles y según las funciones que tienen dentro del DMQ, en el diagnóstico base para el PMMS una de las debilidades se identificó en materia de gestión fue precisamente la desarticulación institucional y la superposición de funciones que lleva a la falta de claridad de la entidad encargada de ejecutar diferentes proyectos, centrándose en lo operativo del día a día dejando de lado la planificación de mediano y largo plazo, así como restando importancia a asuntos clave como la promoción de modos no motorizados, el fortalecimiento del transporte público y la integración de modos, entre otros.

En ese sentido el llamado inicial dentro de la estructuración del PMMS es a fortalecer la institucionalidad del DMQ que adoptará, ejecutará y hará seguimiento a la interiorización de la visión, objetivos, principios y estrategias como esencia de la planificación de la movilidad del DMQ, así mismo la institucionalidad debe realizar el seguimiento a las metas establecidas en el plan, en este aspecto resulta esencial el acompañamiento de la ciudadanía como veedores para que no se pierda el rumbo en las decisiones en materia de movilidad, de manera que el PMMS trascienda por encima de los cambios de actores políticos.

Uno de los elementos fundamentales para la adopción, implementación y seguimiento a los proyectos que materializan el PMMS DMQ corresponde al marco institucional, en estos momentos el DMQ se encuentra desarrollando la estructuración de la Autoridad Única de Transporte con los correspondientes cambios en las instituciones que esto genera.

De acuerdo con lo anterior en el presente documento se parte de presentar una síntesis de la propuesta de Autoridad Única de Transporte por la que optó el DMQ, seguido de la revisión de dicha propuesta analizando pros y contras generando unas recomendaciones finales sobre esto.

# 1 SÍNTESIS DE LA PROPUESTA DE AUTORIDAD ÚNICA DE TRANSPORTE DEL DMQ

Ante la necesidad de reorganización de funciones dentro de las entidades del DMQ para optimizar esfuerzos y procesos, durante el presente año se llevó a cabo la consultoría para la estructuración de la Autoridad Única de Transporte, en la cual se evaluaron varias alternativas y se escogió la más viable para el contexto y necesidades del municipio. En este capítulo se presenta la síntesis de la propuesta. (Asociación SIGMA GP – A&V Consultores, 2022)

## 1.1 CORAZÓN DE LA PROPUESTA

Además de la Secretaría de Movilidad, deben existir paralelamente dos empresas públicas metropolitanas, con personalidad jurídica propia: La Empresa Pública Metropolitana de Movilidad Sostenible, que se crea a través de Ordenanza; y, La empresa de Obras Públicas, en las que habrá una redistribución de las funciones y competencias, muchas de las cuales actualmente están superpuestas, de tal suerte que cada entidad tenga funciones y competencias propias y exclusivas.

## 1.2 FUNCIONES Y COMPETENCIAS DE LOS ENTES INVOLUCRADOS

La alternativa propone que las funciones y competencias de la Secretaría General de Movilidad sean:

1. Realizar la planificación de ciudad, a través del diseño de planes maestros, políticas públicas y demás instrumentos que permitan articular y coordinar la planificación del ordenamiento del territorio, ocupación y uso del suelo con la planificación de la movilidad, para garantizar conectividad y accesibilidad.
2. Ejercer las funciones de rectoría del sector movilidad, sobre todos sus actores, asegurando que los planes de expansión de infraestructura y servicios, así como los planes de operación y prestación del servicio están articulados con las necesidades del DMQ. Proponer políticas generales, planificar y regular todo lo relacionado con la ejecución de obras públicas del Distrito Metropolitano de Quito.
3. Proponer políticas generales, planificar y regular todo lo relacionado con la ejecución de obras públicas del Distrito

