

INFORME TÉCNICO PARA PRESENTARSE ANTE EL PLENO DEL CPCCS

VEEDURÍA CIUDADANA PARA: "VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LA CALIDAD DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO EN LA CIUDAD DE QUITO, PROVINCIA DE PICHINCHA."

I. ANTECEDENTES.-

- Mediante Oficio S/N de fecha 13 de agosto del 2015, suscrito por los señores Jaramillo Jessica, Villagómez Mario, Buendía Cristóbal; se solicitó a la Presidenta de CPCCS la conformación y acreditación de una Veeduría Ciudadana para "VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LA CALIDAD DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO EN LA CIUDAD DE QUITO, PROVINCIA DE PICHINCHA".
- Con Oficio N°2662-CPCCS-2015, el día 22 de septiembre de 2015, se procedió a notificar e informar al Dr. Mauricio Rodas Espinel, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, el inicio de la Veeduría Ciudadana; como también la obligación de brindar todas las facilidades necesarias y la garantía de acceso a la información objeto de la veeduría.

II. BASE LEGAL PERTINENTE A LA SOLICITUD PLANTEADA.-

De la Constitución de la República del Ecuador:

- Que, el artículo 61 de la Constitución de la República del Ecuador, en sus numerales 2 y 5, garantiza los derechos de participación de las personas en los asuntos de interés público y en la fiscalización de los actos de poder público;
- Que, el artículo 204 de la Constitución de la República del Ecuador, en su primer párrafo establece "El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación".
- Que, el artículo 208 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador confiere al CPCCS, entre otros deberes y atribuciones el coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social;

De la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana:

- Que, el artículo 8 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, establece dentro de las atribuciones del Consejo: Apoyar técnica y metodológicamente las iniciativas de veeduría ciudadana; así como también, promover y estimular las iniciativas de control social sobre el desempeño de las políticas públicas;



Del Reglamento General de Veedurías Ciudadanas:

- Que, el Capítulo II del Reglamento General de Veedurías Ciudadanas, hace referencia al concepto, naturaleza, temporalidad y conformación de las Veedurías Ciudadanas. (Artículos 6, 7, 8 y 9 del RGVC).
- Que, el Capítulo V del Reglamento General de Veedurías Ciudadanas, hace referencia al Procedimiento para la Conformación de Veedurías Ciudadanas.

III. OBJETO Y ÁMBITO.-

El Objeto de la Veeduría es: "VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LA CALIDAD DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO EN LA CIUDAD DE QUITO, PROVINCIA DE PICHINCHA".

La constitución de esta Veeduría ha sido planteada desde la iniciativa ciudadana con la finalidad de verificar y transparentar el cumplimiento del indicador de la calidad del servicio de transporte público en la ciudad de Quito, provincia de Pichincha.

IV. EQUIPO DE VEEDORES Y COORDINADOR.-

La Veeduría estuvo conformada por las siguientes personas:

NOMBRES	DESIGNACIÓN
Cristóbal Buendía	COORDINADOR
Jessica Jaramillo Yaguachi	VEEDORA
Mario Villagómez	VEEDOR

De acuerdo al artículo 9 del Reglamento General de Veedurías Ciudadanas, la veeduría estuvo integrada por tres personas, cumpliendo el mínimo de integrantes requeridos.

V. CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO.-

❖ **Fecha de Inicio y Notificación:**

Con Oficio N°2662-CPCCS-2015, el día 22 de septiembre de 2015, se procedió a notificar e informar al Dr. Mauricio Rodas Espinel, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, el inicio de la Veeduría Ciudadana; como también la obligación de brindar todas las facilidades necesarias y la garantía de acceso a la información objeto de la veeduría.



❖ **Fecha de Finalización:**

De conformidad al plan de trabajo y cronograma diseñado para el desarrollo de la Veeduría, se estableció un plazo de 6 meses contados a partir de la notificación de inicio de veeduría remitida a las autoridades; por lo que, la fecha de finalización quedó establecida para el 22 de marzo de 2016.

❖ **Ampliación de Plazo:**

Al no haberse podido concluir con el objeto de la veeduría, conforme al plan de trabajo establecido, mediante Oficio N° CPCCS-Q-E-819-2016, de fecha 08 de marzo del 2016, los integrantes de la Veeduría Ciudadana, solicitan a la Subcoordinación Nacional de Control Social, la ampliación de plazo, el cual se amplía desde el mes de marzo hasta el mes de septiembre de 2016, con la finalidad de poder cumplir el objeto por el cual se constituyó la veeduría ciudadana para la finalización del cronograma de actividades, plan de trabajo; y, la presentación de los Informes respectivos.

❖ **Fecha de Entrega de Informe Final:**

El informe final ha sido recibido en las dependencias del CPCCS, el 12 de enero de 2017, mediante Oficio S/N, suscrito por el Coordinador de la Veeduría.

VI. SÍNTESIS DEL DESARROLLO DE LA VEEDURÍA:

- En fecha 05 de octubre de 2015, se procedió a solicitar al Municipio de Quito información de la metodología que utilizó para el cálculo de la asignación de los recursos no reembolsables, en fecha 07 y 19 de octubre de 2015; se envió un recordatorio para que en base de lo establecido en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública se entregue la información solicitada.
- Mediante Oficio-2967-CPCCS-2015, de fecha 19 de octubre de 2015, se solicitó al Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, Doctor Mauricio Rodas, autorice a quien corresponda el facilitar el libre acceso a la información y espacios de observación necesaria para que los veedores cumplan con el objeto de esta Veeduría, este pedido se lo realizó en concordancia con disposiciones Constitucionales.
- Con fecha 05 de noviembre de 2015, mediante Oficio S/N, dirigido al Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, se solicitó la información requerida en el mes de octubre con el objetivo de que se proporcione la documentación relacionada al objeto de esta veeduría.



- En fecha 12 de noviembre de 2015 mediante Oficio N°SPA-MEP-1052-Ob-2015, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, otorga la información solicitada con fechas 05, 07 y 19 de octubre de 2015.
- Mediante Oficio N° 2624-15, el señor Darío Tapia en calidad de Secretario de Movilidad remite en forma incompleta a la Coordinación de la Veeduría Ciudadana información requerida al "Plan de Fortalecimiento de la Calidad de Servicio de Transporte Público del DMQ".
- Con la finalidad de cumplir el objeto de esta Veeduría, los Veedores en forma conjunta con el CPCCS se apoyaron en el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional firmado entre el CPCCS y la UCE el 28 de enero del 2016 para determinar el índice de calidad de transporte urbano del DMQ desde la percepción de los usuarios. Como lo estipula la cuarta cláusula del Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional, se tornó necesario la elaboración de un convenio específico para operativizar los requerimientos de la veeduría. En este contexto se acordó con la contraparte de la UCE la generación del apoyo técnico requerido en paralelo a la elaboración del documento antes mencionado.
- En fecha 20 de julio de 2016, se realizó la primera revisión del convenio específico entre la UCE y el CPCCS, mismo que se realizó con la finalidad de cumplir con el objeto de esta veeduría.
- El día 2 de agosto de 2016, se mantuvo una reunión de trabajo entre el CPCCS, la UCE y los veedores, donde se estableció que para cumplir el objeto de esta veeduría era necesario estructurar una encuesta e implementar un cronograma de ejecución de la misma como método para medir el Indicador de la Calidad de Transporte Público en la ciudad de Quito. En cumplimiento al cronograma establecido se realizó el acompañamiento a la capacitación de los alumnos para la implementación de la encuesta.
- En fechas 17, 18, 19, 20 y 21, de agosto de 2016, se realizó la encuesta conforme lo estipulado a la metodología, en los horarios de más afluencia de usuarios de transporte público, que es de 6:30 a 10:00 en la mañana y de 16:30 a 19:00 por la tarde-noche.
- El 05 de septiembre de 2016, se realizó el proceso de sistematización y análisis de datos, obtenidos en la encuesta, por parte de la UCE.
- En fecha 21 de septiembre de 2016, mediante Oficio S/N, suscrito por el Dr. Cristóbal Buendía, Coordinador de la Veeduría, en cumplimiento a los tiempos establecidos por el Reglamento General de Veedurías ingresa a las dependencias del CPCCS el informe final de veedores, constante en tres anexos con la respectiva documentación de respaldo que fue manejada por la veeduría; cada veedor en el mencionado informe realiza de acuerdo a su área



conclusiones y recomendaciones. Por el impacto que ha generado en el DMQ en cuanto a su estudio y análisis, los veedores con la finalidad de cumplir de forma cabal el objeto para lo cual fue creada la Veeduría, acordaron en forma unánime esperar la metodología de cálculo del índice de calidad del transporte público en Quito, realizada por la Universidad Central del Ecuador.

- Mediante el Oficio N° 445-CE-UCE-2016 de 15 de diciembre del 2016, la Universidad Central del Ecuador a través de su Comité de Ética en calidad de administradores del convenio pidieron ser recibidos en el pleno del CPCCS para realizar la entrega del resultado del análisis de la encuesta realizada a la ciudadanía.
- La Universidad Central del Ecuador, con fecha 23 de Diciembre del 2016 e ingresado con fecha 27 del mismo mes y año procede a entregar el resultado del análisis de la encuesta mediante oficio N°464-UCE-2016.
- Con fecha 6 de Enero del 2017 mediante Oficio N° CPCCS-DPPI-2017-0011-OF se solicitó a la Veeduría realizar Informe del proceso donde se sintetice las conclusiones y recomendaciones que realizan los veedores conjuntamente con la metodología de cálculo del índice de calidad del transporte público en Quito, realizada por la Universidad Central del Ecuador; este informe es entregado en las dependencias del CPCCS el día 12 de Enero del 2017, suscrito por parte del Coordinador de la veeduría Dr. Cristóbal Buendía.

VII. APOYO INSTITUCIONAL.-

- Se brindó la asistencia técnica necesaria, en cuanto a la acreditación, capacitación entrega de credenciales, y los requerimientos que fueron solicitados por los veedores.
- Se solicitó información de la metodología que utilizó para el cálculo de la asignación de los recursos no reembolsables; "Plan de Fortalecimiento de la Calidad de Servicio de Transporte Público del DMQ."
- Mediante Oficio-2967-CPCCS-2015, de fecha 19 de octubre de 2015, se solicitó al Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, doctor Mauricio Rodas, autorice a quien corresponda el facilitar el libre acceso a la información y espacios de observación necesaria para que los veedores cumplan con el objetivo de esta Veeduría; solicitud que se la realizó en concordancia con la LOTAIP.
- En el Plan de Trabajo de la Veeduría, se determinó la necesidad de llevar a cabo una encuesta estadísticamente significativa, de la percepción de la ciudadanía sobre la calidad del servicio de transporte público en la ciudad de Quito. Esto con el fin de que los ciudadanos, de manera directa y sin interferencias,



expresen sus percepciones sobre el servicio público de transportes público en el DMQ, misma que se desarrolló, con la colaboración de la Universidad Central del Ecuador – Comité de Ética – Facultad de Ciencias Económicas.

- El procesamiento de datos y análisis de la información entregada por el Municipio de Quito y la Universidad Central del Ecuador.

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LOS VEEDORES.-

CONCLUSIONES:

1. Dentro de la Resolución N°. 057, de 21 de febrero de 2015 emitida por el Concejo Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito, no existe disposición alguna que posibilite el cumplimiento parcial del mecanismo de administración de las Operadoras de Transporte Público en el Ecuador, denominado "Caja Común" ya que el mismo debió y debe ser cumplido en forma integral como lo dispone la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial en su disposición Transitoria Décima Tercera, por tanto la permisón de un cumplimiento de mínimo un 35 % descrita en el Art 11 literal b) de la Resolución No SM -004-2015 de 9 de marzo de 2015, emitida por el Secretario de Movilidad del DMQ Sr. Dario Tapia Rivera contraviene norma expresa, e incluye un concepto de progresividad no contemplado en la Resolución No 057 aprobada por el Concejo Metropolitano de Quito con la que se creó el Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal Urbano del Distrito Metropolitano de Quito.
2. Mientras que se establece un criterio de progresividad en el cumplimiento parcial del indicador de caja común dentro del indicador de calidad del servicio de transporte público, por parte de los operadores, no existe el mismo criterio de progresividad para el pago de la contraprestación económica a favor de los Operadores, generando un bajo nivel de cumplimiento promedio, que de acuerdo a la información proporcionada, es inferior al 41% , lo que se hace más notorio en caso como el de la Operadora Transporte Transporsel Cia Ltda. que durante los meses de febrero a septiembre de 2016 cumplió en apenas 00,09%, no obstante se hizo acreedora a una retribución económica de USD 450 por operador; en los meses de abril-2015 fueron 38 de 50, mayo--2015 fueron 37 de 50, junio-2015 fueron 33 de 50, julio-2015 fueron 34 de 50, agosto-2015 fueron 30 de 50, es decir que más de 65% de la flota de buses cobraron la asignación económica.
3. Cabe mencionar que la Operadora de mayor cumplimiento de éste indicador en la Cia. Disutransa con apenas el 50,24%, no obstante se hizo acreedora a una retribución económica de USD 1.000,00 por operador, que en los meses de abril/15 fueron 79 de 80, mayo/15 fueron 79 de 80. Junio/15 fueron 77 de 80, julio/15 fueron 77 de 79, agosto/15 fueron 74 de 80, es decir que más de 97% de



la flota de buses cobraron la asignación económica.

4. Permisi3n o bajo nivel de rigurosidad en la evaluaci3n, que muestra un elevado nivel en n3mero de operadores de transporte p3blico que han sido acreedores al pago de la contraprestaci3n econ3mica por parte de la municipalidad, como se observa a continuaci3n:

	total buses	2,385	total rutas	144	
	total pagado	total buses	% buses pagados	%	valor prom/ mes / bus
mar-15	\$ 1,235,550	1,807	75.77	%	683.76
abr-15	\$ 1,410,600	1,833	76.86	%	769.56
may-15	\$ 1,359,750	1,797	75.35	%	756.68
	\$ 4,005,900		75.99	%	736.66

5. La Secretaria de Movilidad en su Resoluci3n No SM-004-2015 estable un plazo para la verificaci3n de la implementaci3n y ejecuci3n del sistema de Caja Com3n por parte de los Operadores, cada seis meses, en contraposici3n a lo que establece el Art 3 de la Resoluci3n N°057, se debe tener en consideraci3n que los mismos deben ser fiscalizados en forma mensual.
6. No existe dentro de la Municipalidad una adecuada coordinaci3n entre Instituciones relacionadas que permitan un cruce informaci3n, ya que existen casos que mientras las unidades de transporte son sancionadas por la propia Agencia Metropolitana de Control de Tr3nsito por infracciones relacionadas a los niveles de opacidad o contaminaci3n, es la misma Agencia Metropolitana del Control de Tr3nsito, quien admite que 3stos operadores a su vez, sean beneficiarios de la contraprestaci3n econ3mica por el supuesto cumplimiento del indicador de calidad del servicio de transporte de pasajeros en el DMQ, a continuaci3n algunos casos:

unidad	operadora	fecha sanci3n	recibe pago
1982	Zeta	20.01.2016	si



2011	Zeta	20.01.2016	si
554	Zeta	20.01.2016	si
561	Zeta	21.01.2016	si
559	Zeta	21.01.2016	si
1991	Zeta	21.01.2016	si
1617	Guadalajara	01.02.2016	si
1626	Guadalajara	02.02.2016	si
1603	Guadalajara	02.02.2016	si
1613	Guadalajara	02.02.2016	si
1622	Guadalajara	02.02.2016	si

7. Mediante informe de verificación operacional de varias rutas intracantonales urbanas No SM-DMGMUFTP-No375 de fecha 5 de noviembre de 2015, elaborado por funcionarios de la Unidad de Fiscalización del Transporte Público, se evidencia que durante el mes de septiembre de 2015 se realizaron varias acciones de fiscalización a la operación de la operadoras de transporte público, en la cuales se pudo verificar algunos incumplimientos, como por ejemplo es el caso de la Operadora Vepiex – Vencedores de Pichincha, que en la ruta "Marina de Jesús – Atacazo" no cumple con los índices operacionales referente a flota, intervalos y frecuencias, no obstante y de acuerdo a detalle de pagos efectuados por Operadora del mes de Septiembre de 2015, consta que dicha Operadora percibe en dicho mes la contraprestación económica por concepto del cumplimiento de indicador de la calidad de servicio de transporte público, siendo que este particular es unos de los parámetros a cumplir, no obstante no se toma en cuenta que la propia municipalidad establece un incumplimiento en este sentido, lo que evidencia una falta de coordinación de la información por parte de la entidades Municipales involucradas.

8. De las 40 preguntas de percepción de la calidad del servicio de transporte público en la ciudad de Quito, hay cuatro preguntas a las que los encuestados perciben de manera positiva:

- Pregunta No.16 "Cuenta con servicio de transporte público en su barrio": 24,1% responde Nunca, Casi Nunca y A Veces y 75,9% responde Casi Siempre y Siempre.
- Pregunta No.19 "Existe en el bus un espacio definido para personas con alguna discapacidad": 44,9% responde Nunca, Casi Nunca y A Veces y 54,8% responde Casi Siempre y Siempre y 0,3% No Responde.
- Pregunta No.22 "Recibe un ticket al realizar el pago": 37,8% responde Nunca, Casi Nunca y A Veces y 62,2% responde Casi Siempre y Siempre.



- Pregunta No.30 "Existen suficientes pasamanos para apoyarse dentro del bus": 47,4% responde Nunca, Casi Nunca y A Veces, 52,3% responde Casi Siempre y Siempre y 0,1% No Responde.
9. De las cuarenta (40) preguntas de percepción de la calidad del servicio de transporte público en la ciudad de Quito, cuatro (4) preguntas tienen una percepción favorable, esto significa en términos relativos que el 10% de las preguntas, de la calidad del servicio de transporte público en la ciudad de Quito, tiene una percepción favorable.
 10. Por otro lado, de las cuarenta (40) preguntas de percepción de la calidad del servicio de transporte público en la ciudad de Quito, treinta y seis (36) tienen una percepción desfavorable, esto significa en términos relativos que el 90% de las preguntas, de la calidad del servicio de transporte público en la ciudad de Quito, tienen una percepción desfavorable.
 11. De las siete (7) preguntas de la Percepción de Comodidad, ninguna tiene una percepción favorable. Los encuestados perciben que de las siete (7) preguntas de Percepción de Comodidad, todas son desfavorables, es decir, que la percepción de comodidad no se cumple Nunca, Casi Nunca y A Veces.
 12. De las ocho (8) preguntas de la Percepción de Condiciones del Vehículo e Instalaciones, ninguna tiene una percepción favorable. Los encuestados perciben que de las ocho (8) preguntas de Percepción de Condiciones del Vehículo e Instalaciones, todas son desfavorables, es decir, que la percepción de Condiciones del Vehículo e Instalaciones no se cumple Nunca, Casi Nunca y A Veces.
 13. De las siete (7) preguntas de la Percepción de Facilidad de Uso, una (3) tienen una percepción favorable, son las preguntas No.16, 19, 22. Los encuestados perciben que de las siete (7) preguntas de Percepción Facilidad de Uso, cuatro (4) son desfavorables, es decir, que la percepción de Condiciones del Vehículo e Instalaciones no se cumple Nunca, Casi Nunca y A Veces.
 14. De las siete (7) preguntas de la Percepción de Confiabilidad, ninguna tiene una percepción favorable. Los encuestados perciben que de las siete (7) preguntas de Percepción de Confiabilidad todas son desfavorables, es decir, que la percepción de Confiabilidad no se cumple Nunca, Casi Nunca y A Veces.
 15. De las cinco (5) preguntas de la Percepción de Conveniencia, una (1) tienen una percepción favorable, y es la pregunta No.30 "Existen suficientes pasamanos para apoyarse dentro del bus". Los encuestados perciben que de las cinco (5) preguntas de Percepción de Conveniencia, cinco (5) son desfavorables, es decir, que la percepción de Condiciones de Conveniencia no se cumple Nunca, Casi Nunca y A Veces.



16. De las seis (6) preguntas de la Percepción de Mejora General, ninguna tiene una percepción favorable. Los encuestados perciben que de las seis (6) preguntas de Percepción de Mejora Generales todas son desfavorables, es decir, que la percepción de Condiciones de Generales no se cumple en Nada, Algo, Poco.

Especial atención se merecen las preguntas de Percepción de Mejora General, puesto que este grupo de preguntas presenta los niveles más bajos de percepción favorable de los encuestados:

Cuadro No.2 Percepción de Mejora General I

No.1	PREGUNTA	NADA, ALGO, POCO	MUCHO, TOTALMENTE	NO RESPONDE	Favorable	No Favorable
39	Usted cree que desde que el municipio entrega compensación a los transportistas el transporte pública ha mejorado	91,5%	7,8%	0,8%		X
37	Desde febrero de 2015 a la fecha usted percibe que ha disminuido la contaminación de la ciudad ocasionada por los buses	92,5%	6,9%	0,6%		X
35	Desde febrero de 2015 a la fecha siente que el tiempo de viaje a su destino ha disminuido	88,5%	10,7%	0,8%		X



36	Desde febrero de 2015 a la fecha usted percibe mejora en el transporte público	88,1%	11,1%	0,8%		X
----	--	-------	-------	------	--	---

Fuente: Encuesta de Calidad de Servicio Transporte Público Quito – UCE/CPCCS/VEEDURIA
Elaboración: Veeduría

Es importante que las autoridades Municipales tome acción con respecto a las siguientes preguntas de percepción ya que el impacto sobre el bienestar ciudadano es importante:

Cuadro No.3 Preguntas de Alto Impacto Social

No.1	PREGUNTA	NUNCA, CASI NUNCA Y A VECES	CASI SIEMPRE Y SIEMPRE	NO RESPONDE	Favorable	No Favorable
2	Usted viaja apretado/a en el bus	26,3%	73,6%	0,1%		X
5	Tarda más de 10 minutos en tomar un bus que lo lleva a su destino	42,2%	57,4%	0,4%		X
12	Se siente seguro/a dentro del bus respecto de la delincuencia	82,6%	17,2%	0,3%		X
13	El bus está en buenas condiciones físicas/mecánicas	63,3%	36,6%	0,3%		X
20	El cambio a otra línea o transbordo es sencillo	63,2%	36,2%	0,6%		X
26	Considera usted que hay correteos entre	34,3%	65,7%			X

	los buses					
28	Llega a tiempo a su destino utilizando bus	56,9%	42,9%	0,3%		X
31	El conductor y su ayudante ofrecen un trato cordial y amable al usuario	78,4%	21,3%	0,4%		X
32	Usted se ha sentido acosado/a alguna vez en el bus	84,1%	15,4%	0,5%		X

Fuente: Encuesta de Calidad de Servicio Transporte Público Quito – UCE/CPCCS/VEEDURIA
Elaboración: Veeduría

Finalmente, el Cuadro No.4 dice mucho de la percepción de los ciudadanos con respecto a la Veeduría para "Verificar el Cumplimiento de la Calidad de Servicio de Transporte Público en la Ciudad de Quito" y nos releva de cualquier comentario adicional.

Cuadro No.4 Percepción de Mejora General II

No.1	PREGUNTA	NADA, ALGO, POCO	MUCHO, TOTALMENTE	NO RESPONDE	Favorable	No Favorable
39	Usted cree que desde que el municipio entrega compensación a los transportistas el transporte pública ha mejorado	91,5%	7,8%	0,8%		X
40	Está de acuerdo con que el municipio siga entregando una compensación	77,6%	21,3%	1,2%		X



económica a los transportistas									
--------------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Fuente: Encuesta de Calidad de Servicio Transporte Público Quito –
UCE/CPCCS/VEEDURIA
Elaboración: Veeduría

Nota: La fuente de la información utilizada en la elaboración del presente Informe Resumen para la Veeduría "Verificar el Cumplimiento de la Calidad de Servicio de Transporte Público en la Ciudad de Quito, Provincia de Pichincha" se sustenta en la encuesta de percepción de la calidad del servicio de transporte público ejecutada en colaboración de las siguientes organizaciones:

- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
- Universidad Central del Ecuador
- Veedores

17. Sobre la Política misma, esto es la adopción de un Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, es preciso referir que no existen documentos suficientes que contemplen: Análisis costo beneficio de la política pública, herramientas para medir la aplicación progresiva de la política pública, la misma que debe ser medida, revisada, trimestral o semestralmente.

18. El Artículo 264 de la Constitución de la República manda que son competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal. En materia de derecho público al Municipio de Quito le corresponde solamente planificar, regular y controlar el transporte público de acuerdo al precepto legal de que en materia administrativa se hace lo que expresamente señala la ley.

19. Cuando el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito adopta una resolución en función de la disposición constitucional de que *"el Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación"*. *Debía referirse exclusivamente al control y la regulación de las tarifas, sin embargo, va más allá de la norma jurídica constitucional y las disposiciones legales y declara este tema como una "inversión pública" a fin de que coincida con la norma que pretende aplicar como sustento.*

20. La inversión pública por su parte, conforme lo refiere el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, es un egreso de recursos públicos con la finalidad de *"mantener o incrementar la riqueza y capacidades sociales y del Estado"*, lo que evidentemente no refleja la aplicación de esta política dado que no existe de vuelta ningún incremento o riqueza patrimonial y tampoco existe evidencia de que mantenga o incremente actividades sociales, por el contrario se ha convertido en un gasto, en una erogación sin retribución real ~~hacia las~~



arcas municipales, por lo que dejamos a consideración esta reflexión para que sean las autoridades de control las que definan si es correcta o no la definición de este como un proyecto de "inversión pública".

