

Memorando Nro. EPMMQ-GJ-2023-0628-M**Quito, D.M., 11 de diciembre de 2023**

PARA: Víctor Hugo Villacrés Endara
Gerente General
EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA METRO DE QUITO

ASUNTO: Informe jurídico a proyecto de Ordenanza metropolitana reformativa del Código Municipal para el DMQ, por la cual se incorporan normas para regular el uso del subsistema de transporte público Metro de Quito

De mi consideración:

Doy atención al memorando No. EPMMQ-SG-2023-0401-M de 22 de noviembre de 2023, con el cual la señorita Secretaria General traslada el requerimiento formulado por la señor Secretaria General del Concejo Metropolitano, contenido en el oficio No. GADDMQ-DC-RCMF-2023-0373-O, en el que se requiere informes técnico y jurídico respecto de la “*ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATIVA DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, POR LA CUAL SE INCORPORA LAS NORMAS PARA REGULAR EL USO DEL SUBSISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO METRO DE QUITO*”.

Sobre el particular informo lo siguiente:

I ANTECEDENTES.-

Mediante Ordenanza Metropolitana No. 0237, reformada por la Ordenanza Metropolitana No. 0383, aprobada el 28 de marzo de 2013, sancionada por el Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito el 2 de abril del mismo año, se creó la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito (EPMMQ), cuyo objeto principal es desarrollar, implementar y administrar el Subsistema de Transporte Público Metro de Quito. La referida Ordenanza fue incorporada en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, a partir del artículo 220.

El 29 de noviembre de 2022, la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito (EPMMQ) y la Empresa Operadora Metro de Medellín Transdev EOMMT SAS suscribieron el Contrato Nro. 20220010 para la Provisión de servicios especializados para la operación del Metro de Quito y la coordinación e integración de los contratos relacionados con la operación de la Primera Línea del Metro de Quito por un monto de hasta USD 193'738.800,00, sin IVA y un plazo de ejecución de 6 años, contados a partir del día siguiente de la fecha de suscripción del Contrato.

Mediante memorando No. EPMMQ-GJ-2023-0582-M, de 21 de noviembre de 2023, la Gerencia Jurídica, atendiendo a una consulta formulada por la Gerencia de Negocios, emitió el siguiente 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.”

Mediante Memorando No. EPMMQ-GN-2023-0176-M de 5 de diciembre de 2023, la Gerencia de Negocios emite informe técnico respecto del proyecto de ordenanza antes referido.

Memorando Nro. EPMMQ-GJ-2023-0628-M**Quito, D.M., 11 de diciembre de 2023**

Al referido informe, se adjunta el documento titulado “Informe para incluir en el Reglamento de Usuarios del Metro de Quito la exención de tarifa para menores de cinco (5) años de edad, en el que se manifiesta:

“Se han realizado varios estudios sobre el desarrollo infantil, los que demuestran que los primeros años de vida son fundamentales para la formación cognitiva y emocional de los niños. Exponerlos a nuevas experiencias, incluyendo viajes en transporte público, contribuye positivamente a su desarrollo social y cultural favoreciendo su desarrollo Cognitivo y Emocional. (Ver artículo “Espacio para la Infancia 2019 - Los efectos del transporte en el desarrollo de la primera infancia” por Julien Vincelot y Patrin Watanatada, artículo publicado en el número de diciembre de 2018 de Sustainable Transport, la revista del Institute for Transportation and Development Policy. La versión completa está disponible en: <https://www.itdp.org/2019/02/11/transport-childhood-development/>).

Establecer la exención de tarifas para menores de 5 años contribuirá a la equidad social. El acceso igualitario al transporte público desde la infancia elimina barreras económicas para las familias de bajos ingresos, permitiéndoles participar plenamente en las actividades sociales y educativas de la ciudad.

Beneficios de la Exención:

Las familias enfrentan constantemente presiones financieras, y los costos asociados con el transporte público pueden ser significativos. Eximir a los niños menores de 5 años de las tarifas aliviará la carga financiera de los padres, permitiéndoles destinar esos recursos a otras necesidades básicas.

Facilitar el acceso gratuito al transporte público de pasajeros a los menores de 5 años, incentiva a las familias a utilizar el transporte público, reduciendo la congestión vehicular y contribuyendo a la sostenibilidad ambiental. Además, crea una cultura de movilidad temprana, promoviendo hábitos de transporte sostenibles desde la infancia.

Comparación Internacional:

Numerosas ciudades y países han implementado políticas de exención de tarifas para los menores de edad con resultados positivos. Ejemplos como; Lima, Londres, París, Madrid y Nueva York, han demostrado que esta medida no solo es viable, sino que también mejora la calidad de vida de las familias y fortalece el sistema de transporte público.

Conclusiones:

En el ordenamiento jurídico vigente está contemplado el derecho al tratamiento preferencial para los menores de edad.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados gozan de potestades constitucionales, legales y reglamentarias para diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio y regular la prestación del servicio público de transporte.

La Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito “EPMMQ” es competente para desarrollar e implementar el subsistema del Metro de Quito.

La exención de tarifas de transporte de metro para menores de 5 años es una medida justa y necesaria. Además de ofrecer alivio económico a las familias, promueve el desarrollo infantil, la equidad social y la sostenibilidad ambiental y ha sido adoptada en muchos sistemas metro en todo el mundo.

Memorando Nro. EPMMQ-GJ-2023-0628-M**Quito, D.M., 11 de diciembre de 2023****Recomendaciones:**

En consideración a los antecedentes, argumentos y base legal antes expuestos, 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 menores de 5 años.

Dadas las competencias establecidas en el ordenamiento jurídico vigente, esta podría regularse a través de su inclusión en el Reglamento para el Uso del Subsistema de Transporte Público Metro de Quito que será revisado en el Concejo Metropolitano.

Recomendamos la adopción de esta propuesta como parte de una estrategia integral para mejorar el acceso y la calidad del transporte público en nuestra ciudad”.

II BASE LEGAL.-

La base legal citada en los considerandos es pertinente y completa, por lo cual no existe observación alguna respecto de la misma.

III ANÁLISIS.-

La Primera Línea del Metro de Quito es un sistema ferroviario pesado, tipo metro, de transporte masivo de pasajeros. Está compuesto por una línea de 22 kilómetros que atraviesa la ciudad de norte a sur, desde El Labrador a Quitumbe. El sistema cuenta con 15 estaciones, 18 trenes eléctricos con una capacidad por tren de 1230 usuarios. La inversión hasta la fecha supera los 2100 millones de dólares americanos.

El contrato suscrito con la Empresa Operadora Metro de Medellín Transdev, contempló dentro de sus servicios y productos la presentación por parte de EOMMT de un borrador de reglamento del usuario de la PLMQ, que se base en las mejores prácticas internacionales aplicadas a esta clase de servicio público, pionero en Quito y el Ecuador.

A partir de este documento, la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito, la empresa operadora y la Secretaría de Movilidad, trabajaron en mesas técnicas, económicas y jurídicas, con el propósito de confeccionar un instrumento normativo que permita a todos los actores relacionados con la operación de la PLMQ, contar con normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, que regulen las condiciones generales de la prestación y operación del servicio de transporte de pasajeros en el subsistema Metro de Quito.

La estructura general del proyecto de ordenanza es como sigue:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**CONSIDERANDOS****SECCIÓN I
DE LAS GENERALIDADES DEL SUBSISTEMA****PARÁGRAFO I
OBJETO, ÁMBITO Y DEFINICIONES****PARÁGRAFO II
DEL CONTRATO DE SERVICIO DE TRANSPORTE, AUTORIDAD Y EVENTOS EXCEPCIONALES****SECCIÓN II**

Memorando Nro. EPMMQ-GJ-2023-0628-M**Quito, D.M., 11 de diciembre de 2023**

ACTORES DEL SUBSISTEMA

PARÁGRAFO I
DEL METRO DE QUITO
PARÁGRAFO II
DE LOS USUARIOS Y VISITANTESSECCIÓN III
DEL TRANSPORTE DE ANIMALES Y BICICLETAS/VEHÍCULOS DE MICROMOVILIDADPARÁGRAFO I
DEL TRANSPORTE DE ANIMALES
PARÁGRAFO II
DEL TRANSPORTE DE BICICLETAS Y VEHÍCULOS DE MICROMOVILIDADSECCIÓN IV
DE LOS MEDIOS DE PAGOSECCIÓN V
DE LOS RECLAMOSSECCIÓN VI
DEL RÉGIMEN SANCIONATORIO

DISPOSICIONES GENERALES

DISPOSICIONES REFORMATARIAS

DISPOSICIÓN FINAL

De la revisión de la estructura del proyecto de ordenanza, se encuentra que el documento contiene una Exposición de Motivos, que no es otra cosa sino la justificación, la necesidad de expedir dicho cuerpo normativo.

En lo que respecta a los considerandos de la ordenanza, hemos señalado ya que contiene la base legal, desde la Constitución de la República, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y su Reglamento, Código Orgánico Administrativo y Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

En la parte normativa, propiamente dicha, el proyecto inicia abordando aspectos generales del subsistema de transporte Metro de Quito, señalando su objetivo, ámbito de aplicación, descripción del subsistema, principios aplicables y las definiciones que se han de aplicar.

En la Sección II se enuncian los actores del subsistema y sus obligaciones o atribuciones, entre los que encontramos a la EPMMQ, como operador del subsistema, los usuarios y visitantes, en los que se detallan sus derechos, particularmente de los grupos de atención prioritaria (adultos mayores, niños, niñas, adolescentes, mujeres embarazadas y personas con discapacidad).