4. Metropolitano de Quito. (Asociación SIGMA GP – A&V Consultores, 2022)
5. Establecer las prioridades en materia de transporte, considerando las condiciones socioeconómicas y demográficas de la ciudad, así como la articulación con otras políticas distritales relacionadas con el uso del suelo, sostenibilidad, entre otras.
6. Establecer los planes y objetivos de mediano y largo plazo, que sirvan como elementos a las planeaciones específicas de las empresas del sector en materia de obras y movilidad, aportando al desarrollo económico de la ciudad.
7. Realizar la coordinación de los medios no motorizados de movilidad y establecer las condiciones para la implementación de la política pública a las empresas del sector.
8. Planear los requerimientos de inversión de expansión del sistema de transporte público y su mantenimiento, en coordinación con las dos empresas y la Alcaldía.
9. Estimar los ingresos (tarifarios y no tarifarios), inversiones y gastos operacionales de los subsistemas (metro, BRT, colectivo, cable) y para el sistema integrado, de tal manera que se cuantifiquen las necesidades presupuestales de mediano y largo plazo en materia de inversión, operación, mantenimiento, así como las alternativas para financiarlos.
10. Analizar las tarifas técnicas y las decisiones de tarifas a usuario, a fin de cuantificar eventuales desfases y las alternativas para financiarlos.
11. Orientar la formulación de programas y proyectos de construcción, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura de los subsistemas de transporte, cuya ejecución estará a cargo de las empresas del sector.
12. Desarrollar los estudios de prefactibilidad y factibilidad (diseño conceptual) de los proyectos de movilidad y en particular los de transporte público y no motorizado.
13. Determinar las políticas y directrices de ingeniería de tránsito y seguridad vial en el DMQ
14. Determinar las políticas tarifarias respecto del transporte colectivo, el transporte público por taxi, así como el transporte de carga, los valores del estacionamiento público tarifado, peajes y tarificación vial en general emitir las regulaciones correspondientes a la movilidad en el DMQ.

Que las funciones y competencias de la Empresa de Movilidad Sostenible sean:

1. Realizar la gestión de coordinación de la integración de los diferentes modos y subsistemas de transporte (masivo, colectivo e individual).
2. Realizar la gestión de las operaciones de recaudo de los servicios de transporte, ejecutando la respectiva transferencia, conforme al modelo de gestión para ello establecido.
3. Realizar la prestación de servicio de transporte en sus diferentes modalidades.
4. Realizar la fiscalización de la prestación de servicio de transporte en sus diferentes modalidades, cuando sea concesionado a terceros.
5. Articular sus planes y programas de tal manera que se promueva los medios no motorizados de movilidad.
6. Administrar los terminales de transporte, así como asegurar el mantenimiento de estos.
7. Realizar la respectiva vigilancia y control en el transporte comercial, escolar, convencional, colectivo, institucional y logístico.

8. Realizar la gestión de planificación, coordinación y control de las operaciones de tránsito y transporte, lo que incluye los estudios de necesidades de semaforización, su instalación, puesta en operación y mantenimiento.
9. Realizar todos los trámites de matriculación vehicular y demás condiciones propias del transporte en general.
10. Realizar la fiscalización de transporte público y comercial.
11. Planificar, ejecutar y controlar las actividades orientadas a la seguridad vial y realizar los estudios de ingeniería de tránsito requeridos.
12. Desarrollar las actividades comerciales y de promoción de alianzas público-privadas y nuevos negocios, así como de explotación de espacios publicitarios.
13. Realizar las actividades de mantenimientos menores a los equipamientos respectivos a la prestación de su servicio.
14. Realizar la integración en el recaudo y la operación del mismo, asegurando la seguridad, integralidad, confiabilidad, confidencialidad y veracidad de la información del servicio de recaudo.
15. Crear y mantener adecuadas y permanentes formas de comunicación entre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, las demás empresas municipales y la comunidad, a fin de conocer sus necesidades y atenderlas con base en las políticas institucionales.

Y que las funciones y competencias de la Empresa de Obras Públicas sean:

1. Coadyuvar al fortalecimiento institucional, a través de la autonomía de gestión, con el fin de administrar y ejecutar obras públicas.
2. Gestionar, coordinar, administrar, regular, ejecutar y fiscalizar todo lo relacionado con la ejecución de obras públicas del Distrito Metropolitano de Quito.
3. Realizar la planeación, ejecución, fiscalización de obras públicas.
4. Realizar la rehabilitación y mantenimiento de la vialidad, el espacio público y las zonas verdes.
5. Realizar la administración del espacio público y las zonas verdes.
6. Plantear las condiciones para los trámites respectivos de terceros privados o público en general con respecto a la infraestructura vial, de espacio público y zonas verdes.
7. Desarrollar las actividades comerciales y de promoción de alianzas público-privadas y nuevos negocios, así como de explotación de espacios publicitarios
8. Expedir normas reglamentarias y ejecutar las sanciones que correspondan por las diferentes infracciones a las Ordenanzas, Reglamentos y Resoluciones relativas a la ejecución de obras públicas, de conformidad con el procedimiento que se establezca para el efecto.
9. Crear y mantener adecuadas y permanentes formas de comunicación entre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, las demás empresas municipales y la comunidad, a fin de conocer sus necesidades y atenderlas con base en las políticas institucionales.

### **1.3 EMPRESAS QUE DEBEN DESAPARECER DEL SISTEMA DE MOVILIDAD**

Como consecuencia de la implementación de la alternativa, se extinguen (o se deben extinguir) la Empresa Pública Metropolitana de Pasajeros Quito, la Empresa Pública

Metropolitana Metro Quito y la Agencia Metropolitana de Tránsito, cuyos patrimonios pasan a propiedad de la Empresa Metropolitana de Movilidad Sostenible. También es patrimonio de esta última, el correspondiente a la gestión de semaforización y señalización, así como de gestión de estacionamientos y terminales que son transferidos por la actual Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas. (Asociación SIGMA GP – A&V Consultores, 2022)

#### **1.4 VIA PARA LA IMPLEMENTACION DE LA ALTERNATIVA**

La alternativa propone un proyecto de ordenanza metropolitana que, si bien de manera general adecúa la propuesta o alternativa a la legislación municipal en materia de movilidad, debe ser revisada y perfeccionada, pues contiene varias imprecisiones que dan lugar a interpretaciones equivocadas o pueden menoscabar su eficaz aplicación.

Entre los ejemplos más claros de estas impresiones señalamos las siguientes:

Uno de los artículos del proyecto de ordenanza dice textualmente:

“Art. (1). - Creación. - Créase la empresa pública denominada "EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE MOVILIDAD SOSTENIBLE".”

Sin embargo, unos artículos después, en las disposiciones reformativas y derogatorias, en el régimen de transición, cuando se habla de las transferencias de los activos, pasivos, recursos y patrimonio de la empresa pública de pasajeros de Quito, se dice:

*“Tercera. – A partir de la fecha de sanción de la presente ordenanza metropolitana, la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad Sostenible antes denominada Empresa Pública Metropolitana de Pasajeros de Quito, asumirá jurídicamente de esta última, todas las competencias, atribuciones, recursos humanos, administrativos y financieros, así como las obligaciones contractuales y patrimonio, la que, a través del acto administrativo correspondiente, deberá extinguirse por el cambio de denominación.”*

Igualmente, más adelante, al hablarse de la transferencia de activos, pasivos y demás de la empresa Pública Metropolitana Metro Quito a la empresa que se crea, la de Movilidad Sostenible, se dice:

*“Cuarta. - A partir de la fecha de sanción de la presente ordenanza metropolitana, la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad Sostenible asumirá jurídicamente todas las competencias , atribuciones, recursos humanos, administrativos y financieros, así como las obligaciones contractuales y patrimonio de la Empresa Pública Metropolitana Metro Quito la que, a través del acto administrativo correspondiente, deberá extinguirse, con motivo de la fusión por absorción en la Empresa ahora denominada Empresa Pública Metropolitana de Movilidad Sostenible.”*

## 1.5 PROPUESTA CONCRETA DE LA ORDENANZA

El proyecto de ordenanza propone específicamente un SISTEMA METROPOLITANO DE MOVILIDAD SOSTENIBLE DE QUITO (SMMSQ) como el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos de la libre movilidad, el disfrute de la ciudad y la accesibilidad universal al transporte público consagrados en la Constitución, en los tratados internacionales y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo.

Forman parte también del Sistema las organizaciones sociales y comunitarias mediante los mecanismos de participación que se establezcan. El Sistema se constituye en un mecanismo de gobernanza de transversalización, coordinación y articulación de la gestión de la movilidad urbana sostenible en el Distrito.