21. Se recomienda revisar la aplicación de la figura jurídica de la compensación, pago o aportes a los bienes de capital que generan la prestación del servicio, por lo que será la Contraloría General del Estado la que debe revisar si la política se ajusta a sus normas, pues desde el criterio de esta veeduría no se ajusta, dado que la inversión que se hace por parte del dinero del Estado está dirigida a una unidad de transporte de propiedad de un particular, cuyo beneficio es estrictamente particular y no en un bien del Estado.
22. Es preciso que la Contraloría General del Estado revise la efectiva aplicación de la norma del derecho público correspondiente a la previsión de los fondos con los cuales se va a financiar este proyecto de "inversión pública" dado que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito mediante resolución dispone se apliquen en el primer semestre de RECURSOS OPERATIVOS PROVENIENTES DE TRASPASOS DE CRÉDITO EN EL ÁREA DE SERVICIOS COMUNALES POR EL VALOR DE 10500000,00 y el saldo de 10200000,00 se considerará en la reforma presupuestaria del 2015 (el subrayado me pertenece). Pues bajo esta disposición expresa al momento de comprometer los recursos no existe certificación presupuestaria por la totalidad del monto del proyecto de "inversión", utilizando el término inversión en el marco de lo que define el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y no está claro si las partidas aplicadas corresponden al gasto corriente o gasto de inversión.
23. Desde la perspectiva jurídica los indicadores están contruidos de manera incorrecta o equivocada porque está cubriendo aspectos de cumplimiento general por tanto jamás puede ser remunerado el cumplimiento de la ley tal y como se ha detallado en cada ítem dentro de este informa.
24. Finalmente el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, debe procurar una reforma normativa que permita a los ciudadanos un verdadero acceso a la información y que obligue a las instituciones públicas en general a entregarla. Así mismo debe desarrollar herramientas que le permitan a las veedurías ciudadanas, un control anterior y acceso real a documentos y archivos de las instituciones. En fin desarrollar herramientas para mejorar el ejercicio de las veedurías y el control social de lo contrario existe una franca violación a la ley de acceso y transparencia a la información que las autoridades cometen al aducir por ejemplo costos excesivos en la entrega de la misma.
25. Como se puede apreciar no se ha entregado la mayoría de la información solicitada, sin la cual no es posible determinar la metodología utilizada, ni el valor de la compensación.



26. En el Informe Técnico de fecha 9 de enero del 2015 en el numeral 2,3 "Plan de Fortalecimiento de la calidad del servicio de transporte público Intracantonal urbano del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), se determina un valor de compensación de US\$ 450,47 y US\$ 1.000,30, respectivamente por unidad de acuerdo a una sumatoria de rubros de costos. Teniendo absolutamente claro que esta no es la instancia, para analizar el por qué ésta no es la forma en que se calcula una compensación, solo cabe indicar que en este Informe Técnico, no se establece la metodología, los conceptos, ni los fundamentos económicos y financieros para determinar los valores de las compensaciones.
27. Como se puede observar y concluir en el análisis estadístico descriptivo, existe un sesgo hacia valores inusualmente altos en Flota que Cumple y por lo tanto a la Flota Remitida al Pago.
28. La distribución de la función de densidad de la Flota Operativa es asimétricamente positiva, lo que se confirma con indicadores como: el análisis de valores inusitados, el coeficiente asimetría de Pearson y el Coeficiente de Curtosis.
29. La distribución de la función de densidad de la Flota Remitida a Pago es asimétricamente positiva, lo que se confirma con el análisis de valores inusitados, el coeficiente asimetría de Pearson y el Coeficiente de Curtosis. En los datos remitidos se encuentran compañías que presentan valores de Flota Remitida a Pago inusualmente alta.
30. El cumplimiento de flota, y por lo tanto se entiende que remitida a pago, en abril fue de 89% y en mayo fue de 82,8%, lo que estadísticamente representa un cumplimiento alto.
31. El no Cumplimiento de flota, y por lo tanto se entiende que no recibieron pago, en abril fue de 18,1% y en mayo de 17,2%, lo que representa estadísticamente un incumplimiento bajo.
32. Del análisis de valores inusitados se ha encontrado compañías de transporte que:
- Presentan Flota Operativa inusualmente alta, de hasta 145 unidades, cuando la media fue de 49 unidades;
 - Presentan Flota Remitida a Pago (Cumple con ICS) con valores inusualmente alta, que no bajan del 90% y llegan hasta del 100%; cuando la media fue de 82%
 - Presentan Flota que No Cumple con valores inusualmente bajos, cinco empresa de 47, esto es 10,6% del universo de compañías de transporte.
33. En el artículo 10.- "De la Calificación para la asignación" de la Resolución No. SM-004-2015, se establece que: "El porcentaje de cumplimiento mínimo mensual durante el primer trimestre de fiscalización será del 65%, obteniendo de



la suma de los valores correspondientes a las calificaciones de cada indicador", resulta evidente que 82 de cada 100 unidades que operan en el DMQ cumplen con el Índice de Cumplimiento de Servicio (ICS).

34. En el artículo 4.- "Índice de calidad (ICS)", se desprende que este índice ICS está compuesto de los siguientes parámetros:

- a. Buen trato a los usuarios del servicio de Transporte Público;
- b. Caja Común;
- c. Respeto a los límites de velocidad;
- d. Cumplimiento de Índices Operacionales;
- e. Respeto a las paradas de buses;
- f. Respeto a los usuarios de movilidad reducida;
- g. Limpieza;
- h. Sistema de Información al Usuario (SIU);
- i. Adecuar unidades para personas discapacitadas

35. De estos nueve indicadores es necesario que el DMQ entregue la metodología y los medios que han utilizado para medirlos, por ejemplo como se ha realizado la medición de:

- a. Buen trato a los usuarios;
- b. Respeto a las paradas de buses;
- c. Sistema de información al Usuario (SIU)

36. Si tomamos en cuenta los datos del artículo 8.- De la Fiscalización de la Resolución SM-004-2015, en la parte que establece que: "Los informes de fiscalización se realizarán a cada unidad de transporte público al menos una vez al mes, donde se deberá evidenciar las inspecciones realizadas, sin perjuicio de que las mismas puedan ser reiteradas", y nos apegamos a que efectivamente a lo que determina la Resolución pertinente, se puede decir que se fiscalizaron como mínimo una unidad al mes, esto significaría que se llevaron a cabo en promedio 2,291 fiscalizaciones en los meses de abril y mayo, puesto que el promedio de flota operativa de abril a agosto fue 2.291, de acuerdo a los datos del DMQ.

37. Ahora bien, el universo total de unidades en circulación en los meses de abril a agosto, fue de 68.724 unidades. Este valor se obtiene de la multiplicación de las unidades operativas promedio día 2.291, por los días de servicio al mes, que por regulación municipal es de 30 días. Esto es, $2.291 \times 30 = 68.724$. Si dividimos la cantidad de unidades fiscalizadas mínima que determina la resolución SM-004-2015 por mes, 2.291, para el universo de unidades en operación de abril a agosto, 68.724, la muestra mínima fiscalizada es del 3,3% del universo. Esto significa que con una muestra del 3,3% se paga al 80% de la flota en circulación entre los meses de abril a agosto del 2015. Se debe comprender que este cálculo se ha hecho con los datos de lo que determina la resolución RM-004



2015, como valores mínimos de fiscalización, los datos de las unidades en operación de los meses de abril a agosto, entregados por el DMQ, más no con los datos reales de fiscalización de los meses de abril a agosto, que se debe entregar para verificar esta conclusión.

38. Es necesario que DMQ entregue el dato de la cantidad de unidades fiscalizadas mensualmente, del primer y segundo trimestre, esto con el fin de determinar el intervalo de confianza de la muestra fiscalizada.

RECOMENDACIONES:

1. Debido a que se han utilizado ingentes recursos de orden público en la ejecución del denominado "PLAN DE FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD DEL SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE PUBLICO INTRACANTONAL URBANO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO", es importante que las Autoridades de Control, en virtud de su facultad legal verifiquen que dicho plan, haya sido elaborado y ejecutado conforme a la normativa aplicable para el efecto, y principalmente verificar si los objetivos, términos de la mejora de la calidad del servicio de transporte público del DMQ en beneficio a la ciudadanía, ha sido conseguidos o alcanzados, en correspondencia a los recursos públicos entregados por la Municipalidad de DMQ a los operadores privados de transporte.
2. Rediseñar en forma integral los componentes, valoración y método de evaluación de los indicadores objetos de medición, forman parte del Plan, en la que exista una adecuada configuración de los mismos en cuanto a su incidencia real en los niveles del servicio de transporte público, cuya evaluación sea periódica en base a la percepción ciudadana y al cumplimiento de indicadores de orden técnico.

IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL SERVIDOR/A RESPONSABLE DEL PROCESO.

CONCLUSIONES:

- Dentro de la Resolución N°. 057, de fecha 21 de febrero de 2015 emitida por el Concejo Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito, se evidencia que no existe disposición alguna que posibilite el cumplimiento parcial del mecanismo de administración de las Operadoras de Transporte Público, análisis costo beneficio y herramientas para medir la aplicación progresiva de la política pública quedando un vacío de procedimiento en el Plan De Fortalecimiento de la Calidad de Servicio de Transporte Terrestre Público Intercantonal Urbano del Distrito Metropolitano de Quito.



- En base de las conclusiones del Informe Final de Veedores mientras se constata que existe un criterio de progresividad en el cumplimiento parcial del indicador de caja común en cuanto a la calidad del servicio de transporte público, por parte de los operadores; pero no existe un criterio de progresividad para el pago de la contraprestación económica a favor de los operadores.
- La Secretaría de Movilidad del Distrito Metropolitano de Quito en su Resolución No SM-004-2015, estable un plazo para la verificación de la implementación y ejecución del sistema de Caja Común por parte de los Operadores, cada seis meses, en contraposición a lo que establece el Art. 3 de la Resolución N°057 emitida por el Concejo Metropolitano de Quito, en el cual deben ser fiscalizados en forma mensual.
- Con el objetivo de verificar el cumplimiento de la calidad de servicio de transporte público en la ciudad de Quito, provincia de Pichincha, se realiza una encuesta de percepción de calidad de servicio de transporte público se pudo concluir que la ciudadanía cuentan con una percepción de comodidad, condiciones del vehículo e instalaciones, facilidad de uso, confiabilidad, conveniencia, mejora general ampliamente desfavorable.
- La información requerida por esta Veeduría fue entregada extemporáneamente por parte del Municipio Metropolitano de Quito lo que retraso el avance de esta Veeduría.
- Por la complejidad de la veeduría y en base del Convenio Interinstitucional entre el CPCCS y la Universidad Central del Ecuador se realizo en forma conjunta un informe de "Percepción Ciudadana sobre la Calidad del Transporte Público en el Distrito Metropolitano de Quito" , mismo que permitió analizar y verificar el impacto que los recursos aportados por el DMQ tienen en la mejora de la calidad del sistema de transporte para el usuario; asimismo favoreció para el desarrollo de aplicaciones digitales y software para el seguimiento y evaluación del sistema de transporte, y sus integrantes.

RECOMENDACIONES:

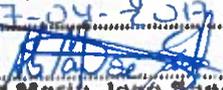
- Se recomienda al Pleno del CPCCS, que en el ejercicio de sus competencias; conozca el informe final de los veedores e informe técnico remitido por la Subcoordinación Nacional de Control Social y consecuentemente dicte su resolución frente a las conclusiones y recomendaciones propuestas en los mismos.
- En base a las conclusiones y recomendaciones del informe final de Veedores e Informe Técnico, se recomienda al Pleno del CPCCS, remitir una copia a la



Secretaria Técnica de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, para que en ejercicio de sus deberes y funciones proceda según corresponda.

- Debido a que se han utilizado recursos de orden público en la ejecución del denominado "PLAN DE FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD DEL SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE PÚBLICO INTRACANTONAL URBANO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO", se recomienda al Pleno del CPCCS, enviar una copia de este informe a la Contraloría General del Estado para que en virtud de sus funciones procedan en cuanto derecho corresponda.
- Se recomienda al Pleno del CPCCS, remitir una copia del Informe Final de Veedores e Informe Técnico de acompañamiento al Municipio del Distrito de Quito y Secretaria de Movilidad del Municipio del DMQ, para que en ejercicio de sus competencias y atribuciones se proceda a un rediseño integral de los componentes, valoración y método de evaluación de los indicadores objetos de medición, forman parte del Plan De Fortalecimiento de la Calidad de Servicio de Transporte Terrestre Público Intercantonal Urbano del Distrito Metropolitano de Quito.

<p>Quito, 24 de febrero de 2017 LUGAR Y FECHA DEL INFORME</p>	 <p>Ab. Estefanía Gallardo Astudillo. FIRMA DEL SERVIDOR RESPONSABLE</p>
--	--

 **CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL**
CERTIFICO que es fiel copia del original que reposa en los archivos de *Secretaría*
Numero Fojas *10 fojas (diez)*
Quito, *17-04-2017*

Ab. María José Sánchez C.
SECRETARIA GENERAL



ESPACIO
BLANCO

**INFORME DE ANÁLISIS DE REQUERIMIENTO DE INFORMACION DE VEEDURIA
 "VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LA CALIDAD DE SERVICIO DE TRANSPORTE
 PÚBLICO EN LA CALIDAD DE QUITO PROVINCIA DE PICHINCHA" REALIZADO EL
 MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

1. Antecedentes

Con fecha 05/10/2015 se procedió a solicitar al Municipio de Quito, de conformidad al Plan de Trabajo de la Veeduría "Verificar el Cumplimiento de la Calidad de Servicio de Transporte Público en la Ciudad de Quito Provincia de Pichincha", información de la metodología que utilizó para el cálculo de la asignación de los recursos no reembolsables, tal como se determinar en el Artículo 11.- Del Informe de Fiscalización, en sus dos tipos, de la Resolución No. SM-004-2014 de fecha 09 de marzo del 2015".

2. Objetivo

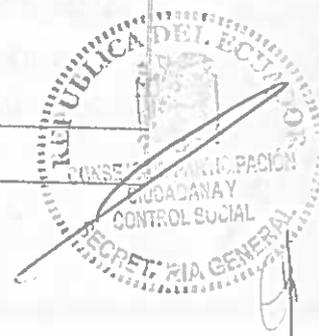
Dentro del Plan de Trabajo de la Veeduría, presentado y aprobado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, se tiene como objetivo primordial determinar los siguientes factores económicos y/o financieros en la determinación de la compensación no reembolsables a las unidades de transporte público del DMQ

- Costo del servicio de transporte público convencional
- Cómo se estableció el monto de Compensación
- Indicadores de compensación
- Otros indicadores utilizados

3. Análisis de la información de requerida y entregada al DMQ

Cuadro No.1 Verificación de Información Requerida

Información Requerida	Información Entregada
• El modelo de cálculo de la compensación por unidad	No
• El modelo de cálculo de la	No



compensación por unidad se lo hizo en términos de valores nominales o constantes	
• El modelo de cálculo de la compensación se evaluó en términos económico o financieros	No
• Metodología para determinar el horizonte (plazo) del modelo de cálculo de la compensación	No
• Metodología para determinar el horizonte (plazo) del modelo de cálculo de la compensación	No
• Marco impositivo que se utilizó para determinar el valor de la compensación	No
•Cuál es la estructura de financiamiento (relación capital vs deuda) de las unidades con el que se calculó la compensación	No
• Programa de seguros de vehículo que se utilizó para el cálculo de la compensación.	No
• Qué vida útil se le asigna a las unidades para determinar el valor de la compensación	No



14

<ul style="list-style-type: none"> • Qué método de depreciación se aplicó a la unidad para determinar el valor de la compensación 	No
<ul style="list-style-type: none"> • Cómo se determina la demanda (pasajeros transportados) de la unidad, para determinar el valor de la compensación. 	No
<ul style="list-style-type: none"> • Metodología que se utilizó para proyectar la demanda de una unidad, en el horizonte del proyecto, para determinar el valor de compensación. 	No
<ul style="list-style-type: none"> • La política tarifaria que se aplicó para determinar el valor de la compensación 	No
<ul style="list-style-type: none"> • Metodología de proyección de la tarifa, en el horizonte del proyecto, para determinar el valor de la compensación. 	No
<ul style="list-style-type: none"> • Cómo se determinó el costo fijo total y unitario por unidad, para determinar el valor de la compensación. 	Se entrega adjunto al "Informe Técnico un listado con una serie de Costo mensuales por unidad.
<ul style="list-style-type: none"> • Cómo se determinó el costo variable total y unitario por 	No



unidad, para determinar el valor de la compensación.	
<ul style="list-style-type: none"> De que rubros se compone el costo fijo por unidad, para determinar el valor de compensación 	Se entrega adjunto al "Informe Técnico un listado con una serie de Costo mensuales por unidad.
<ul style="list-style-type: none"> Cuál es el rendimiento de los siguientes rubros, por unidad que se asignó para el cálculo del valor de la compensación 	No
<ul style="list-style-type: none"> De que rubros se compone el costo variable por unidad, para determinar el valor de compensación 	No
<ul style="list-style-type: none"> Con cuantos conductores se modeló la valoración de la unidad, para la determinación del valor de la compensación 	No
<ul style="list-style-type: none"> Cuáles son los beneficios sociales, con los que se modeló la valoración de la unidad, para la determinación del valor de la compensación 	No
<ul style="list-style-type: none"> Cómo se calculó el valor del salario del conductor de la unidad, para determinar el valor de la compensación 	No
<ul style="list-style-type: none"> Para determinar el valor de la 	No

<p>compensación, se modeló como una unidad de propiedad individual o como unidad que pertenece a una empresa</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Qué gastos administrativos se asignaron a una unidad, para determinar el valor de la compensación. 	<p>No</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Cuáles son las condiciones de la estructura financiera (Monto, plazo, tasa, período de gracia, garantías) con la que se modeló la valoración de una unidad, para determinar el valor de la compensación. 	<p>No</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Cuáles son las tablas de amortización, del esquema de financiamiento, que se utilizó para la valoración de una unidad, para la determinación del valor de la compensación. 	<p>No</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Cuál es el valor de la tasa de descuento, que se utilizó para la valoración de una unidad, para determinar el valor de la compensación 	<p>No</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Cuál es la metodología que se utilizó para determinar la tasa de descuento, con la que se 	<p>No</p>



valoró una unidad, para determinar el valor de la compensación	
<ul style="list-style-type: none"> • Cuál es la rentabilidad que se le asignó al capital, para la valoración de una unidad, para la determinación del valor de la compensación. 	No

4. Análisis de la información del cumplimiento del Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público, del Primer y Segundo Trimestre.

Para este objetivo de la Veeduría se procedió a realizar un análisis estadístico descriptivo de los datos de cumplimiento del Índice de Calidad del Servicio (ICS), que se presenta en el Anexo No.1., que básicamente presenta información de los siguientes parámetros:

- Operadora;
- Categoría;
- Total Flota por Operadora, por mes;
- Remitidas al Pago, por mes;
- No cumplieron requisitos de pago, por mes;

En el análisis estadístico descriptivo se concentró en los siguientes aspectos:

1. Porcentaje de Cumplimiento por Operador
2. Porcentaje de Incumplimiento por Operador
3. Análisis de valores inusitados de Flota Operativa
4. Análisis de valores inusitados de Flota Remitida a Pago
5. Análisis de valores inusitados de Flota que No Cumple
6. Análisis de medidas de tendencia central
7. Análisis de medidas de variabilidad

Aspectos Relevantes

Información Primer Trimestre

4.1 Porcentaje de Cumplimiento por Operador:

Existe un alto porcentaje de cumplimiento de las compañías de transporte del ICS, y que por lo tanto recibieron la compensación no reembolsable, que se refleja en el promedio de cumplimiento de todas las cuarenta y siete operadoras, que es de 80% y 82% en abril y mayo del 2015, respectivamente. Pero llama la atención que existen compañías de transporte que tiene un alto porcentaje de cumplimiento en estos dos meses y son:

Cuadro No.1

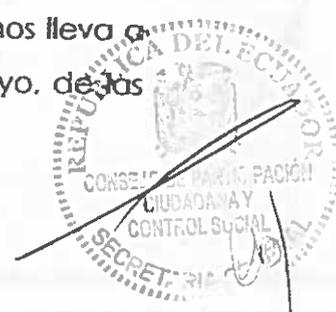
Compañía de Transporte	Cumplimiento Abril	Cumplimiento Mayo
La Victoria	100%	100%
Siete de Mayo	100%	97%
Moserrat	96,3%	96,3%
Transalfa	96%	100%
21 de Julio	95,7%	95,7%
Rapitrans	91,3%	100%
Quiteño Libre	90%	90%
Alborada	97,1%	91,2%
San Francisco de Chillo Gallo	93,8%	97,5%
Disultran	98,8%	98,8%
Llano Grande	100%	95,5%

Fuente: DMQ

Elaborado: Veeduría

4.2 Porcentaje de Incumplimiento por Operador

Con respecto al incumplimiento de las compañías de transporte, del ICS, es bastante bajo, del 20% en abril y del 18% en el mes de mayo. Esto nos lleva a entender que el 80% en el mes de abril y el 82% en el mes de mayo, de las



compañías de transporte recibieron la compensación no reembolsable, que puede ser de US 450,00 o US\$ 1.000,00.

Cuadro No.2

Compañía de Transporte	Incumplimiento Abril	Incumplimiento Mayo
Nacional	100%	100%
Metrotrans	100%	100%
Translatinos	63,8%	67,1%
Aiahualpa	71,4%	35,7%

Fuente: DMO

Elaborado: Veeduría

4.3 Análisis de valores inusitados de Flota Operativa

Este análisis busca identificar los valores extremos de una muestra de datos. El supuesto fundamental es que los datos se agrupan como una distribución Normal y por lo tanto se puede aplicar la Regla Empírica, que determina que los datos se encuentran agrupados de la siguiente manera:

- El 68% de los datos se encuentran a más - menos 1 desviación estándar;
- El 95% de los datos se encuentran a más - menos 2 desviaciones estándar;
- Aproximadamente el 100% de los datos se encuentran a más - menos 3 desviaciones estándar.

De esta manera un dato que se encuentra a más - menos 2 desviaciones estándar, es considerado un dato inusitado y merece ser analizado con detenimiento.

Para determinar un valor inusitado de calcular el valor Z de cada dato de la muestra, si su valor es igual 2 o mayor, se concluye que es un valor inusitado.

$$Z = \frac{x - \bar{X}}{\sigma}$$

Si $Z \geq 2 \rightarrow$ Valor Inusitado

(12)

Las siguientes compañías de transporte presentan valores inusitados con respecto a la Flota Operativa

Cuadro No. 3

Compañía de Transporte	Valor Z	Cantidad de Flota Operativa Abril	Cantidad de Flota Operativa Mayo
Catar	3	137	138
Transplaneta	3	145	145

Fuente: DMQ

Elaborado: Veeduría

Es importante señalar en este punto que la media de la Cantidad de Flota Operativa de las 47 compañías de transporte fue de 49 unidades en abril y 49 en mayo. Debido a que existen dos compañías con datos altos (inusitadamente altos) es preferible analizar otra medida de tendencia central, puesto que la media aritmética se ve sesgada por estos valores inusitados, la mediana de la Flota Operativa de las 47 compañías de transporte fue de 43 en abril y 43 en mayo.

4.4 Análisis de valores inusitados de Flota Remitida a Pago

En el análisis de valores inusitados de la Flota Remitida a Pago se encontró que las siguientes compañías de transporte presentaron valores inusitados:

Cuadro No.4

Compañía de Transporte	Valor Z	Flota Remitida a Pago Abril	Flota Operativa Mayo
Catar	3	111	113
Transplaneta	3	123	121

Fuente: DMQ

Elaborado: Veeduría

La media de la Cantidad de Flota Remitida a Pago de las 47 compañías de transporte fue de 40 unidades en abril y 40 en mayo. Igualmente y debido a



que existen dos compañías con datos altos (inusitadamente altos) es preferible analizar otra medida de tendencia central, puesto que la media aritmética se ve sesgada por estos valores inusitados. La mediana de la Flota Remitida a Pago de las 47 compañías de transporte fue de 34 en abril y 34 en mayo.

4.5 Análisis de valores inusitados Flota que No Cumple

En el análisis de valores inusitados de la Flota que No Cumple se encontró que las siguientes compañías de transporte presentaron valores inusitados:

Cuadro No.5

Compañía de Transporte	Valor Z	Flota Remitida a Pago Abril	Flota Operativa Mayo
Translatinos	4	44	47
Catar	2	26	25
Nacional	2	31	32
Transplaneta	2		24
Melrotrans	3	41	41

Fuente: DMQ

Elaborado: Veeduría

La media de la Cantidad de Flota que No Cumple de las 47 compañías de transporte fue de 9 unidades en abril y 8 en mayo. Igualmente y debido a que existen cinco compañías con datos altos (inusitadamente altos) es preferible analizar otra medida de tendencia central, puesto que la media aritmética se ve sesgada por estos valores inusitados. La mediana de la Flota Remitida a Pago de las 47 compañías de transporte fue de 6 en abril y 5 en mayo.

4.6 Análisis de medidas de tendencia central

Cuadro No.6

Indicador	Flota Operativa	Flota Remitida a Pago	Flota que No Cumple



(6)

	Abril	Mayo	Abril	Mayo	Abril	Mayo
Media	49	49	40	40	9	8
Mediana	43	43	34	34	6	5
Moda	50	50	20	22	5	3

Fuente: DMQ

Elaborado: Veeduría

En toda distribución que es simétrica, la media, la mediana y la moda coinciden¹. En una distribución asimétrica positiva, la media siempre es mayor que la mediana. En una distribución asimétrica negativa, la media siempre es menor que la media. Estas dos últimas relaciones son siempre verdaderas, independientemente de que la distribución sea unimodal o no. Por lo expresando podemos ver que:

- La distribución de los datos de Flota Operativa presentó una distribución asimétrica positiva, en abril y mayo, puesto que las medias fueron 49 y 49, respectivamente y las medianas 43 para los dos meses. Esto se debe a que existieron dos empresas con Flota Operativa inusualmente grande, como ya se analizó en el numeral 3 de este informe.
- La distribución de los datos de Flota Remitida a Pago presentó una distribución asimétrica positiva, en abril y mayo, puesto que las medias fueron 40 para abril y mayo; las medianas 34 para abril y mayo. Esto se debe a que existieron dos empresas con Flota Remitida a Pago inusualmente alta, como ya se analizó en el numeral 4 de este informe.
- La distribución de los datos de Flota que No Cumple presentó una distribución asimétrica positiva, en abril y mayo, puesto que las medias fueron 9 para abril y 8 para mayo; las medianas 34 para abril y mayo. Esto se debe a que existieron cinco empresas con Flota que No Cumple inusualmente alta, como ya se analizó en el numeral 5 de este informe.