En correlación con el régimen de derechos de los usuarios, también se regulan sus obligaciones y prohibiciones. Como consecuencia de la inobservancia de las obligaciones o prohibiciones, deriva un régimen sancionatorio en el nivel administrativo, consistente en sanciones de orden pecuniario, en el que las conductas que motivan una

Memorando Nro. EPMMQ-GJ-2023-0628-M**Quito, D.M., 11 de diciembre de 2023**

sanción guardan el principio constitucional de proporcionalidad en relación a su gravedad. Esto sin perjuicio de otras conductas que caen en el campo penal, y que no requieren ser reguladas por la ordenanza, por encontrarse ya previstas en cuerpos normativos de superior jerarquía, como el Código Orgánico Integral Penal.

En las Disposiciones Generales se confiere a la EPMMQ la facultad de dictar normativa secundaria que permita una correcta aplicación de la ordenanza.

Finalmente, dentro de las Disposiciones Reformativas, se aborda lo concerniente al trabajo autónomo, el uso y ocupación del espacio público, a fin de ajustarlos a las características propias del subsistema y a regulaciones y prácticas internacionales de este tipo de sistemas de transporte.

Con arreglo al informe técnico emitido por la Gerencia de Negocios, se advierte la necesidad de incorporar una disposición por la cual se cree la exención del pago de la tarifa a niños y niñas menores de 5 años, aspecto que no se encuentra contemplado en el proyecto de ordenanza.

El artículo 3247 del Código Municipal contiene los principios de la Estructura Tarifaria, entre los que se encuentran el de universalidad, accesibilidad a tarifas socialmente justas, equidad, entre otros. La exención del pago de la tarifa para menores de 5 años se plantea para el subsistema Metro de Quito; sin embargo, considerando que la estructura tarifaria debe mantener un esquema uniforme en todos los subsistemas, se recomienda al Concejo Metropolitano analizar la conveniencia de incorporar esta disposición para todo el sistema de transporte público de pasajeros; o, en su defecto, restringirlo al subsistema Metro de Quito.

En tal virtud, adjunto al presente se servirá encontrar el borrador de ordenanza en el que se ha incorporado una disposición reformativa Quinta, con el fin de atender la recomendación de la Gerencia de Negocios, recomendación que desde el punto de vista jurídico no tiene impedimento.

IV CRITERIO.-

Por los antecedentes, base legal y análisis expuestos en el presente informe, es criterio de esta Gerencia Jurídica que el proyecto de “ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATIVA DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, POR LA CUAL SE INCORPORA LAS NORMAS PARA REGULAR EL USO DEL SUBSISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO METRO DE QUITO” ha sido elaborado con apego al ordenamiento jurídico vigente en la República del Ecuador, siendo un cuerpo normativo necesario para regular las relaciones entre los usuarios, actores del subsistema, entidades del GADDMQ relacionadas con la prestación del servicio de transporte público de pasajeros y ciudadanía en general, lo que permitirá hacer un uso adecuado del servicio, determinar con claridad los derechos, obligaciones, prohibiciones de los usuarios, así como el régimen sancionatorio aplicable a aquellas personas que no observen dicha normativa o incurran en conductas contrarias al correcto uso de la Primera Línea del Metro de Quito.

El presente informe no se pronuncia sobre aspectos técnicos o económicos del proyecto de ordenanza, por estar fuera de sus competencias.

Particular que comunico para los fines pertinentes.

Atentamente,

Memorando Nro. EPMMQ-GJ-2023-0628-M

Quito, D.M., 11 de diciembre de 2023

Documento firmado electrónicamente

Dr. Galo Fabian Torres Gallegos

GERENTE JURÍDICO

EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA METRO DE QUITO - GERENCIA JURÍDICA

Referencias:

- EPMMQ-SG-2023-0401-M

Anexos:

- epi-2019_30_panoramica_efectos-transporte_j-vincelot-et-al.pdf
- epmmq-gg-2023-0194-m.pdf
- epmmq-gj-2023-0582-m_criterio_jurídico_exención_menores_5_años.pdf
- EPMMQ-GN-2023-0176-M Informe técnico menores 5 años.pdf
- ordenanza_del_usuario_metro (11 dic 2023).docx

Copia:

Sr. Econ. Santiago Xavier Garces Egas

Gerente de Negocios

EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA METRO DE QUITO - GERENCIA DE NEGOCIOS

Sr. Ing. Diego Esteban Mosquera Araujo

Gerente de Operaciones, Encargado

EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA METRO DE QUITO - GERENCIA DE OPERACIONES

Sr. Mgs. Franklin Oriol Plazas Andrade

Asesor

EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA METRO DE QUITO

Sra. Mgs. Natalya Lizbeth Mejía Morejón

Secretaria General

EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA METRO DE QUITO - SECRETARIA GENERAL

Sra. Caterine Marisol Peñafiel Saransig

Funcionario Directivo

DESPACHO CONCEJAL RACINES CORREDORES MARIA FERNANDA