Son parte del Sistema todas las unidades administrativas del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito relacionadas con la movilidad sostenible y las empresas públicas metropolitanas que realizan la gestión del transporte público, tránsito, señalización seguridad vial y construcción y mantenimiento de su infraestructura.

## 1.6 ATRIBUCIONES DE LOS ENTES INVOLUCRADOS

Según el proyecto de ordenanza, la Secretaría General de Movilidad, como autoridad única del Sistema Metropolitano de Movilidad Sostenible, tendrá las siguientes atribuciones:

1. Desarrollar las políticas, planes, programas y proyectos para mejorar las condiciones de movilidad del DMQ.
2. Definir los objetivos y articular las políticas de transporte público, transporte comercial, tránsito, seguridad vial, movilidad activa, logística de mercancías y otros ámbitos directamente relacionados con la movilidad en el DMQ.
3. Desarrollar la planificación de transporte público, transporte comercial, tránsito, seguridad vial, movilidad activa, logística de mercancías y otros ámbitos directamente relacionados con la movilidad en el DMQ a nivel conceptual, incluyendo la infraestructura y todos los elementos necesarios para su adecuado funcionamiento.
4. Articular y coordinar las políticas, planes, programas y proyectos de movilidad con las diferentes Secretarías del Municipio de Quito y otras entidades públicas y privadas directamente relacionadas con el sector de movilidad.
5. Emitir políticas, lineamientos, normas técnicas, herramientas y metodologías que tengan por objeto el mejoramiento y la estandarización de la gestión del sistema de movilidad sostenible en el Distrito Metropolitano de Quito en lo relativo a: eficiencia eficacia de la prestación de servicios públicos relacionados con la movilidad, su sostenibilidad, desarrollo organizacional; talento humano; planes estratégicos y de negocio; innovación tecnológica, gestión de la información, desarrollo financiero, expansión e inversión, procedimientos de reestructuración y demás temas que involucren la gestión contable y financiera; así como evaluar su implementación;
6. Evaluar la gestión de las empresas públicas metropolitanas adscritas, en función de criterios de eficiencia, rentabilidad económica, financiera o social, así como su

sostenibilidad e impacto en la política pública de la gestión de la movilidad sostenible, de acuerdo con sus respectivos planes estratégicos y de negocio. Para el efecto, administrará un sistema único de información sobre el nivel de cumplimiento de estos y otros criterios relacionados con la movilidad sostenible; Modelo de Implementación de la propuesta del nuevo ente administrador del SMTP - DMQ - VI 27

7. Impulsar y coordinar la elaboración de planes de innovación sobre transferencia de tecnología;
8. Incentivar y promover la generación de economías de escala y optimización de recursos en las empresas públicas coordinadas y las unidades administrativas;
9. Controlar la gestión y riesgos en las empresas públicas metropolitanas coordinadas para la toma de decisiones en los directorios;
10. Planificar, coordinar, y supervisar, en el ámbito de su competencia, los procesos de creación, fusión, escisión, reorganización y liquidación de las empresas públicas metropolitanas, las unidades administrativas relacionadas con la movilidad sostenible gestión conforme lo determinado en la Ley y las disposiciones emitidas para el efecto por el Concejo Metropolitano de Quito y la Alcaldía;
11. Diseñar y proponer encadenamientos productivos y modelos asociativos para las empresas públicas metropolitanas, con sectores públicos o privados en el ámbito nacional o internacional o del sector de la economía popular y solidaria;
12. Elaborar la metodología que se debe aplicar para la conformación de ternas y designación del gerente general y liquidadores en las empresas públicas, según corresponda;
13. Recomendar la remoción de los gerentes y liquidadores de las diversas empresas públicas metropolitanas, así como de los funcionarios responsables de unidades administrativas que forman parte del Sistema Metropolitano de Movilidad Sostenible que tengan una gestión deficiente o que incumplan las políticas, lineamientos, herramientas y metodologías emitidas para la adecuada gestión de las empresas públicas metropolitanas; y,
14. Las demás que le señale la Constitución y las leyes.