Las distribuciones asimétricas positivas que se encontraron en el análisis de las medidas de tendencia central, se verificará con una medida de asimetría estadística, basada en las diferencias entre los valores de la media y la mediana de un grupo de valores, y este es el Coeficiente de Asimetría de

¹ Esto es verdad cuando la distribución es unimodal



Pearson, que lo veremos en el análisis de las medidas de variabilidad a continuación.

4.7 Análisis de medidas de variabilidad

Cuadro No.7

Indicador	Flota Operativa		Flota Remitida a Pago		Flota que No Cumple	
	Abril	Mayo	Abril	Mayo	Abril	Mayo
Valor Max	145	145	123	121	44	47
Valor Min	8	8	0	0	0	0
Amplitud	137	137	123	121	44	47
Varianza	844	846	703	710	96	100
Desv. Estándar	29	29	27	27	10	10
Coef. Asimétrica	1,34	1,35	1,02	0,972	2,0	2,3
Curlosis	2,3	2,4	1,3	1,0	4,5	5,8

Fuente: DMO

Elaborado: Veeduría

Las medidas de variabilidad nos indican la dispersión de los datos, con respecto de la un estadístico de tendencia central. Por lo general se utiliza la media como el estadístico de tendencia central, para identificar la dispersión de los datos. De las medidas de variabilidad encontramos las siguientes novedades y confirmaciones.

Flota Operativa:

- La amplitud (Valor Max – Valor Min) para Flota Operativa, Flota Remitida a Pago y Flota que No Cumple, arroja valores altos para los meses de abril y mayo.
- La Desviación Estándar es alta puesto que a más menos 2 desviaciones estándar cubre compañías que presenta de cero a 107 unidades de Flota Operativa.

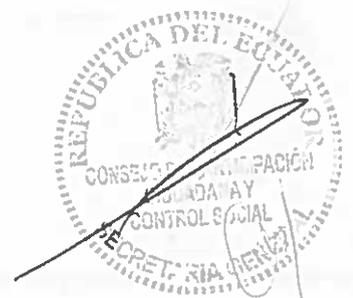
- El coeficiente de asimetría, que en abril fue de 1,34 en abril y en mayo 1,35, confirman nuevamente que existe una distribución asimétrica en la Flota Operativa, esto es, existen compañías con flotas operativas inusualmente altas.
- El coeficiente de curtosis (K) es un indicador de la forma de la curva de la función de densidad de un grupo de datos, comparados con la forma de la curva de la función de densidad Normal. De esta manera la curtosis es:
 - Leptocúrtica cuando: $K > 0$;
 - Platicúrtica cuando: $K < 0$;
 - Mesocúrtico cuando: $K = 0$;

Como se ve, y se confirma una vez más, la curtosis de abril 2,3 y en mayo 2,4, la forma de la curva de la función de densidad de la Flota Operativa es leptocúrtica, es decir no tiene una forma de una curva de distribución asimétrica.

Flota Remitida a Pago:

- La Desviación Estándar es alta puesto que a más menos 2 desviaciones estándar cubre compañías que presenta de -14 a 94 unidades de Flota Operativa.
- El coeficiente de asimetría, que en abril fue de 1,02 en abril y en mayo 0,97, confirman nuevamente que existe una distribución asimétrica en la Flota Remitida a Pago, esto es, existen compañías con flota remitida a pago inusualmente altas.
- El coeficiente de curtosis (K) es un indicador de la forma de la curva de la función de densidad de un grupo de datos, comparados con la forma de la curva de la función de densidad Normal. De esta manera la curtosis es:
 - Leptocúrtica cuando: $K > 0$;
 - Platicúrtica cuando: $K < 0$;
 - Mesocúrtico cuando: $K = 0$;

Como se ve, y se confirma una vez más, la curtosis de abril 1,3 y en mayo 1,0, la forma de la curva de la función de densidad de la Flota Remitida a Pago es leptocúrtica, es decir no tiene una forma de una curva de distribución asimétrica.



Flota que No Cumple:

- La Desviación Estándar es alta puesto que a más menos 2 desviaciones estándar cubre compañías que presenta de -12 a 28 unidades de Flota que no Cumple.
- El coeficiente de asimetría, que en abril fue de 2,0 en abril y en mayo 2,3, confirman nuevamente que existe una distribución asimétrica en la Flota Remitida a Pago, esto es, existen compañías con flota remitida a pago inusualmente altas.
- El coeficiente de curtosis (K) es un indicador de la forma de la curva de la función de densidad de un grupo de datos, comparados con la forma de la curva de la función de densidad Normal. De esta manera la curtosis es:
 - Leptocúrtica cuando: $K > 0$;
 - Platicúrtica cuando: $K < 0$;
 - Mesocúrtico cuando: $K = 0$;

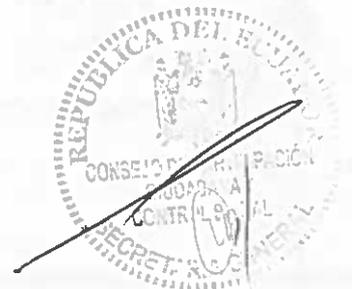
Como se ve, y se confirma una vez más, la curtosis de abril 4,5 y en mayo 5,8, la forma de la curva de la función de densidad de la Flota que No Cumple es leptocúrtica, es decir no tiene una forma de una curva de distribución asimétrica.

5. Conclusiones

- Como se puede apreciar en el numeral 3 no se ha entregado la mayoría de la información solicitada, sin la cual no es posible determinar la metodología utilizada, ni el valor de la compensación.
- En el Informe Técnico de fecha 9 de enero del 2015 en el numeral 2,3 "Plan de Fortalecimiento de la calidad del servicio de transporte público intracantonal urbano del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), se determina un valor de compensación de US\$ 450,47 y US\$ 1.000,30, respectivamente por unidad de acuerdo a una sumatoria de rubros de costos. Teniendo absolutamente claro que esta no es la instancia, para analizar el por qué ésta no es la forma en que se calcula una compensación, solo cabe indicar que en este Informe Técnico, no se

establece la metodología, los conceptos, ni los fundamentos económicos y financieros para determinar los valores de las compensaciones.

- Como se puede observar y concluir en los numerales anteriores en el análisis estadístico descriptivo, existe un sesgo hacia valores inusualmente altos en Flota que Cumple y por lo tanto a la Flota Remitida al Pago.
- La distribución de la función de densidad de la Flota Operativa es asimétricamente positiva, lo que se confirma con indicadores como: el análisis de valores inusitados, el coeficiente asimetría de Pearson y el Coeficiente de Curtosis.
- La distribución de la función de densidad de la Flota Remitida a Pago es asimétricamente positiva, lo que se confirma con el análisis de valores inusitados, el coeficiente asimetría de Pearson y el Coeficiente de Curtosis. En los datos remitidos se encuentran compañías que presentan valores de Flota Remitida a Pago inusualmente alta.
- El cumplimiento de flota, y por lo tanto se entiende que remitida a pago, en abril fue de 89% y en mayo fue de 82,8%, lo que estadísticamente representa un cumplimiento alto.
- El No Cumplimiento de flota, y por lo tanto se entiende que no recibieron pago, en abril fue de 18,1% y en mayo de 17,2%, lo que representa estadísticamente un incumplimiento bajo.
- Del análisis de valores inusitados se ha encontrado compañías de transporte que:
 - Presentan Flota Operativa inusualmente alta, de hasta 145 unidades, cuando la media fue de 49 unidades;
 - Presentan Flota Remitida a Pago (Cumple con ICS) con valores inusualmente alta, que no bajan del 90% y llegan hasta del 100%; cuando la media fue de 82%



- Presentan Flota que No Cumple con valores inusualmente bajos, cinco empresa de 47, esto es 10,6% del universo de compañías de transporte.

- En el artículo 10.- "De la Calificación para la asignación" de la Resolución No. SM-004-2015, se establece que: *"El porcentaje de cumplimiento mínimo mensual durante el primer trimestre de fiscalización será del 65%, obteniendo de la suma de los valores correspondientes a las calificaciones de cada indicador"*, resulta evidente que 82 de cada 100 unidades que operan en el DMQ cumplen con el Índice de Cumplimiento de Servicio (ICS).

- En el artículo 4.- "Índice de calidad (ICS)", se desprende que este índice ICS está compuesto de los siguientes parámetros:
 1. Buen trato a los usuarios del servicio de Transporte Público;
 2. Caja Común;
 3. Respeto a los límites de velocidad;
 4. Cumplimiento de Índices Operacionales;
 5. Respeto a las paradas de buses;
 6. Respeto a los usuarios de movilidad reducida;
 7. Limpieza;
 8. Sistema de Información al Usuario (SIU);
 9. Adecuar unidades para personas discapacitadas

De estos nueve indicadores es necesario que el DMQ entregue la metodología y los medios que han utilizado para medirlos, por ejemplo como se ha realizado la medición de:

- Buen trato a los usuarios;
- Respeto a las paradas de buses;
- Sistema de información al Usuario (SIU)

Si tomamos en cuenta los datos del artículo 8.- De la Fiscalización de la Resolución SM-004-2015, en la parte que establece que: *"Los informes de fiscalización se realizarán a cada unidad de transporte público al menos una*

vez al mes, donde se deberá evidenciar las inspecciones realizadas, sin perjuicio de que las mismas puedan ser reiteradas", y nos apegamos a que efectivamente a lo que determina la Resolución pertinente, se puede decir que se fiscalizaron como mínimo una unidad al mes, esto significaría que se llevaron a cabo en promedio 2,291 fiscalizaciones en los meses de abril y mayo, puesto que el promedio de flota operativa de abril a agosto fue 2.291, de acuerdo a los datos del DMQ.

Ahora bien, el universo total de unidades en circulación en los meses de abril a agosto, fue de 68.724 unidades. Este valor se obtiene de la multiplicación de las unidades operativas promedio día 2.291, por los días de servicio al mes, que por regulación municipal es de 30 días. Esto es, $2.291 \times 30 = 68.724$. Si dividimos la cantidad de unidades fiscalizadas mínima que determina la resolución SM-004-2015 por mes, 2.291, para el universo de unidades en operación de abril a agosto, 68.724, la muestra mínima fiscalizada es del 3,3% del universo. Esto significa que con una muestra del 3,3% se paga al 80% de la flota en circulación entre los meses de abril a agosto del 2015. Se debe comprender que este cálculo se ha hecho con los datos de lo que determina la resolución RM-004-2015, como valores mínimos de fiscalización, los datos de las unidades en operación de los meses de abril a agosto, entregados por el DMQ, más no con los datos reales de fiscalización de los meses de abril a agosto, que se debe entregar para verificar esta conclusión.

Es necesario que DMQ entregue el dato de la cantidad de unidades fiscalizadas al mensualmente, del primer y segundo trimestre, esto con el fin de determinar el intervalo de confianza de la muestra fiscalizada.

Finalmente, considero que es necesario revisar ciertos aspectos de los datos entregados, con el fin de corroborar con funcionarios del DMQ las conclusiones de este informe, e insistir en que se entregue la información solicitada, que aún no se ha recibido.


Mario Vilagomez Holguin

VEEDOR



INFORME DE ANALISIS JURIDICO DESCRIPTIVO
"VEEDURIA CIUDADANA PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DEL INDICADOR DE LA
CAUIDAD DE SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO EN LA CIUDAD DE QUITO – PROVINCIA
DE PICHINCHA

Antecedentes.-

1. Con fecha 21 de septiembre de 2015 el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en la marco del Reglamento General de Veedurías Ciudadanas procedió al registro, capacitación y acreditación de la VEEDURIA CIUDADANA PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DEL INDICADOR DE LA CAUIDAD DE SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO EN LA CIUDAD DE QUITO – PROVINCIA DE PICHINCHA, con un plazo de funcionamiento de 6 meses contados a partir de la notificación a la Autoridad o Institución objeto de la acción de veeduría, cuyos miembros son: Jessica del Cisne Jaramillo Yaguachi, Mario Alberto Villagomez Holguin, Cristobal Ernesto Buendia Venegas (Coodinador).
2. Con fecha 22 de septiembre de 2016 mediante oficio No 2662-C.P.C.C.S.-2015, suscrito por la Sra. Abg. Leydi Catalina España Palomino en calidad de Subcoordinadora Nacional de Control Social del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de conformidad a lo dispuesto en el Art 25 del Reglamento General de Veedurías se notificó al Sr. Alcalde del Distrito Metropolitano de Quilo Dr. Mauricio Rodas Espinel, con la conformación de la referida Veeduría Ciudadana, para los fines de Ley.
3. Mediante oficio con ingreso N CPCCS-Q-E-819-2016, la Veeduría solicita una ampliación del plazo para su funcionamiento, de conformidad aal Art 8 del Reglamento General de Veedurías, misma que con Oficio No 870-CPCCS-2016, suscrito por el Ab. Jonnatan Barrera, en su calidad de Subcoordinador Nacional de Control Social, aprobó tal petición, por un plazo adicional de 6 meses.

MARCO NORMATIVO Y CONCEPTUAL DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL ECUADOR.

Participación Ciudadana es:

"La presencia de los ciudadanos en los asuntos públicos es una condición necesaria para alcanzar la gobernabilidad democrática.

A medida que el ejercicio del poder está más legitimado en la voluntad obtenida a través de un consenso social, mayores son las posibilidades de visibilizar las aspiraciones de los diferentes sectores sociales.

Puede decirse que la realización progresiva de los derechos humanos, está en relación directamente proporcional al aumento de la calidad de la participación ciudadana.

Sin embargo, prevalece en nuestra sociedad una marcada exclusión de la mayoría poblacional respecto a la toma de decisiones sobre los asuntos públicos; de manera que, el consenso se reduce a minorías no representativas de la pluralidad de intereses societarios.

Una de las razones primarias para tal marginamiento, se desprende de la ausencia de información, e interiorización de la ciudadanía, sobre las posibilidades de nuestro marco jurídico en cuanto al reconocimiento formal de espacios de participación.

Por lo tanto, la presencia del ciudadano en las decisiones que le afectan, tanto individual como colectivamente, precisa de una adecuación funcional, en tanto en cuanto, facilite el acceso y la conformación no excluyente de centros de decisión a partir del nivel local, que en última instancia, también sean capaces de incidir en la formación de voluntad sobre las decisiones que exceden el ámbito del Estado-Nación.

De ahí la importancia de la participación ciudadana, a la cual el abogado costarricense Rafael González Ballar define como "un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve."

Podemos deducir de lo anterior, que la Participación es un proceso de generación de conciencia crítica y propositiva en el ciudadano. La participación no es realmente efectiva mientras no vaya modificando y ampliando las relaciones de poder." ¹

Entonces, podemos señalar que por medio de la participación ciudadana, deben reducirse los espacios para efectivizar la acción social, así mismo establecerse canales de comunicación válidos para lograr mejoras comunes y generar e impulsar soluciones a través de la participación activa de los ciudadanos. Lo que logrará además reestructurar la Institucionalidad con procesos participativos y democráticos.



Es necesario al mismo tiempo empatar los conceptos de participación ciudadana con el objetivo de la Administración Pública, para lo cual citaremos al Dr. Herman Jaramillo Ordóñez el mismo que la conceptualiza como: *la prestación de "... servicios permanentes, regulares, continuos, iguales, eficientes y eficaces para satisfacer las necesidades e intereses generales"*.

El servicio evoca una acción y efecto de servir pero también es la piedra de choque por los criterios políticos que se tienen sobre la buena o mala prestación. Eustorgio Sarria, en su obra "Derecho Administrativo" sostiene que, *"Servicio Público es toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad de carácter general en forma continua y obligatoria, según las ordenaciones del Derecho Público, bien que su prestación esté a cargo del Estado directamente o de concesionarios, de administradores delegados, o a cargo de simples personas privadas"*.

Base Jurídica:

La Constitución de la República del Ecuador aprobada en referéndum del 28 de septiembre del 2008, dispone dentro del capítulo de participación, los artículos 61 en adelante, que los ecuatorianos y ecuatorianas gozan entre otros de los siguientes derechos: *"...2. Participar en los asuntos de interés público. 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa. 4. Ser consultados. 5. Fiscalizar los actos del poder público."* Lo que sustenta constitucionalmente la formación de instancias de participación ciudadana organizadas que permitan la ejecución de tales derechos.

De otro lado el capítulo segundo del Cuerpo Legal Constitucional habla de los servicios públicos y participación ciudadana, cuyo artículo 85 manda, *"La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:*

1. *Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.*
2. *Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o la prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptará medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.*
3. *El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.*

En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se

garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.”

Con preceptos citados podemos concluir:

- Que la Constitución determina el derecho ciudadano a la participación en los asuntos de interés público y la fiscalización de sus órganos de poder, considerando también la prestación de servicios públicos, entre los que contamos al transporte masivo de personas.
- Es decir que, la norma constitucional garantiza el derecho ciudadano a acceder a servicios públicos de calidad, eficientes y eficaces; además, al acceso de información adecuada y veraz sobre su contenido y características.
- Por otra parte y de manera complementaria, garantiza el derecho a la propiedad en todas sus formas, desde la perspectiva de la aplicación de políticas públicas que adicionalmente, faculten el derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado.
- En igual sentido, establece como responsabilidades ciudadanas la administración honrada y con apego irrestricto a la ley del patrimonio público; además, la denuncia y combate a los actos de corrupción.
- Complementariamente, la práctica de la justicia y la solidaridad en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de bienes y servicios.
- Determina también que la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad; además, la prevalencia del interés general sobre el interés particular, incluso cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.
- Adicionalmente, prevé la garantía estatal a la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos. En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.
- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes en



un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

- La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.
- Son derechos constitucionalmente amparados, todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos. Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas.
- Todas las organizaciones podrán desarrollar formas alternativas de mediación y solución de conflictos, actuar por delegación de la autoridad competente, con asunción de la debida responsabilidad compartida con esta autoridad; demandar la reparación de daños ocasionados por entes públicos o privados; formular propuestas y reivindicaciones económicas, políticas, ambientales, sociales y culturales; y las demás iniciativas que contribuyan al buen vivir.
- Se reconoce al voluntariado de acción social y desarrollo como una forma de participación social. La acción ciudadana se ejercerá en forma individual o en representación de la colectividad.
- En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:
 1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.
 2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
 3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.
 4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.

5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.

Es importante destacar que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

De conformidad a lo establecido en el Art. 83 literal D, del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización publicado en Registro Oficial No. 3030 de fecha 19 de Octubre de 2010, se le otorga a la a los Gobiernos de los Distritos Metropolitanos Autónomos (DMQ) la facultad de implementar un sistema de participación ciudadana, para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción distrital metropolitana.

Complementariamente, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización publicado en Registro Oficial No. 3030 de fecha 19 de Octubre de 2010, prescribe en su Artículo 302.- Participación ciudadana.- La ciudadanía, en forma individual y colectiva, podrán participar de manera protagónica en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de las Instituciones de los gobiernos autónomos descentralizados y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

Los gobiernos autónomos descentralizados reconocerán todas las formas de participación ciudadana, de carácter individual y colectivo, incluyendo aquellas que se generen en las unidades territoriales de base, barrios, comunidades, comunas, recintos y aquellas organizaciones propias de los pueblos y nacionalidades, en el marco de la Constitución y la ley.

Las autoridades ejecutivas y legislativas de los gobiernos autónomos descentralizados tendrán la obligación de establecer un sistema de rendición de cuentas a la ciudadanía conforme el mandato de la ley y de sus propias normativas, adicionalmente el Artículo 303 ibidem establece.- *"Derecho a la participación.- El derecho a la participación ciudadana se ejercerá en todos los niveles de los gobiernos autónomos descentralizados a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria."*



Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos de la circunscripción del gobierno autónomo descentralizado correspondiente, deben ser consultados frente a la adopción de medidas normativas o de gestión que puedan afectar sus derechos colectivos.

La ciudadanía tiene derecho a ejercer la democracia directa a través de la presentación de proyectos de normas regionales, ordenanzas provinciales, distritales o cantonales, acuerdos y resoluciones parroquiales. También tienen derecho a ejercer el control social de los actos de los gobiernos autónomos descentralizados y a la revocatoria del mandato de sus autoridades en el marco de la Constitución y la Ley.

La ciudadanía, en forma individual o colectiva, tiene derecho a participar en las audiencias públicas, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, de acuerdo con lo establecido en la Constitución, la ley y demás normativa; además, podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto de interés de la circunscripción territorial y revocatoria del mandato en el marco de lo dispuesto en la Constitución y la ley. Los grupos de atención prioritaria, tendrán instancias específicas de participación, para la toma de decisiones relacionadas con sus derechos.

Para efectos de lograr una participación ciudadana informada, los gobiernos autónomos descentralizados facilitarán la información general y particular generada por sus instituciones; además, adoptarán medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización publicado en Registro Oficial No 3030 de fecha 19 de Octubre de 2010, prescribe en su Artículo 305.- *"Garantía de participación y democratización.- Los gobiernos autónomos descentralizados promoverán e implementarán, en conjunto con los actores sociales, los espacios, procedimientos institucionales, instrumentos y mecanismos reconocidos expresamente en la Constitución y la ley; así como, otras expresiones e iniciativas ciudadanas de participación necesarias para garantizar el ejercicio de este derecho y la democratización de la gestión pública en sus territorios."*

La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su Reglamento son dos cuerpos normativos, que en su artículo 2 plantea como objeto de esta Ley es garantizar y normar "...el ejercicio del derecho fundamental de las personas a la información conforme a las garantías consagradas en la Constitución Política de la República, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales vigentes, de los cuales nuestro país es signatario". Lo cual guarda concordancia con el derecho de participación ya mencionado. El acceso a información posibilita que el ciudadano tenga a su alcance el conocimiento pleno para ejercer su derecho.

El Estado garantiza el derecho que tienen los ciudadanos de acceso libre a la información pública, de conformidad con la Constitución y la ley. Este derecho constituye un instrumento fundamental para ejercer la participación ciudadana, la rendición de cuentas y el control social. La información pública pertenece a la ciudadanía, quienes la manejen son sus administradores y depositarios. Los actos de la administración pública están sujetos a los principios de transparencia y publicidad. Las servidoras y servidores públicos son responsables de sus acciones y omisiones.

Todas las entidades que conforman el sector público o las entidades privadas que manejen fondos del Estado, realicen funciones públicas o manejen asuntos de interés público están obligadas a promover y facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

La Ley Orgánica de de Participación Ciudadana, define que la participación ciudadana se basa en los siguientes principios (Art. 4):

- igualdad
- interculturalidad
- plurinacionalidad
- autonomía
- deliberación pública
- respeto a la diferencia
- paridad de género
- responsabilidad
- corresponsabilidad
- información y transparencia
- pluralismo
- solidaridad

De los cuales, debemos resaltar el principio de deliberación pública que consiste en el intercambio público y razonable de argumentos, así como, el procesamiento dialógico de las relaciones y los conflictos entre la sociedad y el Estado, como base de la participación ciudadana; el principio de igualdad, que consiste en el goce de los mismos derechos y oportunidades, individuales o colectivos de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos y demás para participar en la vida pública del país.

El Art. 29 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, define claramente al "poder ciudadano" como el resultado individual o colectivo, del proceso de intervención en los asuntos de lo público, entiendo como tales también, en lo de dotación y prestación de servicios públicos, como el transporte de personas; para decidir, planificar, y gestionar su curso y control, así como también demuestra la posibilidad del ejercicio de control social sobre el desempeño de los funcionarios e instituciones público o privados encargados de estos.



El Art. 34 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, posibilita a las organizaciones sociales, a que, conjuntamente con el Estado y la Empresa Privada a la preparación y ejecución de programas y proyectos en beneficio de la comunidad, lo cual viabiliza el incluir a la sociedad en su conjunto, en la planificación de proyectos de transporte, permitiendo su involucramiento, conocimiento pleno de mismo y teniendo la capacidad de incidir en su ejecución, por tanto estos actores sociales se convertirán en interlocutores válidos, y permitirán mitigar el riesgo social.

Art. 56 la Ley Orgánica de de Participación Ciudadana, dispone que a nivel local, se conformarán Asambleas en cada nivel de Gobierno, como espacio de deliberación pública entre ciudadanos, con el fin de fortalecer su interlocución con las Autoridades, y que cuenten con información, para de esta manera poder incidir en política pública, la prestación de servicios públicos, entre ellos el de transporte público, y de gestión de lo público, cuya conformación de acuerdo al Art. 57 ibidem, será plena de ciudadanía.

Las principales funciones de esta Asamblea Local, es la determinada en Art. 60 en sus numerales 1.3.5 y 6 esta de mediante el consenso, el debate informado y el control social, incidir en la prestación de servicios públicos como el transporte público, y proponer política pública.

Cabe mencionar, que de acuerdo a lo establecido en el Art. 62 ibidem, es obligatorio el que la Autoridad pública fomente y apoye estos mecanismos ciudadanos de participación, hasta con la consecución de apoyos financieros y logísticos.

En junio de 2.006, el Consejo Cantonal de DMQ, promulgó la Ordenanza 187 (vigente al inicio de este análisis) cuyos objetivos entre otros son:

- Impulsar la participación ciudadana y comunitaria en la definición y ejecución de planes, programas y políticas de la comunidad del DMQ.
- Priorizar la inversión en obra pública y programas de trabajo a partir del presupuesto participativo metropolitano.
- Implementar el subsistema de rendición de cuentas en todas las instancias políticas y administrativas de la municipalidad, así como las empresas, corporaciones, fundaciones metropolitanas.
- Facilitar el ejercicio del control social por parte de la ciudadanía.

**NOMATIVA LEGAL APLICABLE EN MATERIA DE LAS COMPETENCIAS EN TRANSITO Y TRANSPORTE
TERRESTRE DEL DMQ.**

- El Art 226 de la Constitución de la República establece que las Instituciones de Estado UNICAMENTE ejercerán las competencias y facultades atribuidas por la Constitución y la Ley.

"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."

- La Constitución del Ecuador creó una nueva organización político administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio, con el objeto de consolidar un nuevo régimen de desarrollo, centrado en el buen vivir, que incremente las potencialidades y capacidades gobiernos autónomos descentralizados a través de un modelo de autonomías y descentralización que aporte en la construcción de un desarrollo de todo el país.
- La Constitución de la República y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD-, crearon el sistema nacional de competencias con el objeto de organizar las instituciones, planes, programas, políticas y actividades, relacionadas con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad;
- La Constitución de la República en su artículo 269, numeral 1, establece que el sistema nacional de competencias contará con un organismo técnico que tendrá la función de regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas, que de forma obligatoria y progresiva deberán asumir los gobiernos autónomos descentralizados.

"Art. 269.- El sistema nacional de competencias contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, que tendrá las siguientes funciones:

1. Regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas, que de forma obligatoria y progresiva deberán asumir los gobiernos autónomos descentralizados. Los gobiernos que acrediten tener capacidad operativa podrán asumir inmediatamente estas competencias."



- El Art. 264 número 6 *ibidem*, en concordancia con el literal f) del Art. 55 del COOTAD, dispone que es competencia exclusiva de los gobiernos municipales, planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial:

"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. 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

f) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal:"

- De conformidad a lo establecido en el Art. 83 literal F, del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización publicado en Registro Oficial No. 3030 de fecha 19 de Octubre de 2010, se le otorga a la a los Gobiernos de los Distritos Metropolitanos Autónomos (DMQ) la facultad de planificar, regular y controlar el tránsito y transporte terrestre, dentro de su jurisdicción territorial.
- El artículo 105 del COOTAD, define a la descentralización de la gestión del Estado, como la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos;

"Art. 105.- Descentralización.- La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados."

- El Art. 130 del COOTAD, dispone que la rectoría general del sistema corresponde al Ministerio del ramo, la que se ejecutará a través del organismo técnico de la materia.

"Art. 130.- Ejercicio de la competencia de tránsito y transporte.-

El ejercicio de la competencia de tránsito y transporte, en el marco del plan de ordenamiento territorial de cada circunscripción, se desarrollará de la siguiente forma:

A los gobiernos autónomos descentralizados municipales les corresponde de forma exclusiva planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial, dentro de su territorio cantonal.

La rectoría general del sistema nacional de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial corresponderá al Ministerio del ramo, que se ejecuta a través del organismo técnico nacional de la materia.

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales definirán en su cantón el modelo de gestión de la competencia de tránsito y transporte público, de conformidad con la ley, para lo cual podrán delegar total o parcialmente la gestión a los organismos que venían ejerciendo esta competencia antes de la vigencia de este Código.

Los gobiernos autónomos descentralizados regionales tienen la responsabilidad de planificar, regular y controlar el tránsito y transporte regional; y el cantonal, en tanto no lo asuman los municipios."

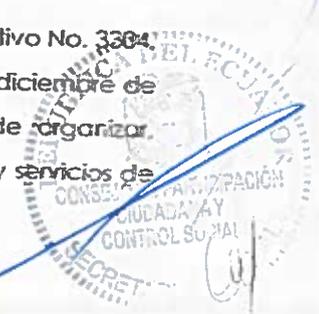
- El artículo 125 del COOTAD, establece que los gobiernos autónomos descentralizados son titulares de las nuevas competencias exclusivas constitucionales, las cuales se asumirán e implementarán de manera progresiva, conforme lo determine el Consejo Nacional de Competencias.

"Art. 125.- Nuevas competencias constitucionales.-Los Gobiernos Autónomos Descentralizados son titulares de las nuevas competencias exclusivas constitucionales, las cuales se asumirán e implementarán de manera progresiva conforme lo determine el Consejo Nacional de Competencias."

- La disposición transitoria décima octava de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, dispone que los gobiernos autónomos descentralizados regionales, metropolitanos y municipales asumirán las competencias en materia de planificación, regulación, control de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, una vez que hayan cumplido con el procedimiento establecido en el COOTAD.

DECIMAOCTAVA.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Metropolitanos y Municipales asumirán las competencias en materia de planificación, regulación, control de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, una vez que hayan cumplido con el procedimiento establecido en el COOTAD. Hasta tanto la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, ejercerá tales competencias."

- De acuerdo a lo que establece el Art. 2 numeral 2, inciso 2, de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, es finalidad de la Municipalidad del Distrito Metropolitano la de planificar, regular, y coordinar todo lo relacionado con el transporte público y privado dentro de su jurisdicción, para la cual expedirá con competencia EXCLUSIVA, las normas que sean necesarias.
- De acuerdo a lo establecido en los literales A, B, C del Art. 1, del Decreto Ejecutivo No. 3304, de fecha 30 de Noviembre de 1.995, publicado en el Registro Oficial el 12 de diciembre de 1.995, es facultad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, la de organizar, reglamentar, planificar y fiscalizar técnicamente las actividades, operaciones y servicios de



transporte público y privado, y conferir modificar, renovar, revocar o suspender los permisos para la utilización de la vías por parte de las empresas de transporte terrestre de servicio público.

- Mediante Decreto Ejecutivo No. 336, publicado en el Registro Oficial No. 71 de 29 de julio de 2005, se transfiere al Municipio de Quito, la competencia establecida en el Art. 145 de la Ley de Tránsito (anterior).
- Concejo Nacional de Competencias en su Resolución No 006 CNC 2012 dispone:

“Artículo 1.- Transferencia.- Transferir la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial, a favor de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales del país, progresivamente, en los términos previstos en la presente resolución.

Artículo 3.- Modelos de gestión.- Para el ejercicio de esta competencia, se establecen tres modelos de gestión diferenciados, en función de las necesidades territoriales cantonales en tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, la experiencia de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales y requisitos mínimos de sostenibilidad del servicio”

POLITICAS DE ESTADO RESPECTO AL TRANSPORTE PÚBLICO

PRINCIPIOS.-

La LOTTSV define como principios rectores del servicio de transporte público de la siguiente manera: “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.”

Adicionalmente la doctrina jurídica desarrollada en distintos ámbitos del quehacer del derecho, vinculado a la actividad del transporte público como un servicio público de carácter estratégico ha producido políticas públicas que deben ser consideradas y que a continuación detallo:

Del Acceso al Transporte.- Que las autoridades competentes diseñen y ejecuten las políticas dirigidas a fomentar el uso de transporte, racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la demanda y propendiendo por el uso de medios de transporte masivo.

Carácter del servicio público de transporte.- Existirá un servicio básico de Transporte accesible a todos los usuarios.

Del Transporte Intermodal.- Las autoridades competentes promoverán el mejor comportamiento intermodal, favoreciendo la sana competencia entre modos de transporte, así como su adecuada complementación.

De la Libre Circulación.- En caso de conflicto o insuficiencia de la infraestructura del transporte, el Estado preferirá el servicio público colectivo del servicio particular.

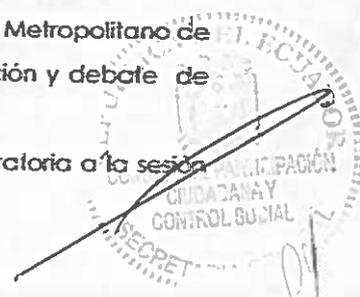
Regulación del Transporte Público. En este aspecto, las autoridades competentes, darán prioridad a la utilización de medios de transporte masivo

Característica de Servicio Público. Implica prelación del interés general sobre el particular

Actividad Transportadora.- Al definirla, determina que la operación de traslado de personas o cosas, puede hacerse de manera separada o conjunta, utilizando uno o varios modos

DESARROLLO Y ANÁLISIS

1. Mediante comunicaciones de fechas 5 de octubre de 2015, 13 de octubre de 2015 y 5 de noviembre de 2015, dirigidas al Sr. Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, Dr. Mauricio Rodas Espinel en mi calidad de Coordinador de la citada Veeduría, tuve a bien solicitar se digne disponer a quien corresponda, se nos proporcione la siguiente información:
 1. Copia certificada del documento que contiene el Plan de Desarrollo Local, Plan Operativo anual del Municipio del DMQ (Secretaría de Movilidad, Agencia Metropolitana de Transporte),
 2. Copia certificada del Presupuesto 2015 del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, que incluyan las reformas realizadas hasta la fecha),
 3. Copia certificada de los estudios previos, tanto técnicos como jurídicos con firma de responsabilidad que llevaron al Concejo Metropolitano la Resolución C057 de 21 de febrero de 2015 en la cual se tomó la decisión de implementar un mecanismo de compensación para mantener las tarifas de transporte,
 4. Copia de las actas de sesiones o reuniones de trabajo en las que se discutió o negoció con los representantes de las Operadoras de Transporte del Distrito Metropolitano de Quito, dentro de los diálogos que se desarrollaron frente a la petición de aumento de los valores de la tarifas de transporte público,
 5. Copia certificada de la Resolución C057 de 21 de febrero de 2015, y su documentación tanto técnica como jurídica de respaldo,
 6. Copia certificada del Acta de la Sesión extraordinaria de Concejo Metropolitano de Quito de fecha 21 de febrero de 2015 en donde conste la votación y debate de cada uno de los concejales y concejalas metropolitanos,
 7. Copia Certificada de cada documentos ó acta de sesión preparatoria a la sesión



- de Concejo Metropolitano de 21 de febrero de 2015 y de todo documento en el cual se haya tratado la no elevación de tarifas en donde hayan participado autoridades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
8. Copia certificada del instructivo o documento operativo diseñado por la Secretaría de Movilidad para la aplicación del Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal Urbano del Distrito Metropolitano de Quito decidido por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
 9. Copias certificadas de los contratos de operación vigentes y sus anexos, suscritos por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y 30 operadoras de Transporte Público Urbano del Distrito Metropolitano de Quito.
 10. Copia certificadas integras de los expedientes administrativos y financieros, por Operadora de Transporte Público que presta servicio en el Distrito Metropolitano de Quito, con los cual se han realizado los pagos a las operadoras de transporte beneficiarias del mecanismo de compensación, esto es desde la orden de gasto, informes de cumplimiento de indicadores o verificación, orden de pago, facturas o recibos que justificaren el pago efectuado.
 11. Detalle de nombres y cargos o funciones, de los Servidores Públicos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito que intervinieron tanto en la elaboración del Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal Urbano del Distrito Metropolitano de Quito.
 12. Copias Certificadas de los documentos suscritos por la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, con lo Operadores de Transporte Público Intracantonal del Distrito Metropolitano de Quito en los que se establecieron las obligaciones, deberes y derechos de las partes, dentro del Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal Urbano del Distrito Metropolitano de Quito.
 13. Copias certificadas de los estudios técnicos, económicos, financieros y jurídicos, presentados a la Municipalidad por los Operadores de Transporte Público Intracantonal del Distrito Metropolitano de Quito, en los cuales se detallaron tanto: costos operacionales, ingresos, situación jurídica de cada Operadora, legitimación o representación de los representantes o Directivos intervinientes
 14. El modelo de cálculo de la compensación por unidad
 15. El modelo de cálculo de la compensación por unidad se lo hizo en términos de valores nominales o constantes.
 16. El modelo de cálculo de la compensación se evaluó en términos económico o financieros,
 17. Metodología para determinar el horizonte (plazo) del modelo de cálculo de la compensación
 18. Marco impositivo que se utilizó para determinar el valor de la compensación
 - 19.Cuál es la estructura de financiamiento (relación capital vs deuda) de las unidades

con el que se calculó la compensación

20. Programa de seguros de vehículo que se utilizó para el cálculo de la compensación.
21. Cómo se determinó el valor de la unidad para determinar el valor de la compensación
22. Qué vida útil se le asigna a las unidades para determinar el valor de la compensación
23. Qué método de depreciación se aplicó a la unidad para determinar el valor de la compensación
24. Cómo se determina la demanda (pasajeros transportados) de la unidad, para determinar el valor de la compensación.
25. Metodología que se utilizó para proyectar la demanda de una unidad, en el horizonte del proyecto, para determinar el valor de compensación.
26. La política tarifaria que se aplicó para determinar el valor de la compensación.
27. Metodología de proyección de la tarifa, en el horizonte del proyecto, para determinar el valor de la compensación.
28. Cómo se determinó el costo fijo total y unitario por unidad, para determinar el valor de la compensación.
29. Cómo se determinó el costo variable total y unitario por unidad, para determinar el valor de la compensación.
30. De que rubros se compone el costo fijo por unidad, para determinar el valor de compensación
31. De que rubros se compone el costo variable por unidad, para determinar el valor de compensación,
32. Con cuantos conductores se modeló la valoración de la unidad, para la determinación del valor de la compensación
33. Cuáles son los beneficios sociales, con los que se modeló la valoración de la unidad, para la determinación del valor de la compensación,
 - Cómo se calculó el valor del salario del conductor de la unidad, para determinar el valor de la compensación
 - Para determinar el valor de la compensación, se modeló como una unidad de propiedad individual o como unidad que pertenece a una empresa
 - Qué gastos administrativos se asignaron a una unidad, para determinar el valor de la compensación.
 - Cuáles son las condiciones de la estructura financiera (Monto, plazo, tasa, periodo de gracia, garantías) con la que se modeló la valoración de una unidad, para determinar el valor de la compensación.
 - Cuáles son las tablas de amortización, del esquema de financiamiento, que se utilizó para la valoración de una unidad, para la determinación del valor de la compensación.
 - Cuál es el valor de la tasa de descuento, que se utilizó para la valoración de una unidad, para determinar el valor de la compensación



- Cuál es la metodología que se utilizó para determinar la tasa de descuento, con la que se valoró una unidad, para determinar el valor de la compensación.
- Cuál es la rentabilidad que se le asignó al capital, para la valoración de una unidad, para la determinación del valor de la compensación.
- Cuál es el rendimiento de los siguientes rubros, por unidad que se asignó para el cálculo del valor de la compensación:
 - Consumo de combustible
 - Aceite de motor
 - Filtro de aceite
 - Filtro de aire
 - Filtro de combustible
 - Filtro separado de agua del combustible
 - Llantas
 - Aceite de caja
 - Filtro aceite caja
 - Aceite de transmisión
 - Sistema de aire
 - Balanceo
 - Filtro secador aire
 - Mantenimiento del compresor
 - Filtro líquido hidráulico dirección
 - Alineación de neumáticos
 - Sistema eléctrico
 - Cambio de bandas
 - Sistema de frenos material de desgaste
 - Rectificación de lambores
 - Reencauche de llantas
 - Baterías
 - Reparación y/o cambio de vidrios
 - Reparación y/o mantenimiento de pintura
 - Mantenimiento de transmisión
 - Sistema de enfriamiento
 - Sistema de suspensión
 - Rectificado de tambores
 - Mantenimiento de sistema turbo
 - Terminales de la dirección
 - Sistemas de frenos
 - Líquido hidráulico
 - Tambores de freno
 - Mantenimiento de carrocería
 - Sistema de inyección

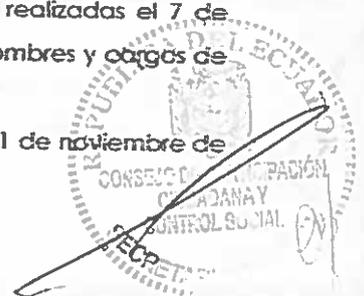


01

- o Reparación de motor
- o Reparación Caja de Cambio
- o Reparación del diferencial
- o Pines y bocines de la dirección

2. Mediante comunicación de fecha 12 de noviembre de 2016 signada con oficio No SM-0360/15 suscrita por Andrea Flores Andino en su calidad de Asesora jurídica de la Secretaría de Movilidad del DMQ, remite la siguiente información:

- Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
- Plan operativo anual 2015 de la Secretaría de Movilidad
- Presupuesto 2015 de la Secretaría de Movilidad
- Copia certificada del informe técnico de fecha 9 de enero de 2015 relacionado con la VALORACIÓN DE INDICADORES DE CALIDAD DEL SERVICIOS DE TRANSPORTE PÚBLICO URBANO DE QUITO, elaborado por el equipo técnico de la Secretaría de Movilidad y de la Agencia Metropolitana de Tránsito, con el detalle de nombres y cargos de los funcionarios que participaron en la misma.
- Copias certificadas de 43 contratos de operación otorgados a igual número de operadoras de transporte público intracantonal urbano del DMQ
- Copia certificada del memorando interno No SM-514/14 de fecha 29 de diciembre enviado por la ex – Asesora de la Secretaría de Movilidad, Ing Cecilia Rodríguez, al ex Secretario de Movilidad, Ing Jean Pol Armijos, en el cual se detalla el informe de actividades desarrolladas por los funcionarios de la Secretaría de Movilidad, delegados para participar en la mesas de dialogo con los señores transportistas.
- Compulsas de los documentos presentados ante la Secretaría de Movilidad por la Cámara de Transporte Público Masivo del Distrito Metropolitano de Quito, relacionados con: Modelo tarifario de transporte urbano del DMQ, nivel y calidad del servicio – proceso de mejoramiento del servicio de transporte público y su equilibrio financiero, oficio No 072-2014-CTDMQ de fecha 11 de noviembre de 2014.
- Acta de trabajo de la mesa 1, que contiene la propuesta del “ Programa de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Público Intracantonal del Distrito Metropolitano de Quito” de 14 de enero de 2015, suscrito por el Dr. Dario Taia Rivera, en calidad de Coordinador de las Mesas de Dialogo con los Transportistas, y, el economista José Santamaría Presidente de la Cámara de Transporte del DMQ, con sus respectivos anexos y detalle de nombres y cargos de los funcionarios que participaron de la misma.
- Actas de trabajo de la mesa 2 – Sistema Integrado de Recaudo, realizadas el 7 de noviembre de 2014, con sus respectivos anexos y el detalle de los nombres y cargos de los funcionarios que participaron en la misma.
- Actas de trabajo de la mesa 3 – costos de operación, realizadas el 21 de noviembre de



2014 con sus respectivos anexos y el detalle de nombres y cargos de los funcionarios que participaron de la misma.

- Copia certificada del oficio de 18 de febrero de 2015 suscrito por el Dr. Gastón Velásquez, Procurador Metropolitano, por el cual se extiende el informe jurídico favorable al proyecto de Resolución y solicita se continúe con el trámite de aprobación correspondiente.
- Copia certificada de resolución No SM-004-2015 de 9 de marzo de 2015 que contiene "instructivo para la ejecución del plan de fortalecimiento de la calidad del servicio de transporte terrestre público intracantonal urbano del Distrito Metropolitano de Quito.

De la información detallada se desprende:

Programa de fortalecimiento de la calidad del servicio de transporte público, suscrito el 14 de enero de 2015 por el Sr. Eco. Jose Santamaria Presidente Cámara de Transporte DMQ y Ab. Darío Tapia Rivera Coordinador de la Mesas de Dialogo con Transportistas.

De la revisión del documento consta que el Eco. Jose Santamaria comparece en calidad de Presidente de la CAMARA DE TRANSPORTE PUBLICO MASIVO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO Y PROVINCIA DE PICHINCHA, con RUC # 1791862503001, persona jurídica registrada en el Sistema de Organizaciones Sociales, sin la especificación del nombre de la persona que funge en calidad de representante legal de la misma, como se desprende del certificado conferido por la Secretaria Nacional de Gestión de la Política que se adjunta, por tanto la capacidad legal del contrayente referido, no estaba legitimada.

Adicionalmente no se adjunta y enuncia, documento alguno, sea nombramiento o registro pertinente, en el que se verifique la calidad de representante legal de la Cámara de Transporte Público Masivo del distrito Metropolitano de Quito, de quien comparece en tal calidad, como tampoco, se adjunta documento, sea Acta, Resolución o Estatutos, con la cual se puede verificar la capacidad legal del compareciente para obligar a su representada de la forma y modo detallados.

Cabe mencionar que no existe documento en el cual las operadoras y/o operadores del servicio de Transporte Público Urbano masivo de DMQ, autoricen o faculten a la CAMARA DE TRANSPORTE PUBLICO MASIVO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO Y PROVINCIA DE PICHINCHA, para que a su vez los represente y obligue, como se enuncia, es decir que no existe evidencia pertinente sobre la legitimación activa del representante de los Transportistas.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, en su artículo 90 dispone:

Art. 90.- Atribuciones del Alcalde o Alcaldesa Metropolitano.- Le corresponde al alcalde o alcaldesa metropolitano:

a) Ejercer la representación legal del gobierno del distrito metropolitano autónomo; y, la representación judicial conjuntamente con el procurador síndico;

b) Ejercer la facultad ejecutiva del gobierno del distrito metropolitano autónomo;"

En cuanto a la comparecencia del Sr. Abg Dario Tapia Rivera, en calidad de Coordinador de las Mesas de Dialogo con los Transportistas, de la revisión del documento se puede observar que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, asume obligaciones tales como las descritas en los numerales segundo, tercero, cuatro, quinto y séptimo, no obstante no existe enunciación o evidencia documental sea un acto de simple administración valido, con la cual el Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, haya conferido autorización a delegación al referido funcionario para su comparecencia y menos aún para que asuma obligaciones y derechos a nombre de la Municipalidad, lo cual pone entre dicho la eficacia legal de tal acto jurídico:

Sobre los casos descritos, la doctrina Jurídica refiere a la representación directa o de persona incapaz (personas jurídicas) como el resultado de una cooperación jurídica en virtud de la cual quien ha recibido la representación actúa en nombre y en interés de su representado, sustituyéndolo en el acto representativo y en la relación que se genera con el tercero contratante, por lo que los efectos jurídicos se dirigen directamente a la esfera jurídica del representado, que es legal y tiene por finalidad hacer posible la participación del representado incapaz en la vida jurídica. Por ello, la representación reposa en el Derecho Objetivo y está supeditada a la Ley, la que impone las facultades de las que puede hacer uso el representante, así como sus obligaciones y responsabilidades, por tanto la capacidad de goce existe en la persona del incapaz representado, pero, éste, por razón de su incapacidad de ejercicio no puede celebrar por sí el acto jurídico. La representación sin voluntad propia no da lugar, pues, en sentido estricto, a la figura de la representación ya que el representante propiamente dicho no es un simple órgano transmisor, ni siquiera cuando obra dentro de los límites de las instrucciones recibidas, es la manifestación expresa de su voluntad la que da lugar a la formación del acto jurídico representativo, es en la que debe constar con claridad las precisiones del mandato, ya que su inexistencia acarrea la inexistencia del acto jurídico.

Cabe mencionar que es mediante Resolución No 057 de fecha **21 de febrero de 2015** en que el Concejo Metropolitano de Quito, crea el Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal Urbano de Distrito Metropolitano de Quito en base a las atribuciones que le confiere el Art 87 literal a) del COOTAD, es decir que **Programa de fortalecimiento de la calidad del servicio de transporte público, suscrito el 14 de enero de 2015**, fue realizado con **37 días de antelación**, lo cual pone en entre dicho la legalidad de la suscripción de este programa por parte del ejecutivo municipal, ya que a la fecha de su suscripción no existía norma que permita tal acto, dicho de otro modo, en ausencia de Ley, ausencia de capacidad legal para actuar como se actuó.



Dentro del anexo 3, se refiere a la implementación del modelo de gestión de caja común por parte de las operadoras de transporte público, y la Municipalidad asume la obligación para la asignación de recursos económicos públicos dentro del Programa de Fortalecimiento a la Calidad del Servicio de Transporte Público, orientadas a la mejora de la calidad del servicio, conforme al cumplimiento del INDICADOR DE CALIDAD DE SERVICIO, cuyos montos fueron asignados de la siguiente manera

- Grado A de fortalecimiento de Caja Común. USD 1.000,00
- Grado B de fortalecimiento de Caja Común. USD 450,00

Cabe anotar, que dichas asignaciones o definiciones de carácter económico fueron realizadas sin la Autorización del Consejo Metropolitano y de la propia Alcaldía del DMQ, ya que es apenas el 21 de febrero de 2015 en que el Concejo Metropolitano de Quito, crea el Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal Urbano de Distrito Metropolitano de Quito mediante Resolución No 057.

Oficio de 18 de febrero de 2015 suscrito por el Dr. Gastón Velásquez, Procurador Metropolitano, por el cual se extiende el informe jurídico favorable al proyecto de Resolución y solicita se continúe con el trámite de aprobación correspondiente.

Con el fin de contar con mejores elementos de análisis, a continuación me permito citar normativa relacionada:

CODIGO ORGANICO DE PLANIFICACION Y FINANZAS PUBLICAS. COPFP

"Art. 104.- Prohibición de donaciones.- Prohibase a las entidades y organismos del sector público realizar donaciones o asignaciones no reembolsables, por cualquier concepto, a personas naturales, organismos o personas jurídicas de derecho privado, con excepción de aquellas que correspondan a los casos regulados por el Presidente de la República, establecidos en el Reglamento de este Código, siempre que exista la partida presupuestaria."

REGLAMENTO DEL CODIGO ORGANICO DE PLANIFICACION Y FINANZAS PUBLICAS

"Art. 89.- Donaciones o asignaciones no reembolsables.- Las entidades del sector público podrán realizar donaciones o asignaciones no reembolsables a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, destinadas a investigación científica, educación, salud, inclusión social y donaciones para la ejecución de programas o proyectos prioritarios de inversión en beneficio directo de la colectividad, priorizados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo en el caso de las entidades que conforman el Presupuesto General del Estado o por la instancia correspondiente para el resto de entidades públicas."