## **1.7 COMPETENCIAS DE LOS ENTES INVOLUCRADOS**

La ordenanza propone las siguientes competencias para la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad Sostenible:

1. Operar y administrar el servicio de transporte público de pasajeros en el Distrito Metropolitano de Quito;
2. Brindar asesoría técnica especializada a instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras en el ámbito del transporte;
3. Explotar el corredor central trolebús del sistema integrado del Transporte Metrobús Q, de acuerdo con las disposiciones emanadas por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito;
4. Implementar y administrar el subsistema "Metro de Quito" en el marco de las políticas y normas expedidas por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

5. Administrar, operar, mantener y, en general, explotar la infraestructura, el material móvil y el equipamiento e instalaciones del Subsistema de Transporte Público Metro de Quito;
6. Prestar servicios atinentes al objeto previsto en el literal anterior, a través de la infraestructura a su cargo, directamente o por cualquier medio permitido por el ordenamiento jurídico;
7. Las demás actividades operativas y de prestación de servicios relativas a las competencias que le corresponden al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano, en el ámbito de gestión del servicio público de transporte público; y,
8. Cumplir con las demás actividades encomendadas por el Directorio.

## **2 REVISIÓN DE LA PROPUESTA DE AUTORIDAD ÚNICA DE TRANSPORTE**

Luego de la revisión y síntesis de la propuesta de Autoridad Única que se presentó en el capítulo 1, en este capítulo se presenta la revisión crítica de la misma de manera que se especifica que este será el nuevo contexto institucional en el marco del cual se dará la adopción, implementación y seguimiento al PMMS 2022 – 2042.

### **2.1 COMENTARIOS A LA PROPUESTA**

Según la revisión de la información disponible el municipio en efecto optó la mejor de las alternativas presentadas, no porque sea la mejor si no porque su implementación es la menos compleja de ejecutar, través de la promulgación de una ordenanza municipal, el otorgamiento de facultades y potestades propias y exclusivas para cada organización o entidad y porque su posterior aplicación es la que menos recursos demanda para aquello.

Habrà una Autoridad Única en materia de Movilidad que será la Secretaría General de Movilidad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Esta ejercerá la rectoría y definición de la política pública de la movilidad sostenible y todos los servicios correlacionados en el Distrito Metropolitano de Quito.

Se regirá por los principios establecidos en la Constitución de la República y en el Plan Metropolitano de Movilidad Sostenible y las competencias que tienen los gobiernos autónomos descentralizados municipales en movilidad y gestión del transporte terrestre público, tránsito y seguridad vial.

La segunda pieza relevante es la Empresa de Movilidad Sostenible que hará las veces de ente gestor del sistema de transporte público, especialmente en lo relacionado a las tecnologías de explotación, prepago e información relacionada con los servicios.

### **2.2 PROS DE LA PROPUESTA**

A continuación, se presentan los pros de la propuesta.

### ***2.2.1 La incorporación de un ente especializado que asuma la competencia en la gestión integral de los subsistemas de transporte***

El informe de consultoría dice que en la actualidad la Secretaría de Movilidad ejerce transitoriamente la competencia operacional del Sistema de Transporte, pero no cuenta con la capacidad técnica suficiente para gestionar el nuevo Sistema Metropolitano de Transporte Público para Quito (SMTP-DMQ), por lo que se hace necesario una reestructuración institucional del área de movilidad que permita la incorporación de un ente especializado que asuma la competencia de la gestión integral de los subsistemas de transporte que ofrezca el servicio de calidad esperado dentro del territorio, así como lograr la coordinación y la definición clara de las competencias de las instituciones relacionadas con la movilidad.

### ***2.2.2 Una única autoridad en materia de movilidad sostenible***

En la alternativa seleccionada, la Secretaría General de Movilidad Sostenible (Autoridad Única del Sistema de Movilidad Sostenible) tiene atribuciones de rectoría, regulación y planificación, respecto de la totalidad de los actores y las entidades que ejecutarán y gestionarán las competencias que les han sido conferidas en el esquema seleccionado.

### ***2.2.3 Dos empresas especializadas ejecutoras de la gestión en materia de movilidad sostenible y obras***

La alternativa seleccionada implica mantener a la Secretaría de Movilidad en la estructura municipal, tal como se encuentra hoy en día. Adicionalmente, se establecen dos empresas públicas, una para la gestión y operación de la movilidad y otra de obras públicas.