En el caso de que se traten de asignaciones de gasto permanente no requerirán ser priorizados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Estas asignaciones deben constar en los respectivos presupuestos institucionales, en el ámbito de competencia de cada entidad pública. Para este efecto deberán considerar lo siguiente:

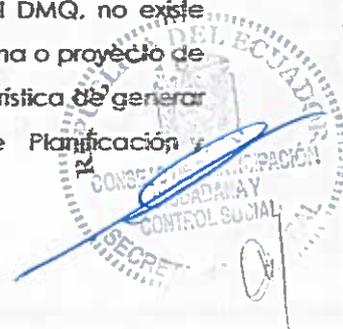
1. Toda transferencia a organismos privados debe responder a un proceso de Planificación que permita evidenciar con claridad los objetivos, metas, productos y/o servicios públicos que están prestando a través de organismos privados;
2. Las transferencias de recursos para la ejecución de entes privados deberán ser exclusivamente para temas en el ámbito de las competencias de cada entidad pública otorgante, de conformidad con la Ley;
3. En los convenios debe estipularse claramente el plazo de vigencia de la donación, es decir, que no sea de renovación tácita e indefinida;
4. Las transferencias a universidades privadas se harán exclusivamente a través de la entidad nacional encargada de la educación superior, ciencia, tecnología e innovación, en el caso de la Función Ejecutiva;
5. No se podrán efectuar transferencias para propósitos respecto de los cuales las instituciones deberían realizarlos a través de procesos de contratación pública;
6. Previo al proceso de renovación de un convenio para una transferencia se deberá evaluar los resultados obtenidos; y,
7. Para el caso de las entidades que pertenecen al Presupuesto General del Estado, se debe enviar copia simple del convenio al Ministerio de Finanzas, para seguimiento y registro.

Los consejos o gabinetes sectoriales de política, en el caso de la función ejecutiva; los consejos provinciales y regionales y los concejos municipales o metropolitanos en el caso de los gobiernos autónomos descentralizados; mediante resolución establecerán los criterios y orientaciones generales que, enmarcándose en la señalado en este artículo, deberán observar sus entidades dependientes para la realización de las indicadas transferencias. Las entidades de la Función Ejecutiva que no pertenezcan a un consejo o gabinete sectorial de política deberán ser priorizadas por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

El Estado podrá realizar donaciones a otros Estados en el caso de emergencias y catástrofes internacionales, por intermedio del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad, con la determinación del monto y destino de los recursos donados.

Se podrá establecer asignaciones presupuestarias no reembolsables a favor de organismos internacionales y/o a sus representantes ecuatorianos, exclusivamente de aquellos en los que el Ecuador sea miembro siempre que se cuenten con los recursos presupuestarios suficientes para atender tal obligación."

De la revisión del informe emitido por la Procuraduría Metropolitana del DMQ, no existe acápite, en el que se pueda evidenciar la existencia previa de un programa o proyecto de inversión social declarado como prioritario, y, que cuente con la característica de generar en beneficio directo de la colectividad, priorizados por la Secretaría de Planificación y



Desarrollo Municipal, y que se enmarque dentro del Plan de Desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito, que permita evidenciar con claridad los objetivos, metas, productos y/o servicios públicos que serán prestados a la ciudadanía, a través de organismos privados, es decir que no se conió con uno de los requisitos más importantes de procedibilidad para la emisión de tal criterio, ya que el denominado "Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal Urbano del Distrito Metropolitano de Quito", no establece la relación de los índices de calidad del servicio de transporte público, con los objetivos, metas, productos y/o servicios públicos que la ciudadanía recibirá.

Memorando interno No SM-514/14 de fecha 29 de diciembre enviado por la ex – Asesora de la Secretaría de Movilidad, Ing Cecilia Rodríguez, al ex Secretario de Movilidad, Ing Jean Pol Amijos, en el cual se detalla el informe de actividades desarrolladas por los funcionarios de la Secretaría de Movilidad, delegados para participar en la mesas de dialogo con los señores transportistas.

Del contenido del citado documento se puede evidenciar que no existe evidencia que permita identificar el nivel de participación de la ciudadanía en la evaluación, configuración y construcción del denominado "Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal Urbano del Distrito Metropolitano de Quito", ya que únicamente se realizan enunciaciones subjetivas, sin que se pueda identificar su autoría y nivel incidencia en la decisión pública, lo que permite concluir que dicho Plan, fue elaborado únicamente con la comparecencia de la Autoridad Municipal y los Operadores de Transporte Público.

Mediante oficio dirigido al Sr. Alcalde de Distrito Metropolitano de Quito Dr. Mauricio Rodas Espinel, de fecha 16 de diciembre de 2016, en mi calidad de Coordinador solicite nos copias digitalizadas de actas de reuniones realizadas por la mesa 4 de (participación ciudadana) con listado de asistentes a las mismas.

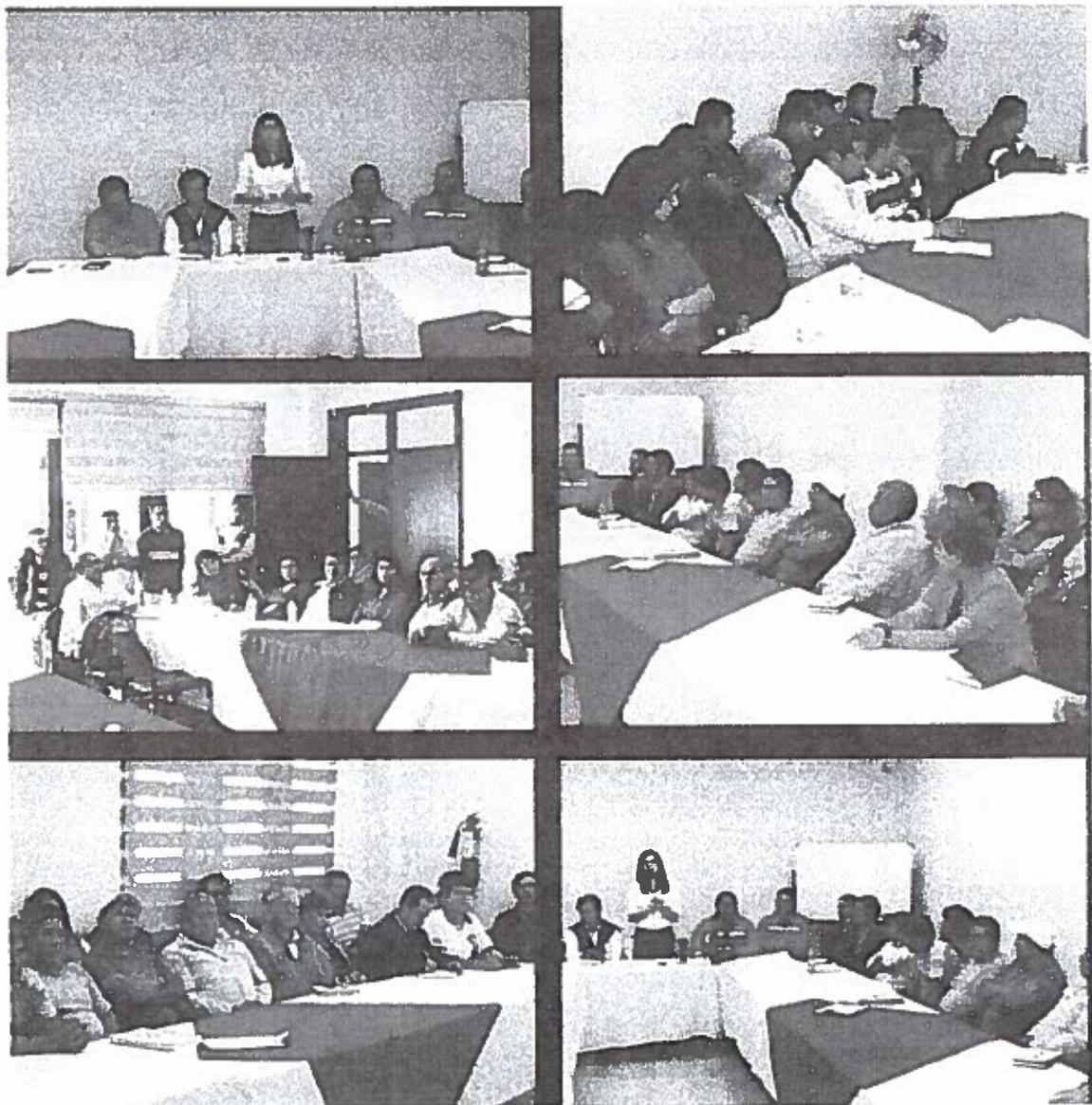
Mediante oficio No SM-0141/2016, de fecha 1 de febrero de 2016, suscrito por el Sr. Ruben Dario Tapia Rivera en su calidad de Secretario de Movilidad del DMQ, se nos hizo llegar informes en digital de las reuniones realizadas por la mesa 4 de (participación ciudadana) con listado de asistentes a las mismas; las cuales fueron llevadas a cabo en 7 mesas de grupos de trabajo distribuidos de la siguiente manera:

1 Mesa Yaruqui, 2 Mesa Puellaró, 3 Mesa Nanegalit, 4 Mesa Pomasqui
5 Mesa Zambiza, 6 Mesa LLoa 7 Mesa Alangasi

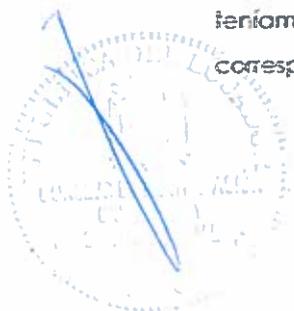
De la revisión de la citadas reuniones se observa que las mismas fueron desarrolladas en las Parroquias Rurales del DMQ tales como Yaruqui, Puellaró, Nanegalito, Pomasquei, Zambiza, LLoa, Alangasi, con la intervención y Coordinación de la Srta Vicealcaldesa Daniela

Chaicon y su despacho, durante los meses de Julio y Septiembre de 2014.





Sin considerar que mediante Resolución No 057 de fecha 21 de febrero de 2015 el Concejo Metropolitano de Quito, crea el Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal **Urbano** del Distrito Metropolitano de Quito, es decir que las reuniones llevadas a cabo en la ruralidad del Distrito Metropolitano de Quito, dicha población no tenía relación alguna con dicho Plan, ya que el mismo, fue y es dirigido hacia el servicio de transporte "urbano" de pasajeros en la ciudad, situación que permite concluir que dicha acción resultó inapropiada e infructuosa, con el correspondiente dispendio de recursos de orden público, y lo que es peor en franco detrimento del derecho a la participación ciudadana al cual los habitantes del casco urbano de la ciudad de Quito tenemos derecho, y que debido a ésta acción no fue posible ejecutarlo como correspondía.



Resolución No SM-004-2015 de 9 de marzo de 2015 que contiene "instructivo para la ejecución del plan de fortalecimiento de la calidad del servicio de transporte terrestre público intracantonal urbano del Distrito Metropolitano de Quito.

El Art 4 de la citada Resolución expresa:

"Artículo 4.- Índice de calidad (ICS).- Para efectos de la mejora de la calidad en la prestación del servicio de transporte terrestre público intracantonal urbano y sin perjuicio de los parámetros de calidad que las operadoras de transporte debe garantizar conforme la Ley Orgánica de Transporte terrestre Transito y Seguridad Vial y la normativa local, la Agencia Metropolitana de Tránsito (AMT) verificará sobre las unidades operadoras de transporte público habilitadas, la aplicación progresiva de los siguientes parámetros que conforman el índice de calidad de servicio (ICS). (Lo subrayado me pertenece)

Al respecto , y luego del pertinente análisis de lo determinado en la Resolución No 057 emitida por el Concejo Metropolitano de Quito de fecha 21 de febrero de 2015, no existe disposición alguna que contenga el criterio de " aplicación progresiva" de los parámetros que conforman el índice de calidad de servicio (ICS), por tanto dicha interpretación y estipulación relazada por la Secretaria de Movilidad carece de sustento legal y contradice los dispuesto en el Art. 226 de la Constitución de la República que a la letra reza:

"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."

El Art 9 y 10 de la citada Resolución expresa:

" Artículo 9.- de la verificación de los parámetros: presentadas las solicitudes y los documentos habilitantes de conformidad con el artículo 6, los funcionarios responsables de la fiscalización de transporte terrestre público procederán a realizar la respectivas verificaciones e inspecciones en ruta y/o en los despachos de flota, al menos una vez por mes a cada unidad, donde comprobaran la veracidad de la información entregada y en cumplimiento de los parámetros antes descritos bajo las siguientes condiciones:

9.9 Fortalecimiento del sistema de caja común: Se verificará que la operadoras de transporte público y sus vehículos estén operando bajo el sistema de caja común, basados en los siguientes aspectos:

1. Estructura organizacional



2. Plan de operaciones
3. Sistema centralizado de mantenimiento
4. Sistema de recaudo
5. Métodos de distribución de ingresos

Para ello, las operadoras de transporte público del DMQ presentarán al personal operativo de la Dirección Metropolitana de Fiscalización de la AMT, el Certificado emitido por la Secretaría de Movilidad por el cual se avale que la operadora se encuentra bajo el sistema de caja común básico.

Con la finalidad de verificar el avance en el sistema y para fines de aplicación del artículo 2 de la Resolución 057 del Concejo Metropolitano de Quito, la Operadora prestará todas las facilidades al personal de la AMT para verificar el cumplimiento de los aspectos citados, conforme la regla técnica expedida por la Secretaría de Movilidad y la calificación porcentual establecida en el anexo II de la presente resolución para el modelo de "Caja Común A", **debiendo obtener al menos un cumplimiento del 35% de los parámetros previstos en el fortalecimiento de Caja Común, de tal forma que permita ser considerado un sistema de caja común avanzado** (las negrillas son mías) .

Para efectos de lo aquí dispuesto se tomará como referencia el Instructivo de Control y Evaluación del Sistema de Caja Común en la Operadoras de Transporte Público Terrestre vigente a la presente fecha, expedido por el Directorio de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

La Dirección Metropolitana de Fiscalización a través de la unidad competente y los servidores/as públicos responsables de la fiscalización, **cada seis meses verificarán el cumplimiento del sistema de caja común a las operadoras que se encuentren habilitadas para el servicio de transporte terrestre público intracantonal urbano y emitirá los informes técnicos respectivos**, los que serán remitidos al Supervisor Metropolitano para su aprobación y posterior remisión a la unidad de digitación y sistematización de la información de la Dirección de Fiscalización, para su incorporación al sistema de cómputo y obtención de resultados." (las negrillas son mías)

"Artículo 10.- de la calificación para la asignación.- la valoración de cada uno de los indicadores dispuestos en el artículo anterior se efectuará conforme a la calificación porcentual contenida en el anexo II de esta resolución, para lo cual y con el fin de fortalecer la prestación del servicio por parte de las Operadoras, se establecen las siguientes metas mensuales de cumplimiento progresivo y obligatorio para la asignación de recursos:

1. El porcentaje de cumplimiento mínimo mensual durante el primer semestre de fiscalización será del 65%, obtenido de la suma de los valores correspondientes a las calificaciones de cada indicador.
2. El porcentaje de cumplimiento mínimo mensual durante el segundo semestre de

fiscalización será del 70%, obtenido de la suma de los valores correspondientes a las calificaciones de cada indicador.

3. **El porcentaje de cumplimiento mínimo mensual a partir del tercer semestre de la fiscalización será del 75%, obtenido de la suma de los valores correspondientes a las calificaciones de cada indicador.** (las negritas y lo subrayado me pertenece).

Mediante requerimiento de información de fecha 23 de marzo de 2016, dirigido al Sr. Darío Tapia Rivera en su calidad de Secretario de Movilidad del DMQ, solicitamos:

1. Justificaciones legal, técnica y financiera, por las cuales su Autoridad en resolución No SM-004-20015, en su Art 10, estableció las metas mensuales del cumplimiento progresivo y obligatorio de los indicadores descritos en el Art 9 de la citada resolución.
2. Justificaciones legal, técnica y financiera, por las cuales su Autoridad en resolución No SM-004-20015, en su Art 11 literales a) y b) , estableció los parámetros de cumplimiento, montos de asignación y pago de los recurso no reembolsables en favor de los Operadores de Transporte Público, conforme lo dispone el Art 2 inciso cuarto de la Resolución de Concejo Metropolitano No 0057 de 21 de Febrero de 2015, con la cual se creó el Plan de Fortalecimiento de la de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal Urbano en el Distrito Metropolitano de Quito; en especial a los sustentos o motivaciones por las cuales se determinó un cumplimiento denominado "Caja Común Básica" y " el 35% de el "Sistema de Caja Común Avanzada"

Mediante oficio N SM-0628/2016, de fecha 22 de abril de 2016 suscrito por el Sr. Ruben Darío Tapia Rivera en su calidad de Secretario de Movilidad del DMQ, en respuesta a la solicitud de información de fecha 23 de marzo de 2016, remitió informe técnico de valoración de indicadores de calidad del servicio de transporte público urbano de pasajeros en 10 fojas, y oficio de fecha 18 de febrero de 2015 por el cual el Sr. Procurador Metropolitano del DMQ, emitió criterio legal respecto de la pertinencia del Plan de fortalecimiento de la calidad del servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal urbano en 2 fojas.

Mediante requerimiento de información de fecha 26 de Abril de 2016, dirigido al Sr. Darío Tapia Rivera en su calidad de Secretario de Movilidad del DMQ, solicitamos:

1. Mediante solicitud de fecha 23 de marzo de 2016, me permití requerir de su Autoridad, se nos proporcione información que contenga justificaciones legal, técnica y financiera, por las cuales su Autoridad en resolución No SM-004-20015, en



su Art 10, estableció las metas mensuales del cumplimiento progresivo y obligatorio de los indicadores descritos en el Art 9 de la citada resolución; así como también se nos proporcione información que contenga justificaciones legal, técnica y financiera, por las cuales su Autoridad en resolución No SM-004-20015, en su Art 11 literales a) y b) , estableció los parámetros de cumplimiento, montos de asignación y pago de los recurso no reembolsables en favor de los Operadores de Transporte Público, conforme lo dispone el Art 2 inciso cuarto de la Resolución de Concejo Metropolitano No 0057 de 21 de Febrero de 2015, con la cual se creó el Plan de Fortalecimiento de la de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intraconlonal Urbano en el Distrito Metropolitano de Quito; en especial a los sustentos o motivaciones por las cuales se determinó un cumplimiento denominado "Caja Común Básica" y " el 35% de el "Sistema de Caja Común Avanzada"

2. La información remitida en ninguna de sus partes, explica, sustenta o responde el requerimiento de información realizado, ya que su contenido no expresa las justificaciones de orden legal, técnico y financiero por las cuales se definieron las metas mensuales del cumplimiento progresivo y obligatorio de los indicadores descritos en el Art 9 de la resolución No SM-004-20015. Dicha insistencia se produce debido a que la información remitida tampoco contiene información de justificaciones o sustentos de orden legal, técnico y financiero, por las cuales la Secretaria de Movilidad del DMQ en resolución No SM-004-20015, en su Art 11 literales a) y b) , estableció los parámetros de cumplimiento, montos de asignación y pago de los recurso no reembolsables en favor de los Operadores de Transporte Público, conforme lo dispone el Art 2 inciso cuarto de la Resolución de Concejo Metropolitano No 0057 de 21 de Febrero de 2015

Es importante destacar que el requerimiento de información efectuado guarda contexto con los preceptos constitucionales determinados en al Art 226 que debieron ser observados, por parte del citado funcionario municipal, y se sustentan en lo dispuesto en los artículos 1, 5, y 19 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública en actual vigencia, y de acuerdo a lo previsto en los artículos 61 numeral 5, 18 numeral 2 y 66 numeral 23 de la Constitución de la República, artículos 87 y 4 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social en concordancia con el literal g) del Art 12 del Reglamento de Veedurías Ciudadanas aprobado mediante resolución No 005-319-CPCCS-2014 por el Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

3. Mediante oficio No SM-1035/2016 de fecha 1 de julio de 2016 (léase 65 días después), suscrito por el Sr. Darío Tapia Rivera en su calidad de Secretario de Movilidad del DMQ, en respuesta a nuestra petición de fecha 26 de abril de 2016 expresa:

(...) En cuanto a la información que usted menciona no ha sido proporcionada, se

debe indicar que las Instituciones del Sector Público están obligadas a entregar la información que constan de sus archivos, lo manifestado se ampara en lo señalado en el artículo 20 de la Ley Orgánica de Transparencia de Acceso a la Información Pública - la solicitud de acceso a la información no implica la obligación de las entidades de la administración pública y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente Ley, a crear o producir información, con la que no dispongan a no tengan obligación de contar al momento de efectuarse el pedido”

Por tanto, a través de oficio No SM-0628/2016 de 22 de abril de 2016, se entregó la información solicitada en copias certificadas, tanto el informe técnico de 9 de enero de 2015, como el oficio de 18 de febrero de 2015, informando que las disposiciones contenidas en la resolución No SM-004-2015 que contiene el “INSTRUCTIVO PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN DE FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD DEL SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE PÚBLICO INTRACANTONAL URBANO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO” se encuentran enmarcadas a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y seguridad Vial y su Reglamento General, así como la normativa metropolitana vigente y aplicable al sistema público intracantonal. “

Pronunciamiento que nos permite concluir que no existe las justificaciones de orden legal, técnico y financiero por las cuales se definieron las metas porcentuales mensuales del cumplimiento progresivo y obligatorio de los indicadores descritos en el Art 9 de la resolución No SM-004-20015, ni tampoco existe información de justificaciones o sustentos de orden legal, técnico y financiero, por las cuales la Secretaría de Movilidad del DMQ en resolución No SM-004-20015, en su Art 11 literales a) y b) , estableció los parámetros de cumplimiento, montos de asignación y pago de los recursos no reembolsables en favor de los Operadores de Transporte Público, conforme lo dispone el Art 2 inciso cuarto de la Resolución de Concejo Metropolitano No 0057 de 21 de Febrero de 2015

Con el fin de contextualizar el análisis, me permito realizar las siguientes citas normativas:

RESOLUCION 002-DIR-2014-ANT DE LA AGENCIA NACIONAL DE REGULACION Y CONTROL DEL TRANSPORTE TERRESTRE, TRANSITO Y SEGURIDAD VIAL

Considero importante realizar un breve análisis de lo más relevante de la Resolución 002-DIR-2014-ANT, emitida por la Agencia Nacional de Transporte para la regulación de la implementación del sistema denominado “caja común” para los operadores de transporte terrestre en el país, de acuerdo a la potestad constitucional establecida en el Art. 394 de la Constitución de la República.

CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA.-



"Art. 52.- Las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características.

La ley establecerá los mecanismos de control de calidad y los procedimientos de defensa de las consumidoras y consumidores; y las sanciones por vulneración de estos derechos, la reparación e indemnización por deficiencias, daños o mala calidad de bienes y servicios, y por la interrupción de los servicios públicos que no fuera ocasionada por caso fortuito o fuerza mayor."

"Art. 54.- Las personas o entidades que presten servicios públicos o que produzcan o comercialicen bienes de consumo, serán responsables civil y penalmente por la deficiente prestación del servicio, por la calidad defectuosa del producto, o cuando sus condiciones no estén de acuerdo con la publicidad efectuada o con la descripción que incorpore.

Las personas serán responsables por la mala práctica en el ejercicio de su profesión, arte u oficio, en especial aquella que ponga en riesgo la integridad o la vida de las personas.

LEY ORGANICA DE TRANSPORTE TERRESTRE TRANSITO Y SEGURIDAD VIA

Disposición Transitoria

"DECIMA TERCERA.- Las cooperativas de transporte terrestre público que se constituyan jurídicamente a partir de la expedición de la presente Ley, deberán obligatoriamente hacerlo bajo el sistema de CAJA COMUN, previo a la obtención del documento habilitante que faculte la prestación del servicio en los diferentes tipos de transporte."

"Las cooperativas de transporte terrestre público que en la actualidad se manejan con caja simple, tendrán el plazo máximo hasta el 31 de diciembre de 2013, para que adapten su sistema al de CAJA COMUN, por lo que dentro de este plazo no será aplicable para las mismas la sanción determinada en el numeral 4 del artículo 82." (las negritas son mías)

"Art. 82.- Infracciones de Tercera Clase.- Constituyen infracciones de transporte de tercera clase, que serán sancionadas con multa de ocho (8) remuneraciones básicas unificadas del trabajador en general las siguientes:

4. Las Cooperativas de Transporte Público que no mantengan una caja común para los ingresos que obtengan del desarrollo de las actividades de transporte para las cuales estén autorizados;

Del Artículo 1.- Objeto: Este artículo establece que el objeto de la resolución es:

"La ejecución de mecanismos a la Autoridad que permitan ejercer control y la evaluación de la implementación de la caja común en las operadoras de transporte

terrestre y el control de los ingresos que genere el sistema en la prestación de servicios., lo cual guarda concordancia con lo dispuesto en el literal b) del Art 54 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial "

"Art. 54.- La prestación del servicio de transporte atenderá los siguientes aspectos: b) La eficiencia en la prestación del servicio;"

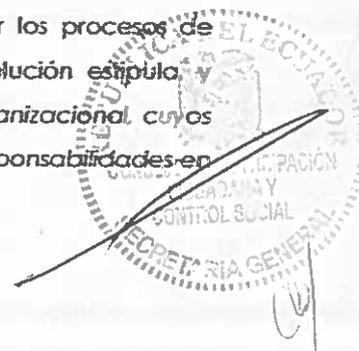
Artículo 2.- Aplicación y Observancia: Este artículo determina la aplicación nacional y cumplimiento obligatorio para las operadoras de transporte terrestre de pasajeros: "...quienes se sujetaran a las disposiciones del presente instructivo de forma obligatoria para los ingresos que obtengan en el desarrollo de sus actividades inherentes a la prestación del servicio de transporte terrestre, debidamente autorizado por los organismos de tránsito competentes"

Artículo 4.- Caja Común: La resolución precisa que la caja común es: "El sistema de caja común constituye el modelo de gestión por el cual una operadora de transporte terrestre público de pasajeros administra los recursos provenientes del cobro de una tarifa, de forma centralizada y aportando a un fondo único integrado por todos sus socios, generando un reparto equitativo entre los integrantes de la operadora y respetando las reglas definidas de forma previa". De este artículo se desprende que un sistema de gestión de Caja Común no solo se limita al manejo del recaudo ya que debe considerar a la operación, mantenimiento, inversiones, capital, financiamiento, niveles de servicio para los usuarios, rentabilidad, beneficios para la sociedad, optimización de rutas, frecuencias, entre otros aspectos que debe ser asociados a una operación eficiente de una empresa que ofrece un servicio público.

Artículo 5.- Estructura Organizacional: De acuerdo con la resolución la estructura organizacional del modelo de caja común debe cubrir los siguientes aspectos y que serán sujetos de evaluación por parte de la ANT, es decir de obligatorio cumplimiento por parte de los operadores:

- o Proceso de Recaudo Global
- o Proceso de Provisión de Insumos
- o Proceso de Supervisión y Control
- o Proceso de Registro y Conciliación
- o Proceso de Liquidación

Es menester que la Autoridad comprendan la obligatoriedad que tienen de evaluar el manejo administrativo de los recursos que se utilizan para ejecutar los procesos de Recaudo, Provisión de Insumos y Control, tanto es así que la resolución estipula, y citamos: "...es necesario que la misma cuente con una estructura organizacional, cuyos integrantes designados por ésta, tenga definidas sus actividades y responsabilidades en



el manejo de los recursos, los mismos que se sujetarán a la evaluación efectuada por parte de los organismos de tránsito competentes, conforme se detalla a continuación."

Artículo 6.- Operatividad: Este artículo resulta muy interesante, por el espíritu de control que imprime, ya que determina que una vez que se haya verificado el cumplimiento del artículo 5, que regula la estructura organizacional, la autoridad de regulación procederá a verificar que implementación de las siguientes acciones:

- o Fórmula de reparto de los ingresos ;
- o Manejo de formatos de uso de registros y control;
- o Generación de mecanismos de auditoría interna

Vale la pena llamar a la atención dos aspectos importantes de este artículo, que son:

- o La fórmula de reparto de los ingresos debe ser aprobada por el máximo organismo de representación o cuerpo colegiado de la operadora, con el objeto que todos socios conozcan la misma y se encuentren conformes;
- o Las unidades de transporte deben ser traspasadas a la propiedad de la empresa operadora, citamos la parte pertinente: "...así como, el traspaso de la propiedad de vehículos a nombre de la operadora."

Artículo 7.- Liquidación y reparto de ingresos: Este artículo establece el orden de prelación de pago de los haberes que mantiene la operadora, como persona jurídica y las de los socios, con respecto a la prestación del servicio. De esta manera la resolución determina la siguiente prelación:

1. Obligaciones laborales;
2. Obligaciones operativas;
3. Obligaciones societarias o de la cooperativa

Este artículo también establece la facultad de la operadora de asumir o no las obligaciones crediticias existentes de los socios, en la adquisición de vehículos para la prestación del servicio público. Citamos a continuación la parte pertinente:

"De estimarlo conveniente, la operadora podrá incluir dentro de la prelación de pagos, las cuotas mensuales correspondientes a los créditos obtenidos para la adquisición de unidades vehiculares, particular que deberá constar en la fórmula aprobada."

Por lo expuesto en este artículo, no es una obligación de la operadora asumir los pagos de las obligaciones crediticias de los socios, con el fin de adquirir unidades. También es importante resaltar que este artículo estipula que solo después de cumplir con la prelación de los pagos de las obligaciones administrativas, se podrá proceder al reparto



de ingresos restantes a los socios, de acuerdo a la periodicidad previamente acordada.

Cabe mencionar que esta disposición debe ser instrumentada mediante la suscripción de los contratos, cesiones o cualquier otro documento que valide esta transacción, en el que deberán considerarse los valores de orden tributario que las partes deben absolver.

Artículo 8.- Implementación de Controles Internos: Este artículo establece a la operadora la obligación de establecer un sistema de auditoría interna que control tres aspectos:

- o Niveles de posible evasión;
- o Niveles de posible fraude en el cobro de las tarifas;
- o Niveles de posibles fraude en la repartición de los recursos obtenidos.

Esta disposición guarda concordancia con lo dispuesto en la Constitución de la República en su Art. 52.- *"Las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características.*

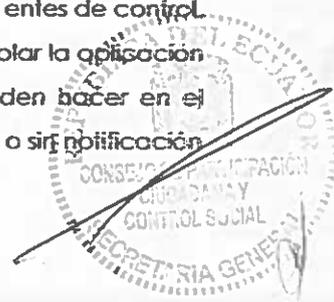
La ley establecerá los mecanismos de control de calidad y los procedimientos de defensa de las consumidoras y consumidores; y las sanciones por vulneración de estos derechos, la reparación e indemnización por deficiencias, daños o mala calidad de bienes y servicios, y por la interrupción de los servicios públicos que no fuera ocasionada por caso fortuito o fuerza mayor." ;

"Art. 53.- Las empresas, instituciones y organismos que presten servicios públicos deberán incorporar sistemas de medición de satisfacción de las personas usuarias y consumidoras, y poner en práctica sistemas de atención y reparación." El Estado responderá civilmente por los daños y perjuicios causados a las personas por negligencia y descuido en la atención de los servicios públicos que estén a su cargo, y por la carencia de servicios que hayan sido pagados. ;

"Art. 54.- Las personas o entidades que presten servicios públicos o que produzcan o comercialicen bienes de consumo, serán responsables civil y penalmente por la deficiente prestación del servicio, por la calidad defectuosa del producto, o cuando sus condiciones no estén de acuerdo con la publicidad efectuada o con la descripción que incorpore.

Las personas serán responsables por la mala práctica en el ejercicio de su profesión, arte u oficio, en especial aquella que ponga en riesgo la integridad o la vida de las personas.

Artículo 9.- Control y Evaluación: Este artículo determina el deber de los entes de control ANI, Comisión de Transito del Ecuador, Gobiernos Autónomos de controlar la aplicación de ésta resolución/instructivo. Para esto los entes de control los pueden hacer en el campo, a bordo de las unidades o en las oficinas de la operadora, con o sin notificación



previa.

Para ejecución de este sistema de control las operadoras están en la obligación de remitir mensualmente una serie de formatos, que la Dirección Ejecutiva de la ANT estipule, con información referente a:

- o Cantidad y tipo de pasajeros transportados, por día y de ser posible por recorrido efectuado;
- o Valores recaudados por día y de ser posible por recorrido efectuado.

Este artículo también estipula que de no cumplirse la obligación de informar a la entidad de control, y no logre descarga el incumplimiento, la operadora estará sujeta a sanciones de acuerdo al numeral 4, artículo 82 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

De acuerdo a lo dispuesto en el numeral 25 del Art 66 de la Constitución el Estado Ecuatoriano debe garantizar a los ciudadanos:

" Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: 25. El derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características."

Las Operadora en el cumplimiento de esta disposición reglamentaria, deben considerar lo que la Constitución de la Republica dispone en su "Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.

2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.

3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades."



14

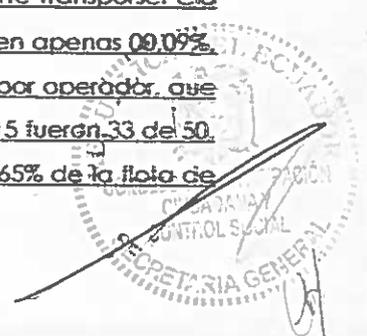
Artículo 10.- Sistema tecnológico para el control del recaudo: Resulta interesante este artículo porque le faculta a la operador implementar, o no, un sistema tecnológico para el control del recaudo. Citamos "Para la administración de los recursos provenientes del pago de la tarifa en la prestación del servicio de transporte terrestre, las operadoras podrán implementar sistemas electrónicos de recaudo,..."

Finalmente, se debe mencionar que las Disposiciones Generales, en la Disposición Transitoria Única establece que las operadoras disponen de noventa días, de la emisión una vez que se haya publicado esta resolución en el registro oficial, para implementación de:

- o Fórmula de reparto de los recursos;
- o Estructura organizacional aprobada;
- o Mecanismos de control interno a ser implementados;

Bajo el presente contexto a continuación cabe la siguiente puntualizaciones y conclusiones iniciales:

1. Dentro de la Resolución No 057 no existe disposición alguna que posibilite el cumplimiento parcial del mecanismo de administración de las Operadoras de Transporte Público en el Ecuador, denominado "Caja Común" ya que mismo debió y debe ser cumplido en forma integral como lo dispone la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial en su disposición Transitoria Décima Tercera. (léase 31 de diciembre de 2013), por tanto la permisión de un cumplimiento de mínimo un 35 % descrita en el Art 11 literal b) de la Resolución No SM -004-2015 de 9 de marzo de 2015 emitida por el Secretario de Movilidad del DMQ Sr. Darío Tapia Rivera contraviene norma expresa, e incluye un concepto de progresividad no contemplado en la Resolución No 057 aprobada por el Concejo Metropolitano de Quito de fecha 21 de febrero de 2015 con la que se creó el Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal Urbano del Distrito Metropolitano de Quito.
2. Mientras que se establece un criterio de progresividad en el cumplimiento parcial del indicador de caja común dentro del indicador de calidad del servicio de transporte público, por parte de los operadores, no existe el mismo criterio de progresividad para el pago de la contraprestación económica a favor de los Operadores, generando un bajo nivel de cumplimiento promedio, que de acuerdo a la información proporcionada, es inferior al 41% . lo que se hace más notorio en caso como el de la Operadora Transporte Transporsel Cia Ltda. que durante los meses de septiembre 2016 a febrero 2016 cumplió en apenas 00.09%, no obstante se hizo acreedora a una retribución económica de USD 450 por operador, que en los meses de abril/15 fueron 38 de 50, mayo/15 fueron 37 de 50, Junio/15 fueron 33 de 50, julio/15 fueron 34 de 50, agosto/15 fueron 30 de 50, es decir que más de 65% de la flota de



buses cobraron la asignación económica.

3. Cabe mencionar que la Operadora de mayor cumplimiento de éste indicador en la Cia Disutransa con apenas el 50,24%, no obstante se hizo acreedora a una retribución económica de USD 1.000,00 por operador, que en los meses de abril/15 fueron 79 de 80, mayo/15 fueron 79 de 80. Junio/15 fueron 77 de 80, julio/15 fueron 77 de 79, agosto/15 fueron 74 de 80, es decir que más de 97% de la flota de buses cobraron la asignación económica.

Permision o bajo nivel de rigurosidad en la evaluación, que muestra un elevado nivel en número de operadores de transporte público que han sido acreedores al pago de la contraprestación económica por parte de la municipalidad, como se observa a continuación:

	total buses	2,385	total rutas	144	
	total pagado	total buses	% buses pagados	%	valor prom/ mes / bus
mar-15	\$ 1,235.550	1,807	75.77	%	683.76
abr-15	\$ 1,410.600	1,833	76.86	%	769.56
may-15	\$ 1,359.750	1,797	75.35	%	756.68
	\$ 4.005.900		75.99	%	736.66

4. La Secretaría de Movilidad en su Resolución No SM-004-2015 estable un plazo para la verificación de la implementación y ejecución del sistema de Caja Común por parte de los Operadores, cada seis meses, en contraposición a lo que establece el Art 3 de la Resolución del Concejo Metropolitano de Quilo No 057 que los mismos deben ser fiscalizados en forma mensual.
5. No existe dentro de la Municipalidad una adecuada coordinación entre instituciones relacionadas que permitan un cruce información, ya que existen casos que mientras las unidades de transporte son sancionadas por la propia Agencia Metropolitana de Control de Tránsito por infracciones relacionadas a los niveles de opacidad o contaminación, es la misma Agencia Metropolitana del Control de Tránsito, quien admite que éstos operadores a su vez, sean beneficiarios de la contraprestación económica por el supuesto cumplimiento del indicador de calidad del servicio de transporte de pasajeros en el DMQ, a continuación algunos casos:

unidad	operadora	fecha sanción	recibe pago
1982	Zeta	20.01.2016	si
2011	Zeta	20.01.2016	si



Handwritten mark or signature in the bottom right corner.

554	Zeta	20.01.2016	si
561	Zeta	21.01.2016	si
559	Zeta	21.01.2016	si
1991	Zeta	21.01.2016	si
1617	Guadalajara	01.02.2016	si
1626	Guadalajara	02.02.2016	si
1603	Guadalajara	02.02.2016	si
1613	Guadalajara	02.02.2016	si
1622	Guadalajara	02.02.2016	si

6. Mediante informe de verificación operacional de varias rutas intracantoniales urbanas No SM-DMGMUFTP-No375 de fecha 5 de noviembre de 2015, elaborado por funcionarios de la Unidad de Fiscalización del Transporte Público, se evidencia que durante el mes de septiembre de 2015 se realizaron varias acciones de fiscalización a la operación de la operadoras de transporte público, en la cuales se pudo verificar algunos incumplimientos, como por ejemplo es el caso de la Operadora Vepiex -- Vencedores de Pichincha, que en la ruta "Marina de Jesús - Atacazo" no cumple con los índices operacionales referente a flota, intervalos y frecuencias, no obstante y de acuerdo a detalle de pagos efectuados por Operadora del mes de Septiembre de 2015, consta que dicha Operadora percibe en dicho mes la contraprestación económica por concepto del cumplimiento de indicador de la calidad de servicio de transporte público, siendo que este particular es unos de los parámetros a cumplir, no obstante no se toma en cuenta que la propia municipalidad establece un incumplimiento en este sentido, lo que evidencia una falta de coordinación de la información por parte de la entidades Municipales involucradas.

Por lo expuesto me permito formular las siguientes recomendaciones.

1. Creación de una mecanismo de participación ciudadana relacionado al tema de transporte público en el DMQ, que por fines ilustrativo se denomina la **MESA DE MOVILIDAD**, cuyo contexto o sustento legal es:

El Art. 1 de la Constitución prevé que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de República y se gobierna de manera descentralizada, cuya soberanía radica en el pueblo, y su voluntad es el fundamento de la autoridad, que se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución;

Los Arts. 10 y 11 de la Constitución establecen que las personas pueblos y nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución, para cuyo ejercicio deben respetarse los principios en ella establecidos.



Los Arts. 61, 95 y 102 de la Constitución de la República consagran el derecho a la participación en los asuntos de interés público, para lo cual las ciudadanas y ciudadanos, incluidos aquellos domiciliados en el exterior en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, en el control popular de las instituciones del Estado, la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. Dicha participación se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

El Art. 96 de la norma suprema reconoce todas las formas de organización colectiva de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos. Que las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; garantizando la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas.

El Art. 100 de la Carta Magna prevé que en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, regidas por principios democráticos, para: 1) Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía; 2) Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo. 3) Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos; 4) Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social y 5) Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación. Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.

El Art. 278 de la Constitución establece como obligación de las personas y colectividades en su búsqueda por el buen vivir el participar en las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles.

Bajo la referida motivación legal, lo fines deben ser:

a) Cumplir lo dispuesto en la Constitución de la República referente a la publicidad, transparencia y rendición de cuentas al que están sometidas todas las instituciones del Estado que conforman el sector público, dignatarios, autoridades y funcionarios públicos, incluidos los entes señalados en el artículo anterior, las personas jurídicas de derecho privado que realicen obras, servicios, etc., con asignaciones públicas. Para el efecto, adoptarán las

medidas que garanticen y promuevan la organización, clasificación y manejo de la información que den cuenta de la gestión pública;

b) El cumplimiento de las convenciones internacionales que sobre la materia ha suscrito legalmente nuestro país;

c) Permitir la fiscalización de la administración pública y de los recursos públicos, efectivizándose un verdadero control social;

d) Garantizar la protección de la información personal en poder del sector público y/o privado;

e) La democratización de la sociedad ecuatoriana y la plena vigencia del estado de derecho, a través de un genuino y legítimo acceso a la información pública; y,

f) Facilitar la efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general y su fiscalización.”

En consecuencia, es necesaria la formación de un Ente como el que se propone, para que se produzca una verdadera participación ciudadana enfocada hacia el servicio público, que siendo institucional no será parte de la Administración Pública, pues consideramos no debe ser parte de la misma por la observación objetiva que debe cumplir, no obstante si debe estar garantizada por la Constitución y las Leyes, además detalladas sus acciones concretamente sobre la base de la posibilidad de ejecución, es decir hasta donde se encuentra limitada.

No debemos olvidar además que las autoridades de elección popular son el resultado de la participación ciudadana en los partidos y movimientos políticos, de los mismos que la población ecuatoriana, en la preparación para las elecciones del año 2009 de acuerdo a la información de la ONG estadounidense National Democratic Institute, han señalado “buscan que se preocupen más de las necesidades de la población”.

Por lo tanto, la Municipalidad debe enfocarse profundamente en la solución de la problemática de movilidad, desde un proceso de formación más participativo e incluyente, pues en muchos casos, como el que se analiza no tienen una orientación real de un proyecto a largo plazo, ni es resultado de políticas públicas que deben generarse a raíz de las carencias de la población, lo que desemboca en la falta de eficacia en la gestión como de ha evidenciado.

Al respecto debe encontrarse alternativas como la mesa de movilidad, que se enfocará hacia todo lo concerniente a la Movilidad de personas, bienes y servicios.



MARCO INSTITUCIONAL:

El proyecto pretende una inserción en la comunidad del DMQ, en virtud que aglutina una diversidad socioeconómica, política y cultural que orientará a cuales son las necesidades que se generan en los distintos grupos humanos, básicamente heterogéneos, para la búsqueda de diversas alternativas de solución a sus necesidades y la generación de propuestas en el espectro administrativo público y privado, relacionadas con la movilidad.

OBJETIVOS:

Específicos:

- a) Crear un organismo que procure información rigurosa y de calidad respecto a las necesidades de movilidad.
- b) Generar una comunicación e información entre el Estado y la Sociedad de ida y vuelta, con el fin de que teniendo en cuenta esta información se construyan políticas públicas de solución.
- c) Procurar que a través de la generación de espacios de participación los conflictos puedan ser canalizados positivamente en beneficio de la sociedad.

Generales:

- a) El carácter de la provisión de servicios de transporte debe ser además de óptimo, plural.
- b) Establecer esta Instancia de Participación con independencia, lo que permitirá objetividad en el servicio hacia la colectividad y el Estado.
- c) Producir, a partir de la información, ideas que se plasmen en proyectos conjuntos.
- d) Lograr acuerdos en espacios más abiertos de participación.
- e) Iniciar paulatinamente un proceso de regeneración Institucional desde la sociedad, propiciando una cultura democrática.
- f) Transformar a la población en actores constitutivos de participación democrática, en respaldo del poder constituido.

METAS:

Establecer cinco campos de acción en el proyecto.

- **Derechos y Garantías:**

Anaizar y difundir la información respecto de los servicios relacionados con la movilidad en general, constantes en la Constitución Política de la República del Ecuador, Leyes pertinentes, proyectos de ley, ordenanzas y resoluciones para que la ciudadanía y las organizaciones de la

14

sociedad civil puedan incidir con conocimiento de causa en las decisiones de las Instituciones Públicas.

- **Rendición de Cuentas:**

Monitorear y publicitar información sobre las actividades de los Organismos del Sector Público, respecto de los servicios públicos, para aumentar la conciencia de los ciudadanos y promover transparencia.

- **Colaboración con la Autoridad:**

Generar canales y espacios de comunicación, diálogo y concertación para enviar propuestas a las Entidades del Sector Público con el fin de fortalecer el diálogo entre los Administradores (servidores públicos, dignatarios) y los Administrados (comunidad).

- **Control Social:**

Mediante el impulso, seguimiento, apoyo y rescate de los compromisos y acuerdos asumidos por las autoridades y ciudadanía en planes y proyectos específicos.

- **Centro de Mediación:**

La Mediación es un proceso por el cual una persona neutral facilita la comunicación entre dos personas con una disputa legal para ayudarlos a llegar a un acuerdo mutuo aceptable. A través de éste tercero al que se le denomina mediador, persona neutral seleccionada mutuamente, las dos partes pueden lograr resultados inmediatos en relación al costo que genera un juicio, evitando el gasto que presenta un litigio y todas las implicaciones que se deriva del mismo.

Por lo señalado es necesario que al lograr un avance en la política pública a través de la participación ciudadana y con apoyo de la Mediación, se trate de resolver los conflictos ciudadanos.

- **Reducción de lo niveles de conflictividad social.**

Se trata de un ente que aglutina a los diversos actores de la movilidad, este espacio debe constituirse en una instancia de análisis y propuesta global a los problemas que el DMQ enfrenta, desde el consenso de sus participantes, logrando su empoderamiento y disminuyendo la conflictividad social, permitiendo de esta manera el elevar los niveles de discusión.

LOCALIZACIÓN FÍSICA Y COBERTURA ESPACIAL:

La Mesa de Movilidad, estará ubicado en la ciudad de Quito- Ecuador. Tendrá una cobertura a nivel del DMQ tanto de los habitantes de esta sección territorial como a los Organismos tanto



seccionales como del Sector Público Nacional.

Su área de influencia abarcará todo el DMQ. inicialmente, con el objetivo de replicar las experiencias al resto del País y "no puede pasar más allá de ser una entidad propositiva de políticas públicas y sugerente de acciones".

FUNCIONES:

- Intervenir como instancia de consulta en la formulación e implementación de las políticas.
- Proponer a la Autoridad, agendas sociales de política pública en la materia.
- Monitorear que las decisiones de las políticas y los planes relacionados a la movilidad, se concreten en los recursos financieros y no financieros para que sea posible su concreción.
- Hacer seguimiento y la evaluación participativa de la ejecución de las políticas públicas en las instancias correspondientes.
- Generar debates públicos.
- Coordinar con las diferentes instituciones públicas y privadas en el tema de su responsabilidad

ACTIVIDADES Y TAREAS:

ACTIVIDAD 1.-

a). Diseño organizacional.- Comprende el conjunto de métodos y técnicas que posibilitan la mediación e interacción entre los sistemas del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, y los sistemas de los distintos grupos sociales que se interrelacionan con él en lo relacionado a movilidad. Es una forma de identificar los productos, bienes o servicios, que provee la municipalidad, a quiénes lo hace, cómo lo hace y cuáles son sus niveles de cobertura y eficiencia. Adicionalmente la identificación de los actos que se ejecutan para la regulación de estos servicios.

b). Planificación estratégica para la definición de grupos y actores; y, para el diseño del método de negociación.- Permite identificar las políticas y directrices fijadas por la administración municipal frente a los grupos sociales que se interrelaciona con él, lo que facultará el diseño de una estrategia de negociación de una alianza óptima en procura de la legitimidad, legalidad y transparencia de los procesos que se manifiestan en esa relación, a partir de la aplicación de esas políticas y directrices.

c). Planificación Operativa.- Conformará una secuencia de hechos relacionados e integrados por recursos e insumos, los cuales son aplicados mediante combinaciones de calidades y

cantidades adecuadas y precisas para la obtención óptima de los productos. Esto facultará el empleo eficiente de los recursos técnicos, humanos y financieros.

d). Desarrollo de los aspectos básicos y fundamentales del control de gestión:

Pasos procedimentales:

1. Formulación
2. Discusión y aprobación
3. Ejecución
4. Evaluación

Componentes:

1. Análisis y evaluación
2. Definiciones propias de los procesos
3. Indicadores de desempeño

e). Aplicación de los sistemas básicos de recopilación de datos para transformarlos en insumos e indicadores.-

Criterios:

1. La calidad del indicador depende estrictamente de la calidad de la información.
2. Mediante el empleo del monitoreo de información esta se irá agregando, convirtiéndose en insumos, variables e indicadores.
3. Los indicadores a producir son: básicos - obtenidos - esperados - paramétricos.
4. El proceso de recopilación culminará con un proceso matemático que permitirá obtener los insumos, criterios e indicadores para la aplicación del sociograma o mapa de actores.

ACTIVIDAD 2:

Identificación de los grupos sociales con los cuales se deberá promover un pacto por la movilidad, para lograr su suscripción y adhesión a las lógicas y procedimientos al interior de la MM.

Acciones:

1. El objeto de formación de este espacio es la organización y la promoción colectivos de un programa unificado, integrado por varios individuos y organizaciones.



2. Si bien cada acción para la defensa de intereses debe ser específica para cada situación y tema, la formación de coaliciones es una herramienta importante para la creación y la aplicación de una estrategia sólida.
3. Las coaliciones aumentan al máximo las iniciativas y la influencia sobre los actores.
4. Con la utilización de un mapeo inicial de actores se busca no solo tener un listado de quienes participarán en la iniciativa, sino conocer sus acciones y de los objetivos de su participación.
5. El mapeo debe ser considerando como un primer paso para lograr la convocatoria de la los actores relacionados en las acciones participativas, con ello no solo se asegura el número sino la representatividad de las personas o entes (choferes, dueños de buses dirigentes empresariales y gremiales, asociaciones, fundaciones, organizaciones de base, instituciones, etc.) que se invitarán a participar.
6. La utilización del mapa social es fundamental en el diseño y puesta en marcha, así como también a la hora de negociar/construir en conjunto el programa de acción a seguir.
7. El mapeo permite conocer las alianzas, los conflictos, los portavoces autorizados, y por ende, permite seleccionar mejor a los que se deba dirigir en tal o cual momento.
8. La utilización del mapeo de actores o también llamado sociograma nos ayudará a representar la realidad social en la que se intervendrá.

PLAN DE IMPLEMENTACION.-

ACTIVIDADES	INSUMOS	PROBLEMAS	SOLUCIONES
Establecer los marcos jurídicos que amparan la creación de esta instancia	La nueva Constitución Establecer las funciones de los entes del servicio al consumidor Sistematización de lo establecido en torno al tema de la responsabilidad pública Procedimiento	Acceso a las fuentes de información. Capacidad de lobby para que los tramites sean ágiles Financiamiento montos por prestación de servicios	Establecer protocolos y convenios de cooperación e interacción institucional



Handwritten initials or a mark in the bottom right corner of the page.