Para el efecto se mantiene la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras públicas que de aquí en adelante se denominará Empresa Metropolitana de Obras Públicas sin cambios de estructura y se crea a la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad Sostenible (Ente gestor de las tecnologías, el recaudo y la información del transporte público en el ámbito de sus competencias).

### ***2.2.4 Concentración de todos los elementos de movilidad***

La Empresa Pública Metropolitana de Movilidad Sostenible de Quito (ente gestor en el ámbito de sus competencias) tiene una estructura que corresponde a los grandes elementos de movilidad: i) transporte público; ii) tránsito; iii) transporte comercial; y iv) logística, y por lo tanto asume las veces del administrador del SMTPDMQ.

En la propuesta de estructura de la Empresa de Movilidad se incluye una Gerencia Ejecutiva del Sistema Integrado de Transporte y luego Gerencias por Modos (Metro, BRT, Cables, etc.) y luego Gerencias por modos de transporte o tecnología. Al respecto, es opinión de esta consultoría que mejor sería tener solo dos gerencias: una del Sistema Integrado, para todos los modos o tecnologías masivas, y otra para los servicios alimentadores motorizados.

### ***2.2.5 Coordinación de las competencias***

Para el mejor desempeño de sus competencias tanto la Secretaría de Movilidad Sostenible, como las empresas públicas metropolitanas de Obras Públicas y de Movilidad contarán con un Consejo Consultivo, integrado por la Secretaría de Territorio, la Secretaría de Medio

Ambiente, la Secretaría de Planificación, Administraciones Zonales, la Agencia Nacional de Tránsito y demás entidades nacionales que tengan relación con la movilidad en el DMQ.

### ***2.2.6 Garantía y desarrollo de principios relacionados con la movilidad***

A través de la alternativa se pretende garantizar un efectivo ejercicio de los derechos de libre movilidad y disfrute de la ciudad.

Dice la propuesta que también se busca mejorar la coordinación y articulación con el ordenamiento territorial para lograr que el espacio público sea más accesible en beneficio de la ciudadanía y que permita que construir una mayor sostenibilidad social, ambiental y financiera, manteniendo un enfoque con igualdad de género y de atención prioritaria a la población del Distrito Metropolitano que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad.

Se busca desarrollar e implementar plenamente los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación, así como aquellos de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.

## **2.3 CONTRAS DE LA PROPUESTA**

A continuación, se presentan los contras de la propuesta.

### ***2.3.1 Demasiado tiempo en la implementación de la alternativa***

El proyecto de ordenanza propone un régimen transitorio para la implementación total de la alternativa propuesta, que alcanza un tiempo de 48 meses desde la sanción o aprobación de la ordenanza, lo que supone necesariamente que en el ámbito político municipal pueden ocurrir eventos que aborten el desarrollo propuesto.

### ***2.3.2 Las fuentes de financiamiento son escasas***

Si bien la alternativa analizada es la que menos recursos humanos, económicos y financieros demanda del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, las fuentes de financiamiento son siempre recursos municipales y muy pocos los recursos propios de las empresas ejecutoras de la gestión de movilidad.

La alternativa analizada reconoce que no hay un sistema de transporte público que sea completamente sostenible por lo cual es necesario que los gobiernos nacionales, regionales o locales hagan esfuerzos financieros adicionales de manera recurrente para complementar la financiación requerida para la expansión del sistema, e incluso para su operación. En el caso de Quito se observa una dependencia muy fuerte de las transferencias del DM al sistema.

### ***2.3.3 Las propuestas de obtención de recursos son altamente inviables***

1. Preasignaciones: La Constitución de la República del Ecuador expresamente prohíbe crear “preasignaciones presupuestarias” (Artículo 298 CRE). El informe dice que la prohibición constitucional relacionada a preasignaciones impide contar con mecanismos e instrumentos que permitan una mejor sostenibilidad financiera, ya

que no se pueden predestinar recursos. Dice que es recomendable, a futuro, promover cambios constitucionales y legales para que DMQ pueda contar con mecanismos e instrumentos que le permitan una mejor sostenibilidad financiera. Considerando que esos cambios tomarían un tiempo importante en discutirse, eventualmente aprobarse y luego ser implementados, se sugiere también contemplar otras opciones de fuentes alternativas de financiamiento. Una reforma constitucional o legal, como la propuesta, es altamente inviable, por la polaridad política de los miembros de la Asamblea Nacional.