Incluir a los diferentes actores e interesados	Base de datos de los diferentes actores Mapeo de su capacidad de influencia política, y efectivamente su capacidad de incidencia	Lograr un consenso para ver quien lidera el proceso y tiene la capacidad de convocatoria	Definir intereses específicos e integrarlos al proyecto de ser el caso
Establecer una posibilidad de aliados estratégicos para conseguir financiamiento	Aval de una institución pública y de un conglomerado social reconocido Establecer los términos de referencia	Los tiempos fiscales de los posibles financiadores Transparencia De las contrapartes estatales de ser necesarias	Dimensionar potencial financiero del proyecto e incorporar en su lógica instrumentos financieros dinamizadores y de gran replica

MÉTODOS Y TÉCNICAS

La metodología que se utilizará será participativa, pretendiendo una democratización en las acciones, buscando la colaboración de diversos actores y los Entes involucrados; aquí un ejemplo:



El principal es el de perfeccionar la información y el conocimiento integral de las autoridades, de los empresarios y de la comunidad en general sobre el comportamiento de los diversos actores de la movilidad en el DMQ. La MM presenta, describe y analiza una serie de indicadores en materia de movilidad y nace con una visión de expansión a lo largo del tiempo que involucra los ámbitos regionales, andinos y latinoamericanos. La MM espera convertirse en una fuente de información de primer orden para los entes y para la ciudadanía en general dentro de los diferentes indicadores en cinco áreas: (1) Demanda (características de los viajes en DMQ y reparto modal); (2) Oferta (características de operación e infraestructura del transporte público y privado); (3) Sostenibilidad (indicadores de accidentalidad y calidad del aire); (4) Aspectos financieros (fuentes de financiación para la malla vial, distribución de presupuestos, aspectos tarifarios y costos) y (5) Percepción sobre aspectos de movilidad (se presentan resultados de encuestas de percepción con respecto a demoras, estado de la malla vial, señalización, control, cultura ciudadana, calidad del aire, facilidad para desplazarse, etc).

Con el desarrollo de sus actividades la MM pretende ser centro de reflexión, producción de datos, información y conocimiento orientado a apoyar la toma de decisiones, acciones y políticas sobre seguridad vial, comportamiento ciudadano y movilidad urbana en las distintas instancias del poder público, es decir es un articulador de sistemas de documentación, comprensión, análisis y seguimiento al desempeño de los componentes involucrados; es una instancia de evaluación, seguimiento y retroalimentación de la gestión de la seguridad vial, comportamiento ciudadano y movilidad urbana; es un espacio donde se desarrollan e implementan herramientas de monitoreo para análisis, evolución y seguimiento de los componentes involucrados.

Se debe proponer recopilar y sistematizar datos sobre seguridad vial, comportamiento ciudadano y movilidad urbana, producir datos, información y conocimiento sobre temas y problemas prioritarios; involucrar a los actores estratégicos en un diálogo retroalimentador; crear convenios interinstitucionales que permitan intercambio de datos, información y conocimiento; fortalecer o crear capacidad para generar, manejar, analizar y difundir información; identificar cuestiones prioritarias a través de la investigación; proponer opciones para orientar y armonizar políticas; interactuar con otros actores al compartir recursos e información; enriquecer las bases de datos existentes y sistematizar los datos y la información existentes; promover la investigación con un enfoque interdisciplinario.

ENFOQUE.-

MOVILIDAD:

Como parte esencial de la estructura donde vivimos, la movilidad fomenta el acceso al trabajo, a los servicios, a la educación y al entretenimiento.



También es una sólida herramienta para alcanzar objetivos tanto sociales, como medioambientales y económicos a largo plazo.

Sin embargo, con frecuencia las políticas y sistemas de movilidad actuales no satisfacen las necesidades de los ciudadanos al tiempo que las áreas urbanas sufren los múltiples problemas provocados por la congestión y la contaminación.

Por ello, la MM debe instar a los líderes locales y a la ciudadanía en general a participar para la implementación políticas en favor de la movilidad de personas, reconociendo que las mejoras en el mismo actúan como catalizadores en favor del crecimiento, potenciando el desarrollo económico y social, y reduciendo los perjuicios medioambientales, bajo las siguientes metas y acciones.

PRIORIDADES.-

Apoyar a dependencias y entidades responsables del mejoramiento de la movilidad y el comportamiento ciudadano, en el marco de las políticas de cultura de convivencia, a través de:

- Recopilación, evaluación y generación de nuevos datos.
- Apoyo de programas o iniciativas existentes.
- Creación de información.
- Producción de conocimiento sobre comportamiento ciudadano.
- Divulgación de datos, información y conocimiento.
- Orientación de políticas públicas.
- Mitigar conflictos sociales.
- Proponer acuerdos entre los distintos grupos de interés, en espacio imparcial.

La MM tiene en cuenta varios aspectos de la movilidad, en especial los temas relacionados con el comportamiento ciudadano y el transporte público desde sus componentes físicos y psicológicos. Se debe definir 5 líneas de investigación sobre Transporte Público y comportamiento ciudadano con los siguientes criterios:

- **Repartir el espacio urbano en función del número de personas que lo usan y no del número de vehículos.**

Los vehículos privados son de igual modo importantes para los individuos y la industria pero debe existir un equilibrio más adecuado en el reparto de recursos entre el transporte público y los vehículos privados. El transporte público debe poder disfrutar de espacio vial a fin de permitir

unos tiempos de trayecto más cortos y fiables, los cuales son clave para que el transporte público sea atractivo y eficaz.

- **Asignar un precio justo a las diferentes opciones de transporte.**

Cada usuario del transporte público o privado debería pagar por los costos medioambientales y económicos actuales que genera, ante todo la congestión y la contaminación. Es un requisito indispensable para que la movilidad sea sostenible a largo plazo. Esto mejorará el flujo del tráfico inmediatamente, reducirá la contaminación e incrementará los beneficios comerciales derivados del transporte público. Paralelamente, permitirá un enfoque más ecuánime para financiar el transporte.

- **Coordinar la planificación del uso del suelo y del transporte.**

Es imperativo que el transporte público se enfoque desde una perspectiva más amplia a nivel local, regional, nacional e internacional. Las políticas de planificación que integran el uso del suelo y las necesidades de transporte ayudarán a crear comunidades más habitables.

- **Velar para que los derechos esenciales se respeten.**

Los sistemas de transporte deben organizarse de modo que maximicen la inclusión social y abastezcan a la mayoría de los viajeros con opciones de transporte sostenibles. Esto se traduce en que los sistemas seguros, fiables, cómodos y rentables, acompañados por la información necesaria para estos, se utilicen de un modo efectivo.

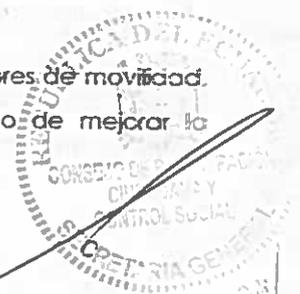
- **Reforzar las inversiones en transporte público.**

Se requiere una inversión considerable y constante para alcanzar toda la potencialidad que los sistemas de transporte modernos y plenamente coordinados generan. Los beneficios económicos reales son inmediatos: a través de una gestión energética más eficaz, de un uso del espacio reservado al transporte más eficiente y de un incremento en las oportunidades laborales de todos.

Los temas de las líneas de investigación debían ser claramente definibles con indicadores, metodologías y variables que puedan retomarse desde varios estudios.

MECANISMO.-

Validar fuentes de datos, que son el sustento para construir índices e indicadores de movilidad, mismos que serán difundidos periódica y oportunamente, con el propósito de mejorar la movilidad de las personas y la convivencia ciudadana de todos los habitantes.



Generar una instancia interinstitucional con las instituciones administradoras públicas y privadas, para que se provean de información oportuna y de calidad para:

1. Focalizar áreas geográficas de mayor conflictividad.
2. Determinar grupos de población prioritarios.
3. Incentivar la formulación de políticas públicas.
4. Facilitar la toma de decisiones en el tema de movilidad.
5. Ser un foro de opinión y discusión.
6. Ser medio de difusión de las iniciativas vengan de donde vengan.
7. Ser interlocutores entre la ciudadanía y los entes encargados.
8. Dotar a la ciudad, de un espacio desarrollado mediante un sistema de indicadores dinámicos, sociales, y de infraestructura.
9. Informar a la ciudadanía.

Para lo cual se puede emplear las siguientes herramientas:

1. Conformación de veedurías ciudadanas.
2. Capacitación a actores involucrados.
3. Recepción y procesamiento de problemas puntuales.
4. Encuestas a la ciudadanía.
5. Participación y monitoreo en medios de comunicación.
6. Solicitud y difusión de información pública
7. Publicaciones periódicas.

Es importante señalar que el establecimiento de la Mesa de Movilidad en el DMQ puede convertirse en un importante estímulo para la participación ciudadana que puede canalizarse de manera ordenada y sistemática a través de él, por lo que sus acciones a corto plazo deberán circunscribirse a:

- 1) Crear una red de trabajo que cubra toda la ciudad o la mayor parte de ella.
- 2) La suscripción de un acuerdo con la(s) entidad(es) que va(n) a ser monitoreada(s) para que ésta(s) facilite(n) la información necesaria y éste(n) dispuesta (s) a mejorar sus servicios.
- 3) El establecimiento de parámetros técnicos para evaluar índices a ser monitoreados.
- 4) La difusión de información veraz y técnica sobre la situación real.
- 5) La construcción de una alianza entre la Mesa de Movilidad y los medios de comunicación locales.
- 6) La construcción de soluciones consensuadas entre la(s) entidad(es) prestadora(s) de servicios y la ciudadanía beneficiaria de dicho servicio.
- 8) El establecimiento de alianzas y acuerdos entre los participantes, sobre la base de los derechos de los ciudadanos.

Reconoce y respeta la autonomía de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad, su carácter sistémico e integral con la gestión del DMQ, sus procedimientos y competencias. Es de obligatorio cumplimiento y se basa en el suministro de información disponible, veraz, oportuna, suficiente y verificable.

ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA E INCLUSIÓN SOCIAL ORIENTADA AL USUARIO Y CIUDADANO EN GENERAL

Desde la inclusión de actores ciudadanos (colegios profesionales, academia, sociedad civil organizada) a la toma de decisiones, y desde su empoderamiento con los planteamientos del proyecto, deberán convertirse en interlocutores en los espacios públicos de los beneficios, en cuanto a tiempos de viaje, seguridad, comodidad, contaminación, ahorro, oportunidades de progreso personal y colectivo, mejor calidad de vida, para lo cual la Municipalidad deberá contar con estructura comunicacional que permita que estos actores sean escuchados con el resto de la ciudadanía, y conseguir su identificación con el receptor del mensaje.

Adicionalmente, el proyecto debe considerar una "marca ciudad" del cual su sistema de transporte público masivo sea su emblema y referente de las lógicas urbanas de convivencia y eficiencia. Marca ciudad que deberá interactuar con las demás dinámicas urbanas resaltando su interrelación y coadyuvando a su ejecución.

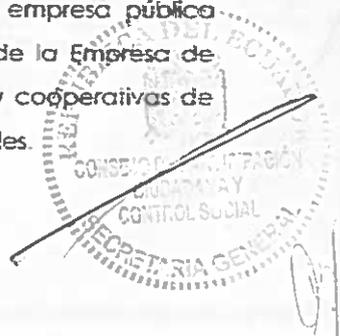
Debido a las seguridades que el proyecto brinda, debe existir un monitoreo constante y plenamente difundido sobre la reducción en los niveles de accidente de tránsito y por ende de mortalidad.

ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA E INCLUSIÓN SOCIAL ORIENTADA A LOS TRANSPORTISTAS.-

Antecedentes.-

El SITM, representa para el DMQ, un cambio profundo en los hábitos de movilidad de los ciudadanos, y principalmente de los operadores de transporte público, tanto públicos como privados, en sus distintos modos.

Vamos a enfocar nuestro análisis a los operadores de transporte público masivo, sean estos convencionales o de línea, como BRT, que sirven al 80% de la demanda en el DMQ. En la actualidad existe, 3 sistemas BRT en el DMQ, 2 de ellos operados por la empresa pública Trolebús, y 1 operado por un pull de 7 empresas privadas concesionarias de la Empresa de Movilidad y Obras Públicas del DMQ, que a su vez aglutinan a empresas y cooperativas de transporte que antaño prestaban el servicio en la zona, en buses convencionales.



Existen también operadores que se encuentran aglutinados en empresas y cooperativas de transporte público, que prestan servicio a 134 líneas, y que de acuerdo a publicaciones de la EP EMMOPQ, en la actualidad bordean las 2624 unidades. Su característica principal es la forma típica de organización y de operación, ya que nominalmente están organizados en cooperativas y empresas de transporte, en la práctica sus agrupaciones no son ni lo uno ni lo otro. En ambos casos se trata de conglomerados de propietarios de unidades de transporte, que utilizan estas denominaciones para poder operar legalmente, sin ceder su propiedad particular de sus vehículos a estas organizaciones, quienes a su vez son las que reciben por parte de la autoridades pertinentes el encargo de la operación mediante un contrato de una o varias rutas.

Su forma de operación es conocida como a desajajo, en el que los chóferes y controladores a partir de un acuerdo informal verbal con el propietario del bus, se hacen cargo de la operación por una fracción de los ingresos diarios, ya sea en el excedente de una base fijada por el propietario o un porcentual del ingreso total. Esto ha generado una importante condición crítica de la situación socioeconómica laboral de estos trabajadores al ser inexistente su vínculo laboral formal y hacer que no cuenten con una estabilidad y muy menos pueden beneficiarse de las prestaciones de la seguridad social, adicionando que su jornada es de 12 horas diarias en promedio guante 6 o 7 días a la semana.

Esta forma precaria de organización ha limitado significativamente las posibilidades de mejoramiento del servicio y han deteriorado la capacidad gremial de los transportistas, al ser una competencia implacable su forma de sustentación.

Los transportistas han buscado una salida a su situación económica, no solo en el sacrificio a localidad del servicio, sino también en la búsqueda constante de incrementos en las tarifas, lo que ha llevado a un enfrentamiento con la autoridad y con distintos grupos sociales.

Identificación de afectados directos.-

De acuerdo a la normativa establecida en el DMQ para la operación de sistemas de transporte público, (ej: Mirobus Q) los vehículos que actualmente prestan servicios en las rutas que se encuentran dentro de área de influencia deben retirarse, esto afecta directamente a:

El propietario. Es decir el dueño de los vehículos que forman parte de las rutas que se superponen con el trazo previsto

El conductor. Que es la personas que operan los vehículos, y

El cobrador. Es aquella persona que realiza el cobro de los pasajes dentro de cada vehículo y apoya al conductor en el control de los pasajeros.



Enfocado desde la posibilidad de la no reducción de su calidad de vida, el proyecto debe considerar incluir dentro de su cadena de valor, la incorporación de dirigentes de las personas jurídicas que aglutinan a propietarios de buses, propietarios de buses, chóferes, ayudantes, técnicos automotrices informales, empleados de las operadoras del servicio de transporte público masivo; tanto en mano de obra calificada, no calificada y profesionales.

Para cumplir este objetivo, debemos identificar las líneas de interés de cada grupo social, vinculándolos en el proceso de socialización de proyecto, en talleres, charlas, conversatorios, mesas redondas, creando adicionalmente alianzas estratégicas con bolsas de empleo tanto públicas como privadas.

Reinserción laboral.-

Debido al cambio en las lógicas de movilidad que la ciudad va a tener con este proyecto, implica necesariamente que muchos de los buses convencionales o de línea principalmente, dejen de prestar servicio en el DMQ, por su vetustez o porque su condición de operación no se ajusta al nuevo modelo planteado, lo cual implica un impacto directo en las condiciones de vida de las personas que dependen de esta actividad para su sustento, ya que los dejaría en la desocupación.

Es importante considerar que las personas que se dedican al transporte público, lo han hecho de larga data, y en la mayoría de casos vienen de ancestros familiares, lo que les permite tener un gran conocimiento sobre temas como: mecánica automotriz artesanal, instalaciones precarias de carrocerías, servicios de limpieza, vulcanización de neumáticos, rectificación y reutilización de partes y piezas etc; que con una adecuada capacitación y apoyo financiero, podrían constituirse en prestadores de servicios múltiples, y en un grupo social importante que impulse y promueva el proyecto en sí, y colateralmente convirtiéndose en un núcleo de desarrollo social importante.

La creación de terminales, microterminales y paradas, hace que se den paso a actividades comerciales múltiples, ya que el incremento de concentración de personas en lugares que antes no existían, posibilita que se generen negocios adyacentes que deben ser reflejadas como oportunidades a los grupos que se vean afectados por la operación del proyecto y sus familias.

A continuación algunos emprendimientos colaterales:

- Boleterías
- Parqueaderos
- Servicios al pasajero
- Publicidad
- Compra y venta de insumos
- Limpieza y mantenimiento



Asociación con la banca pública de desarrollo.

Es importante destacar que en el País, la Banca Pública ha diseñado una serie de productos financieros que fomentan la creación de microempresas y negocios unipersonales y asociativos, que podrían ser el músculo financiero para estos emprendimientos, siempre y cuando el proyecto logre apoyar de manera técnica su sostenibilidad y sustentación financiera, para lo cual se deberá generar alianzas estratégicas con este tipo de banca.

Responsabilidad Social corporativa.-

Considerando que la puesta en marcha de SÍM, representa para muchas empresas relacionadas directa o indirectamente, una importante oportunidad de maximizar sus ingresos, es de vital importancia recurrir a estas, mediante un programa de responsabilidad social corporativa que consiga que parte de estos ingresos, (capitales semilla) sean direccionados hacia programas de promoción social y mejoramiento de la calidad de vida de las personas vinculadas al transporte público, que de una manera u otra serán afectadas con el proyecto.

Los ingresos obtenidos de esta propuesta, deben ser orientados principalmente a los trabajadores que vean reducida su capacidad de sustentación, vinculándolos en negocios asociativos como talleres de producción de partes y piezas, empresas de limpieza y mantenimiento de instalaciones, centro de reciclaje y manejo de desechos, etc.

Estrategia de negociación individual y no colectiva.

Como se ha mencionado, los transportistas han buscado como salida a su precaria situación económica los constantes incrementos de las tarifas que se han desarrollado en la confrontación con las autoridades públicas en tanto los precios del servicio están sujetos al control estatal. Lo cual ha hecho que esta confrontación se desarrolle sobre el antagonismo que desde el punto de vista de los transportistas es un negocio, por ende esta guiado por la lógica de la maximización de las utilidades, y desde el punto de vista de los usuarios y de las normas vigentes es un servicio público.

Ello hace que este servicio sea visto por la gente como algo a lo que tiene derecho, que el Estado está en la obligación de proveer, y que además debe ser a precios políticamente aceptados.

Esta problemática ha dado como resultado el posicionamiento del sector del transporte como un actor político antes que gremial, esto ha desarrollado complejidades en torno a personalismo, llamados caudillismos que dejaron de responder a intereses colectivos y los han llevado a una pérdida importante de representatividad.

En este escenario, surge la posibilidad de negociación individual o clasificada, con los actores de este sector, enfocado hacia su desarrollo personal, desde el emprendimiento, y con



14

posibilidades de asociación productiva, no clasista, para lo cual mediante las agencias de empleo municipales, se debe establecer mecanismos de inscripción, capacitación, financiamiento y acompañamiento técnico y vinculación mercantil al SITM.

OTRAS ESTRATEGIAS.-

La planificación y la evaluación estratégica desde la perspectiva del sector público, cumple entre otras funciones, con las siguientes:

- Construir una Imagen Objetivo de un Sistema Político induce a la administración eficiente de una ciudad, ya que contará con el aporte de la sociedad y autoridades, que derivada de los escenarios y alternativas seleccionadas, junto a los objetivos estratégicos de desarrollo.
- Comprender las fortalezas y debilidades e identificar las oportunidades y amenazas de las acciones políticas ejecutadas, o no ejecutadas, y las por ejecutar en la ciudad.
- Recomendar áreas de intervención, lineamientos estratégicos, proyectos y programas que generan, facilitan, fomentan y regulan las acciones de impacto político y económico, en una ciudad.
- Realizar un análisis integral de las **variables claves** que afectan el desarrollo, evolución y tendencias de las políticas de acción en una ciudad.
- Identificar y cuantificar las metas de desarrollo sustentable de una ciudad.
- Identificar y contribuir a la optimización del uso de recursos de una ciudad.

A partir de estos puntos es necesario presentar el análisis de una investigación que sea coherente con la planificación política estratégica de la ciudad, para esto es necesario tener claro que un proyecto debe cumplir con al menos las siguientes características:

- Que sea un conjunto coherente de actividades ordenadas y articuladas;
- Que combine la utilización de diferentes recursos: humanos, técnicos, financieros y tecnológicos;
- Que se oriente a la consecución de objetivos o resultados previamente definido;
- Que se realice en un tiempo y espacio determinados;
- Que se justifica por la existencia de una situación-problema que se pretende resolver;
- Que requiere de unas fuentes de financiamiento específicas.

Complementariamente se debe realizar una convocatoria pública a talleres temáticos, en distintas zonas de influencia, lugares especializados, foros permanentes y eventuales, y sistematizar sus inquietudes y sugerencias, para a su vez aplicarlas a planes concretos, generando acuerdos desde compromisos mutuos que garanticen la permanencia del proyecto en el tiempo.



CONCLUSIONES FINALES.-

1. Debido a que se han utilizado ingentes recursos de orden público en la ejecución del denominado "PLAN DE FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD DEL SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE PUBLICO INTRACANTONAL URBANO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO" , es importante que las Autoridades de Control, en virtud de su facultad legal verifiquen que dicho plan, haya sido elaborado y ejecutado conforme a la normativa aplicable para el efecto, y principalmente verificar si los objetivos, términos de la mejora de la calidad del servicio de transporte público del DMQ en beneficio a la ciudadanía, ha sido conseguidos o alcanzados, en correspondencia a los recursos públicos entregados por la Municipalidad de DMQ a los operadores privados de transporte.
2. Rediseñar en forma integral los componentes, valoración y método de evaluación de los indicadores objetos de medición, forman parte del Plan, en la que exista una adecuada configuración de los mismos en cuanto a su incidencia real en los niveles del servicio de transporte público, cuya evaluación sea periódica en base a la percepción ciudadana y al cumplimiento de indicadores de orden técnico.

Atentamente

Cristóbal Buerba Venegas
VEEDOR



INFORME VEEDURÍA CIUDADANA

I.

BREVE MARCO CONCEPTUAL SOBRE PARTICIPACION CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL

Con el pasar de los años, las sociedades atraviesan distintos procesos históricos y políticos, en América Latina minaron el sistema democrático y devinieron en nuevas cartas constitucionales. El término democracia está anclado a la definición de partidos políticos, de la gestión pública y la planificación del Estado así como de la inversión y el gasto público relacionado con el modelo económico vigente, la actividad financiera pública. En la lid electoral, el ganador es quien toma las riendas para gestionar el Estado.

Desde la visión del profesor Boaventura de Sousa Santos (profesor de la Universidad de Coimbra) es la crisis de representación que lleva a la necesidad de una reinención de la democracia, lo cual pasa por la repolitización global de la práctica social, en esta reinención es clave la participación de la ciudadanía, por ello es necesario el ejercicio de los derechos ciudadanos que le permitan una mirada externa, fuera de la administración pública que incluya una objetiva revisión del gasto público.

La Participación Ciudadana vincula la gestión de gobierno con la ciudadanía, la comunidad participa en las acciones principalmente de los gobiernos locales que son los que atienden el territorio. En la actualidad la Constitución contiene una carga de disposiciones normativas que amparan la participación ciudadana en todos los niveles de gobierno previstas en la planificación y presupuesto público.

En el modelo participativo, la ciudadanía interviene en la construcción de la planificación estatal que significa la construcción de una democracia con matices participativos, pero también fiscaliza desde la óptica de lo público, para ello se sirve de actores sociales y ciudadanos que permitan analizar y estudiar la información recibida desde lo público en el marco no solo legal sino de aporte ciudadano.

El control social es fundamental en el ejercicio de derechos, el profesor ecuatoriano Franklin Ramírez lo anticipa como el conjunto de espacios, mecanismos e instancias donde la ciudadanía y las organizaciones sociales pueden generar iniciativas de control.

Desde el punto de vista jurídico se trata no solo de un derecho sino de su ejercicio y para ello el Estado en todos sus niveles de gobierno debe brindar las herramientas necesarias así como construir el puente para su vinculación, ahí entonces la participación se convierte en una herramienta política para la gobernabilidad principalmente de las ciudades.

En esta línea la Constitución de la República en su artículo 1 prescribe que: "la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los



órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución". La participación ciudadana se hace visible en todo el texto constitucional, se reconoce como un derecho y se instituye como principio pero hacen falta más mecanismos que permitan una efectiva y real participación, por fuera del mundanal ruido de la política y sobre todo que las deje fuera de las prácticas del poder como son la presión, el silencio de las instituciones públicas o mucho peor la utilización de los actores sociales con fines de cooptación política.

II.

ANTEDECENTES VEEDURÍA CIUDADANA

Con fecha 21 de febrero de 2015 el Concejo Metropolitano de Quito aprobó la Resolución 057 que contiene la creación del Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal, el mismo que es declarado como un proyecto prioritario y de inclusión social para el Distrito Metropolitano de Quito, dispone erogación de recursos públicos, instituye índices de calidad del servicio y delega la elaboración de un Instructivo a la Secretaría de Movilidad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Con fecha 21 de septiembre de 2015 mediante oficio No. 2662-CPCCS-2015 la Subcoordinadora Nacional de Control Social del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social notifica al Alcalde del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito con la conformación y acreditación de la VEEDURIA CIUDADANA para "VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DEL INDICADOR DE LA CALIDAD DE SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO EN LA CIUDAD DE QUITO, PROVINCIA DE PICHINCHA".

III.

SOBRE LA SOLICITUD DE INFORMACIÓN POR PARTE DE LA VEEDURÍA CIUDADANA

- i. Una vez conformada, VEEDURIA CIUDADANA para "VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DEL INDICADOR DE LA CALIDAD DE SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO EN LA CIUDAD DE QUITO, PROVINCIA DE PICHINCHA", el Coordinador de la Veeduría Ciudadana con fecha 5 de octubre realizó la solicitud de información de los siguientes documentos:
 - Copia certificada del documento que contiene el Plan de Desarrollo Local, Plan Operativo Anual del Municipio de Quito, (Secretaría de Movilidad, Agencia Metropolitana de Transporte)
 - Copia Certificada del Presupuesto 2015
 - Copia Certificada de los estudios previo, tanto técnico como jurídicos con firma de responsabilidad de quienes lo llevaron al Concejo Metropolitano a la Resolución C057
 - Copia de actas de las sesiones en donde consta la votación y debate de cada uno de los concejales y concejalas metropolitanos.



- Copia certificada de actas de sesión de concejo metropolitano de 21 de febrero de 2015 y de todo documento en el cual se haya tratado la no elevación de tarifas en donde hayan participado autoridades del municipio de Quito
 - Copia certificada del instructivo
 - Copia certificada de los contratos de operación vigentes y sus anexos 30 operadoras de transporte público.
 - Copias certificadas de los expedientes administrativos financieros por operadoras de transporte público que presta servicio en el Distrito Metropolitano de Quito. Desde el orden de gasto informe de cumplimiento de indicadores orden de pago facturas o recibos que justifiquen el pago efectuado
 - Detalle de nombres, cargos y funciones de los servidores municipales que intervinieron en la elaboración del plan de fortalecimiento de calidad del servicio de transporte público
 - Copias certificadas de los documentos suscritos por la municipalidad con las operadoras de transporte público en donde se establecieron obligaciones deberes y derechos de las partes dentro del plan de fortalecimiento
2. Con fecha **7 de octubre del 2015** el Coordinador de la Veeduría Ciudadana remite una nueva comunicación en la cual solicita:
 - Copias de informes de fiscalización realizadas por la Unidad de Fiscalización del Transporte Público y Administración de Contratos de la Dirección de Gestión de la Movilidad.
 - Copias certificadas de los informes de verificación.
 - Copias certificadas de los contratos de operación.
 3. Con fecha **13 de octubre de 2015**, el Coordinador de la Veeduría Ciudadana, Cristóbal Buendía remite carta al señor Alcalde del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito **insistiendo en la entrega de información fundamentando su solicitud en las disposiciones de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.**
 4. Con fecha **19 de octubre de 2015** el Coordinador de la Veeduría Ciudadana, Cristóbal Buendía remite comunicación a la Subcoordinadora Nacional de Control Social del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en la que solicita se gestione lo pertinente ante la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito para, cuanto antes, atienda como corresponde los pedidos de información realizados y disponga día y hora en la que se llevará a cabo la reunión de enlace solicitada.
 5. Con fecha **5 de noviembre de 2015** el Coordinador de la Veeduría Ciudadana, Cristóbal Buendía remite una segunda insistencia en la entrega de



parte del Municipio de Quito con fundamento en los derechos constitucionales y las normativas establecidas para las veedurías ciudadanas y el control social.

IV.

SOBRE LA ENTREGA DE INFORMACIÓN DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.

- Con fecha 12 de noviembre de 2015, María Eugenia Resendez Secretaria Particular Despacho de Fiscalía mediante oficio No. SP4-MER-1052-06-2015 remite al Señor Darío Tapia Secretario de Movilidad del Distrito Metropolitano de Quito la solicitud de la Veeduría Ciudadana para análisis de requerimiento y se proceda conforme el procedimiento jurídico.
- Con fecha 20 de Noviembre de 2015 mediante oficio No. 2624/15 al señor Darío Tapia en su calidad de Secretario de Movilidad remite a la Coordinación de la Veeduría Ciudadana información referida al "Plan de Fortalecimiento de la Calidad de Servicio de Transporte Público del DMQ". Sin embargo la información no cumple con todas las demandas solicitadas por los Veedores Ciudadanos, dado que se registran como faltantes:

Copia Certificada del Presupuesto 2015 del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Copia Certificada de los estudios previo, tanto técnico como jurídicos con firma de responsabilidad de quienes lo llevaron al Concejo Metropolitano a la Resolución C057

- a) Copia de actas de las sesiones en donde consta la votación y debate de cada uno de los Concejales y Concejales Metropolitano.
- b) Copia certificada de actas de sesión de Concejo Metropolitano de 21 de febrero de 2015 y de todo documento en el cual se haya tratado la no elevación de tarifas en donde hayan participado autoridades del Municipio de Quito.
- c) Copias certificadas de los expedientes administrativos financieros por cooperadoras de transporte público que presta servicio en el Distrito metropolitano de Quito. Desde el orden de gasto informe de cumplimiento de indicadores orden de pago facturas o recibos que justificaren el pago efectuado (incompleto).
- d) Detalle de nombres, cargos y funciones de los servidores municipales que intervinieron en la elaboración del plan de fortalecimiento de calidad del servicio de transporte público



- Copias certificadas de los documentos suscritos por la Municipalidad con las operadoras de transporte público en donde se establecieron obligaciones, deberes y derechos de las partes dentro del plan de fortalecimiento.
- Actas de reuniones con la comunidad, se entregaron solamente las que corresponden a la ruralidad.

Finalmente con fecha **16 de Diciembre de 2015**, la Coordinación de la Veeduría Ciudadana remite nueva comunicación al Alcalde del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito para que se confiera la entrega de información relacionada a:

- Copias digitalizadas de actas de reuniones realizadas por la mesa 4 (participación ciudadana) con listado de asistentes a las mismas.
- Copias digitalizadas de los procesos administrativos iniciados por la Secretaría de Movilidad con base al Art. 16 del Instructivo para la Ejecución del Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intraconcejal Urbano del Distrito Metropolitano de Quito de las operadoras Translatinos, Catar, MetroTrans, Nacional.
- Copia Digitalizada de los informes de fiscalización realizados en base al art. 17 del Instructivo para la Ejecución del Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intraconcejal Urbano del Distrito Metropolitano de Quito de los meses de abril y mayo de 2015 de las operadoras: Llano Grande, Trans Alfa, Rapitrans, Victoria, 7 de Mayo.
- Copia Digitalizada de los informes de fiscalización realizados en base al art. 17 del Instructivo para la Ejecución del Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intraconcejal Urbano del Distrito Metropolitano de Quito de los meses de junio, julio y agosto de 2015 de las operadoras: Transpacomi, 21 de julio y Monserrat.

De la solicitud realizada la información solicitada consta como incompleta, y por el contrario se aduce por parte de las entidades municipales lo costoso que significaría remitir copias de toda la información.

V.

FUNDAMENTO JURÍDICO QUE AMPARA EL EJERCICIO DE LA VEEDURÍA CIUDADANA Y CONTRALORÍA SOCIAL

- El artículo 4 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, establece que "la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho que se ejerce a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria."
- El artículo 46 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, manda a las autoridades municipales y los ciudadanos, en forma individual o colectiva, comunes,...



quechacos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatorianos y montubos, y demás formas válidas de organización, podrán realizar procesos de veedurías, observatorios y otros mecanismos de control social a la actuación de los órganos y autoridades de todas las funciones del Estado y los diferentes niveles de gobierno, conforme lo señala la Constitución.

- El artículo 78 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana señala que "las veedurías para el control de la gestión pública, al igual que cualquier otra veeduría destinada al control de todas las funciones del Estado, en todos los niveles de gobierno, a las instituciones privadas que manejen fondos públicos y a las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, se regirán por lo señalado en esta Ley y por el Reglamento General de Veedurías."
- El artículo 84 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana manda que "con modalidades de control social de la gestión de lo público y de seguimiento de las actividades de dignidades electas y designadas por la ciudadanía y las organizaciones sociales, a que les que les permiten conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones y pedir la rendición de cuentas de los servidores y los servidores de las instituciones públicas. Las veedurías ciudadanas podrán ejercer sus atribuciones sobre toda la actividad de cualquiera de las funciones del Estado, salvo en aquellas áreas que el Estado esté limitado por mandato constitucional o legal."
- El artículo 85 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana señala que "las veedurías ciudadanas podrán adoptar diversas formas y modalidades según la función del Estado y el nivel de gobierno sobre el cual ejercen su derecho al control social. Su actividad de control sobre las diferentes funciones del Estado se ejercerá sobre aquellos asuntos de interés público que afecten a la colectividad. Igualmente, vigilarán y controlarán cualquier institución pública, privada o social que maneje recursos públicos, en el marco de lo que dispone la Constitución y las leyes. Además, promoverán, defenderán y vigilarán el cumplimiento de los derechos constitucionalmente consagrados. Las veedoras y los veedores ciudadanos serán personas facultadas para realizar el ejercicio de dicha vigilancia y control."
- Que el Reglamento Veedurías Ciudadanas establece el procedimiento para la conformación, actuación y cumplimiento del objeto de las veedurías ciudadanas que se conformen.

VI.

ANÁLISIS JURÍDICO DE RESOLUCIÓN E INSTRUCTIVO QUE AMPARAN LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE PAGO DE COMPENSACIONES A TRANSPORTISTA

A. DE LA RESOLUCIÓN METROPOLITANA 067 DE 21 DE FEBRERO DE 2016



Con fecha 21 de febrero de 2016 el Concejo Metropolitano de Quito aprobó la Resolución 057 que contiene la creación del Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal, el mismo que es declarado como un **proyecto prioritario y de inclusión social** para el Distrito Metropolitano de Quito, dispone erogación de recursos públicos, instituye índices de calidad del servicio y delega la elaboración de un instructivo a la Secretaría de Movilidad.

Del análisis de este instrumento jurídico vigente desde su aprobación dentro de la jurisdicción del Distrito Metropolitano de Quito, se desprende lo siguiente:

a) Disposiciones Constitucionales y Legales aplicables a la RESOLUCIÓN 057-2015:

- i. El Artículo 264 de la Constitución de la República manda que son competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, **planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.**
- ii. El Artículo 314 de la Constitución de la República manda que "El Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley. [...] El Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación". (en derecho público, las instituciones hacen lo que estrictamente señala la norma)
- iii. El Artículo 394 de la Constitución de la República prescribe que "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. (el subrayado nos pertenece)
- iv. Art. 36 de Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas señala que el Plan Nacional e Desarrollo deberá integrar Criterios para orientar la asignación de recursos públicos y la inversión pública. (el subrayado nos pertenece)
- v. Art. 55 de Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, respecto de la definición de la inversión pública señala que, "[...] se entenderá por inversión pública al conjunto de egresos y/o transacciones que se realizan con recursos públicos para mantener o incrementar la riqueza y capacidades sociales y del Estado, con la finalidad de cumplir los objetivos de la planificación." (el subrayado nos pertenece)
- vi. Art. 56 de Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece que "La viabilidad de programas y proyectos de inversión pública.- Los ejecutores de los programas y proyectos de inversión pública deberán disponer de la evaluación de viabilidad y los estudios que los sustenten." (el subrayado nos pertenece)



- vi. El Artículo 304 del Código de Planificación y Finanzas Públicas, prohíbe asianaciones no reembolsables excepto aquellos casos regulados por el Estado siempre que exista partida presupuestaria.

2. **Legislación Municipal que sirve de amparo a la Resolución 057-2015:**

- i. La Resolución del Concejo Metropolitano de Quito No. 0028 de 28 de enero de 2011 establece CONDICIONES Y ORIENTACIONES PARA LA REALIZACIÓN DE TRANSFERENCIAS DIRECTAS DE RECURSOS PÚBLICOS A FAVOR DE PERSONAS NATURALES O JURÍDICAS DE DERECHOS PRIVADO, donaciones o asignaciones para la ejecución de planes, proyectos de inversión en beneficio de la colectividad, y para aplicación de ordenanzas metropolitanas. (el subrayado nos pertenece).
- ii. La Resolución del Concejo Metropolitano de Quito No. 0028 de 28 de enero de 2011 establece la necesidad de un informe técnico y refiere excepción cuando la erogación se contempla en el presupuesto municipal. (el subrayado nos pertenece).
- iii. La actual Resolución 0057 se ampara en el PROYECTO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MEJORA DE LA CALIDAD DEL SERVICIO DE TRANSPORTE URBANO EN EL ECUADOR aprobado en el año 2012 por el Ejecutivo.

3. **Del desarrollo normativo Resolución 057 y pertinencia del argumento jurídico:**

- a. La actual Resolución 0057 entre sus antecedentes señala que sostuvieron mesas de trabajo con la colectividad. Sin embargo de la información entregada: Los datos de la Mesa 1 Nivel de calidad de servicio no se encuentra documentos con firmas de respaldo; la Mesa 2 Sistema Integrado de Recaudo no constan las firmas de Darío Tola - Secretario de Movilidad, funcionario de AMT y Secretario de Movilidad, tampoco se encuentran las firmas de todos los representantes de las compañías de transporte; Mesa 3 Costos de Costación, no contiene firmas de responsabilidad. No se cuenta con información de la Mesa 4 Participación Ciudadana.

La falta de formalidad en la citada documentación, es débil en la aplicación del precepto constitucional de la debida motivación dado que, se entiende como tal a las razones, argumentos, motivos, fundamentos fehacientes que conducen a la autoridad pública a decretar un instrumento jurídico.

Por lo tanto se entregó a la Mesa de Trabajo Ciudadana datos de mesas de trabajo realizadas en el desarrollo de una investigación que toda parte que se involucra en el desarrollo urbano en donde se aplicó la ley.



- b. Consta de la Resolución 057 que el 9 de enero de 2015 la Secretaría de Movilidad remite el Informe Técnico que recomienda la implementación del PLAN DE FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD DEL SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE PÚBLICO INTRACANTONAL que sirve de sustento para la decisión del Concejo Metropolitano de Quito. El informe remitido a la Veeduría Ciudadana es un informe suscrito por técnicos de la Secretaría de Movilidad el mismo que debió haber sido socializado tanto con los comités de Usuarios como con los señores Concejales y Concejales.
- c. De conformidad con el derecho civil ecuatoriano, la compensación es una forma de extinción de obligaciones. El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito hace uso de esta figura jurídica para incluir un egreso de recursos públicos no reembolsables en un proyecto que denomina de inversión prioritario y de inclusión social a cambio de "mejoras en el servicio", lo que no se ajusta a la figura de compensación, dado que ésta consiste en la existencia de dos relaciones obligacionales recíprocas. En el caso del Estado en su nivel de gobierno local, no aplica esta figura, dado que el Municipio de Quito suscribe un contrato de operaciones con las cooperativas o compañías de Transporte, este contrato se suscribe al amparo de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial en consideración que la competencia atribuida al GAD Municipal se ajusta más bien a sus competencias por en territorio y no en compensación alguna, aún más cuando la Ley refiere al Servicio Público como servicio estratégico en donde es el usuario, ciudadanía quien asume la contraprestación económica. Para ello, los operadores en el contrato de operación asumen las obligaciones del artículo 54 de la Ley Orgánica del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, que refieren condiciones básicas como: a) La protección y seguridad de los usuarios, incluido la integridad física, psicológica y sexual de las mujeres, adolescentes, niñas y niños; b) La eficiencia en la prestación del servicio; c) La protección ambiental; y, d) La prevalencia del interés general por sobre el particular. Por lo que esta figura debe revisarse.
- d. De conformidad con el Oficio No. DMF-0097 de 29 de enero de 2015 el financiamiento de estas obligaciones económicas del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito se aplicará en el primer semestre de RECURSOS OPERATIVOS PROVENIENTES DE TRASPASOS DE CRÉDITO EN EL ÁREA DE SERVICIOS COMUNALES POR EL VALOR DE 10500000.00 y el saldo de 10200000.00 se considerará en la reforma presupuestaria del 2015(el subvotado me pertenece). Los órganos de control son los que deberán definir si existe o no un incumplimiento al art. 104 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, ya que al momento de comprometer los recursos no existe certificación presupuestaria por la totalidad del proyecto de "inversión", utilizando el término inversión en el marco de este presupuesto



el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, verificar si las partidas aplicadas son de gasto corriente o gasto de inversión.

- a. Tanto la Secretaría de Planificación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito emite el informe de prioridad del proyecto para que fuera remitido a decisión del Consejo Metropolitano, como la Procuraduría Metropolitana emite informe legal favorable, sin embargo la veeduría ciudadana no cuenta con este instrumento jurídico que lo sustenta a la decisión del Consejo Metropolitano. No conforma ni con el informe de planificación ni con el informe jurídico. Como se no consideración la priorización del proyecto se lo aprobó con el sistema habitual, cuáles son los parámetros utilizados son preguntas que la veeduría no encontró respuestas.

4. Del Instructivo Para la Ejecución "Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

La Resolución 0057 dispone que sea la Secretaría de Movilidad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito quien realice el instructivo para la Ejecución "Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en la razón el señor Darío Parra, Secretario de Movilidad emite este instrumento normativo con fecha 9 de marzo de 2015, sobre el mismo a continuación el correspondiente análisis:

- a. Se establece a la Cámara de Transporte del Distrito Metropolitano de Quito - CIDMQ responsable de la coordinación para el fortalecimiento y se establece que organizará y desarrollará actividades necesarias para su ejecución.

Al ser éste un servicio público prestado por los operadores de transporte (al existir un contrato firmado), no se puede solo contar con ésta cámara sino que la política pública debió ser prevista desde la óptica del ciudadano y de la calidad del servicio, que no es más que el cumplimiento del contrato de operaciones. Lo incomprensible es que como se va construyendo el proceso, el plan se acuerda corporativamente y se ejecuta a título individual, es decir el pago se realiza a cada propietario de unidad de transporte conforme así lo estipula el instructivo, de ahí la necesidad de que los órganos de control emitan un criterio al respecto.

- b. Se establece que para efectos de mejorar la calidad en la prestación del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal Urbano la aplicación progresiva de los siguientes índices:

a. Índice Trabajo de las Unidades de Servicio de Transporte Público



Este ítem es parte del contrato de operaciones, es inherente al servicios.

- Caja Común: tiene una reglamentación y dinámica propia. Aquí se crea una subdivisión de la caja común que no está indicada en ningún otro instrumentos normativo.

- Respeto a los límites de velocidad: (al administrado jamás debería ser acreedor de un derecho) la ley manda prohíbe y permite no premia.

Además este indicador ya consta dentro del marco de la ley, por lo que no procede dentro de la figura jurídica de la compensación el pagar por cumplir la ley, de igual forma es necesario la revisión de este indicador pues incumplirlo es incumplir la ley en materia de tránsito y transporte terrestre, cuya consecuencia es la sanción. Distrae el espíritu de la ley, al sancionar la ley busca el No Cometimiento del hecho, el ejercicio punitivo del Estado se ve afectado porque no dispone y los recursos publico no están establecidos para premiar a nadie.

- Cumplimiento de índices operacionales: es un indicador que debe cumplirse conforme al contrato de operación.

- Respeto a las Paradas de Buses: Tampoco es una figura que pueda calzar dentro de la figura jurídica de la compensación dado que el respeto a las paradas, está dentro de las obligaciones de cumplimiento del contrato de operaciones.

El cumplimiento de la norma no genera obligación el indicador debería considerar otro tipo de ítems y no el cumplimiento de la norma para que proceda pago.

- Respeto a los Usuarios de Movilidad Reducida y adecuar unidades para personas con discapacidad: Son dos indicadores, que tampoco entran en la figura de la compensación, en su estricto sentido jurídico, a menos que lo que proceda jurídicamente sea una modificación o adendum al contrato de operaciones suscrito por las partes.

- Umpleza: Este ítem tiene que ver con la prestación del servicio ya contemplado por las partes en los contratos de operación suscritos, por ende este indicador no cabe dentro de la figura jurídica de la compensación.



- Sistema de Información al Usuario: Este es un indicador en el cuál sea la Municipalidad y no la Unidad de Transporte quien diseñe en virtud de sus competencias el ordenamiento de rutas y frecuencias, y así mismo cree una plataforma de componentes digitales y no digitales que orienten al usuario, tal y como en otros sistemas de transporte de mundo se lo hace.

- 5) En el artículo 4. Requisitos, este instructivo, establece que el pago se realiza a las oficinas de cada Unidad, en concordancia con la resolución en los casos en los cuales la materia de la unidad estuviera a nombre de una persona jurídica, la asignación de los recursos no reembolsables se realizará a la o las personas naturales que designe la operadora en su calidad de socio o accionista.

La no entrega por parte de la entidad controlada a la veeduría ciudadana, no permite la verificación de los expedientes individuales, si bien una veeduría ciudadana no ha tenido la fuerza coercitiva para obtener la información, la Contraloría General del Estado sí lo tendrá así como para verificar los instrumentales, documentos, facturas o cualquier otro documento que acredite dicho pago, que siempre también con las obligaciones de carácter tributario. Que entregan las transacciones, facturas, pagaré impuestos (?), son preguntas que debe resolver e emitir grado y los beneficiarios de la actividad.

La veeduría no ha podido verificar la existencia del acto jurídico que genera obligaciones y derechos y los operadores (personas naturales, en los que se establezca justamente la ejecución de este proyecto, adicionalmente tampoco la veeduría ha podido constatar la entrega o no por parte de los operadores a la municipalidad del documento tributario por la transacción efectuada.

5. Conclusiones y Recomendaciones.-

- a) Sobre la Política misma, esto es la adopción de un Plan de fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, es preciso referir que no existen documentos suficientes que contemplen: Análisis costo beneficio de la política pública, herramientas para medir la aplicación progresiva de la política pública, la misma que debe ser medida, revisada, trimestral o semestralmente.

- b) El Artículo 264 de la Constitución de la República manda que son competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su ámbito territorial. En materia de control de tránsito el Municipio de Quito le otorga competencia al Comité planificar, regular y controlar.



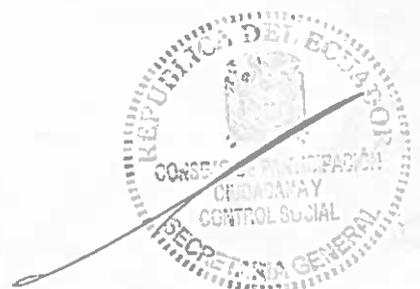
transporte público de acuerdo al precepto legal de que en materia administrativa se hace lo que expresamente señala la ley.

- c) Cuando el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito adopta una resolución en función de la disposición constitucional de que "el Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación". Debe referirse exclusivamente al control y la regulación de las tarifas, sin embargo, va más allá de la norma jurídica constitucional y las disposiciones legales y declara este tema como una "inversión pública" a fin de que coincida con la norma que pretende aplicar como sustento.

La inversión pública por su parte conforme lo refiere el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, es un egreso de recursos públicos con la finalidad de "mantener o incrementar la riqueza y capacidades sociales y del Estado", lo que evidentemente no refleja la aplicación de esta política dado que no existe de vuelta ningún incremento o riqueza patrimonial y tampoco existe evidencia de que mantenga o incremente actividades sociales, por el contrario se ha convertido en un gasto, en una erogación sin retribución real hacia las áreas municipales, por lo que dejamos a consideración, esta reflexión para que sean las autoridades de control las que definan si es correcta o no la definición de este como un proyecto de "inversión pública".

- d) Se recomienda revisar la aplicación de la figura jurídica de la compensación, pago o aportes a los bienes de capital que generan la prestación del servicio, por lo que será la Contraloría General del Estado la que debe revisar si la política se ajusta a sus normas, pues desde el criterio de esta veeduría no se ajusta, dado que la inversión que se hace por parte del dinero del Estado esta dirigida a una unidad de transporte de propiedad de un particular, cuyo beneficio es estrictamente particular y no en un bien del Estado.

- e) Es preciso que la Contraloría General del Estado revise la efectiva aplicación de la norma del derecho público correspondiente a la previsión de los fondos con los cuales se va a financiar este proyecto de "inversión pública" dado que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito mediante resolución dispone se apliquen en el primer semestre de RECURSOS OPERATIVOS PROVENIENTES DE TRASPASOS DE CRÉDITO EN EL ÁREA DE SERVICIOS COMUNALES POR EL VALOR DE 10500000.00 y el saldo de 10200000.00 se considerará en la reforma presupuestaria del 2015(el subvocado me pertenece). Pues bajo esta disposición expresa al momento de comprometer los recursos no existe certificación presupuestaria por la totalidad del monto del proyecto de "inversión", utilizando el término inversión en el marco de lo que define el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y no está claro si las partidas aplicadas corresponden al gasto corriente o gasto de inversión.



f) Desde la perspectiva jurídica los indicadores están contruados de manera incorrecta e equivocada porque esta cubriendo aspectos de cumplimiento general por tanto jamás puede ser remunerado el cumplimiento de la ley tal y como se ha detallado en cada ítem dentro de este informe.

g) Finalmente el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, debe procurar una reforma normativa que permita a los ciudadanos un verdadero acceso a la información y que obligue a las instituciones públicas en general a entregarla. Así mismo debe desarrollar mecanismos que le permitan a los veedores ciudadanos, un control efectivo al acceso real a documentos y archivos de las instituciones. En fin desarrollar mecanismos para mejorar el ejercicio de los veedores y el control social de lo contrario existe una transgresión a la ley de acceso y transparencia a la información que las autoridades competentes aludida por ejemplo costos excesivos en el entrega de la misma.

Msc. Jessica Jaramila Yaguachi

SECRETARIA

CPCC CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL
CERTIFICO que es fiel copia del original que reposa en los archivos de Secretaría General
Numero Fojas 41 Hojas Cuarenta y una
Quito 12/04/2017
[Firma]
Ab. María José Sánchez C.
SECRETARIA GENERAL