2. Otorgar mayor autonomía a las grandes ciudades para generar recursos financieros adicionales. El informe reconoce que es necesario que el Municipio de Quito tenga la autonomía para imponer mayores tarifas en impuestos existentes, o que pueda establecer nuevas sobretasas y que aquel es un aspecto filosófico de fondo que el DMQ debería promover ya que de otra manera será muy difícil allegar recursos adicionales, entendiéndose que es un cambio complejo que requiere modificaciones constitucionales y legales.
3. El informe también reconoce que hay un problema significativo de sostenibilidad financiera porque el DMQ debe asignar US\$175 millones promedio anual para financiar las necesidades de las entidades del sector y que ese déficit se puede reducir exclusivamente con dos fuentes: tarifas a los usuarios o subvenciones del DMQ.
4. El informe reconoce además que la decisión del balance entre tarifas e impuestos es una decisión de carácter político. Desde el punto de vista técnico la recomendación es que las tarifas reflejen lo mejor posible los costos de la prestación del servicio, y cubrir los desfases del sistema con recursos, ojalá estables y predecibles provenientes de preasignaciones.
5. El informe reconoce expresamente que el sistema de transporte de Quito no es autosostenible básicamente porque demanda recursos crecientes para la expansión, mantenimiento y operación, mientras que los recursos financieros disponibles con que cuenta son muy escasos. Que en el caso del DMQ hay varias situaciones particulares que le impiden contar con recursos adicionales para gestionar el sistema, entre las cuales se destacan las siguientes: • Los tributos que recaudan los municipios, distritos y regiones en Ecuador son bajos frente a los obtenidos en otros países. Esto se evidencia en casos como el impuesto predial, que es el principal ingreso tributario del DMQ. • El COOTAD precisa de manera limitante las bases gravables, tarifas y elementos centrales de los impuestos locales, sin considerar que los distritos y ciudades de mayor población enfrentan retos en la prestación de los servicios que les exigen contar con instrumentos adicionales a los que eventualmente necesitan jurisdicciones con menor población. • La Constitución de la República de Ecuador no permite “pre-asignaciones” para necesidades de inversión u operación de sistemas de transporte, que son usuales en la mayoría de los países sin importar su nivel de desarrollo. • La definición de tarifas de los servicios de transporte público la realiza el Concejo Metropolitano, lo cual genera inflexibilidades y una visión que tiende a privilegiar aspectos de carácter político.

## 2.4 RECOMENDACIONES

A continuación, se presentan las recomendaciones que se sugieren para la propuesta de Autoridad Única de Transporte.

- La ordenanza debería contemplar la obligatoriedad de que el delegado del Alcalde a la Secretaría de Movilidad Sostenible sea Presidente del Directorio de las dos empresas ejecutoras o gestadoras del sistema, lo anterior con la finalidad de ejercer un mejor monitoreo y control sobre las decisiones que vayan implementando en el tiempo tales empresas.
- La ordenanza podría contemplar, además, a través de una disposición transitoria, la obligatoriedad del seguimiento o monitoreo anual del cumplimiento de las fases de la alternativa propuesta, hasta su total implementación.

## REFERENCIAS

Asociación SIGMA GP – A&V Consultores. (2022). *Estructuración y Conformación de la Entidad Administradora del Sistema Integrado de Transporte Público del Distrito Metropolitano de Quito (Autoridad Única de Transporte)*. Quito: Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito.

Asociación SIGMA GP – A&V Consultores. (2022). *Propuesta de financiamiento Autoridad Única de Transporte*. Bogotá: Secretaría de Movilidad del Municipio de Quito.

Asociación SIGMA GP – A&V Consultores. (2022). *Propuesta y Modelo de Gestión para la Autoridad Única de Transporte*. Quito: Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito.

