



CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

DIRECCIÓN DE AUDITORÍA DE DESARROLLO SECCIONAL Y SEGURIDAD SOCIAL

DADSySS-0001-2016

EMPRESA PUBLICA METROPOLITANA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DE QUITO

INFORME GENERAL

a los convenios de asignación de recursos no reembolsables suscritos entre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y el Banco del Estado, para financiar la adquisición de unidades de buses y al proceso precontractual, contractual, ejecución y entrega recepción de la adquisición de un lote de cuarenta buses articulados, elementos y servicios complementarios.

TIPO DE EXAMEN :

EE

PERIODO DESDE : 2013/11/01

HASTA : 2015/02/28

A los convenios de asignación de recursos no reembolsables suscritos entre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y el Banco del Estado, para financiar la adquisición de unidades de buses y al proceso precontractual, contractual, ejecución y entrega recepción de la adquisición de un lote de cuarenta buses articulados, elementos y servicios complementarios.

Período: 1 de noviembre de 2013 y el 28 de febrero de 2015



SIGLAS

| | |
|---------|---|
| D.M.: | Distrito Metropolitano |
| MDMQ: | Municipio del Distrito Metropolitano de Quito |
| USD: | Dólares de los Estados Unidos de América |
| BEDE: | Banco del Estado |
| EPMTPQ: | Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito |
| SERCOP: | Servicio Nacional de Contratación Pública |
| IVA: | Impuesto al Valor Agregado |
| LOSNCP: | Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública |
| VAE: | Valor Agregado Ecuatoriano |



ÍNDICE

| | |
|---|----|
| CAPÍTULO I | 2 |
| INFORMACIÓN INTRODUCTORIA | 2 |
| Motivo del examen | 2 |
| Objetivo del examen | 2 |
| Alcance del examen | 2 |
| Base legal | 3 |
| Estructura Orgánica | 3 |
| Objetivos de la entidad | 4 |
| General | 4 |
| Específicos | 4 |
| Monto de recursos examinados | 4 |
| Servidores relacionados | 4 |
| CAPÍTULO II | 5 |
| RESULTADOS DEL EXAMEN | 5 |
| Seguimiento de Recomendaciones | 5 |
| Convenios de Financiamiento suscritos entre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y el Banco del Estado | 5 |
| Inicio de proceso de contratación en fechas previas a la suscripción del convenio de asignación de recursos. | 6 |
| Formato de stiker colocado en buses articulados diferente al requerido por el Banco del Estado. | 8 |
| Adquisición de 40 buses articulados | 9 |
| Publicación en el Portal de Compras Públicas, proceso de emergencia incompleta | 14 |
| No se aplicaron multas por retraso en la entrega de buses ni se suscribieron las respectivas actas de entrega recepción. | 17 |

A los convenios de asignación de recursos no reembolsables suscritos entre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y el Banco del Estado, para financiar la adquisición de unidades de buses y al proceso precontractual, contractual, ejecución y entrega recepción de la adquisición de un lote de cuarenta buses articulados, elementos y servicios complementarios.

Período: 1 de noviembre de 2013 y el 28 de febrero de 2015

CARTA DE PRESENTACIÓN

**DIRECCIÓN DE AUDITORÍA DE DESARROLLO SECCIONAL Y SEGURIDAD SOCIAL
Quito-Ecuador**



Ref. Informe aprobado: 29 DIC 2015

Quito D.M.,

Señor

Gerente General

Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito

Presente

De mi consideración:

La Contraloría General del Estado, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, efectuó el examen especial a los convenios de asignación de recursos no reembolsables suscritos entre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y el Banco del Estado, para financiar la adquisición de unidades de buses y al proceso precontractual, contractual, ejecución y entrega recepción de la adquisición de un lote de cuarenta buses articulados, elementos y servicios complementarios, por parte de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, por el período comprendido entre el 1 de noviembre de 2013 y el 28 de febrero de 2015.

Nuestra acción de control se efectuó de acuerdo con las Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Contraloría General del Estado. Estas normas requieren que el examen sea planificado y ejecutado para obtener certeza razonable de que la información y la documentación examinada no contienen exposiciones erróneas de carácter significativo, igualmente que las operaciones a las cuales corresponden, se hayan ejecutado de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, políticas y demás normas aplicables.

Debido a la naturaleza de la acción de control efectuada, los resultados se encuentran expresados en los comentarios, conclusiones y recomendaciones que constan en el presente informe.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, las recomendaciones deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio.

Atentamente,
DIOS, PATRIA Y LIBERTAD,
Por el Contralor General del Estado

Ing. Manuel Tapia Tapia
**Director de Auditoría de Desarrollo
Seccional y Seguridad Social**

A los convenios de asignación de recursos no reembolsables suscritos entre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y el Banco del Estado, para financiar la adquisición de unidades de buses y al proceso precontractual, contractual, ejecución y entrega recepción de la adquisición de un lote de cuarenta buses articulados, elementos y servicios complementarios.

Período: 1 de noviembre de 2013 y el 28 de febrero de 2015

**CAPÍTULO I
INFORMACIÓN INTRODUCTORIA
CAPÍTULO II
RESULTADOS DEL EXAMEN**

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

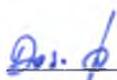
El Examen Especial en la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, se efectuó con cargo a imprevistos del Plan Operativo de Control del año 2015 de la Dirección de Auditoría de Desarrollo Seccional y Seguridad Social y en cumplimiento a la disposición del señor Subcontralor General del Estado, mediante memorando 234A- DPyEI-GISyE de 11 de marzo de 2015 y Orden de Trabajo 0012-DADSySS-2015 de 19 de marzo de 2015, ampliada con memorando 332-DADSySS, de 10 de abril de 2015.

Objetivo del examen

- Determinar el cumplimiento de los convenios suscritos entre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito con el Banco del Estado, para la adquisición de las unidades de buses.
- Determinar que los procesos precontractual, contractual, ejecución y entrega recepción de la adquisición de un lote de 40 buses articulados, elementos y servicios complementarios, se hayan realizado conforme a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes; y se encuentren respaldados con la documentación pertinente.

Alcance del examen

El examen especial comprendió el análisis de los convenios suscritos entre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y el Banco del Estado; el proceso precontractual, contractual, ejecución y entrega recepción de la adquisición de un lote de cuarenta buses articulados, elementos y servicios complementarios, por parte de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, por el período comprendido entre el 1 de junio de 2014 y el 28 de febrero de 2015.

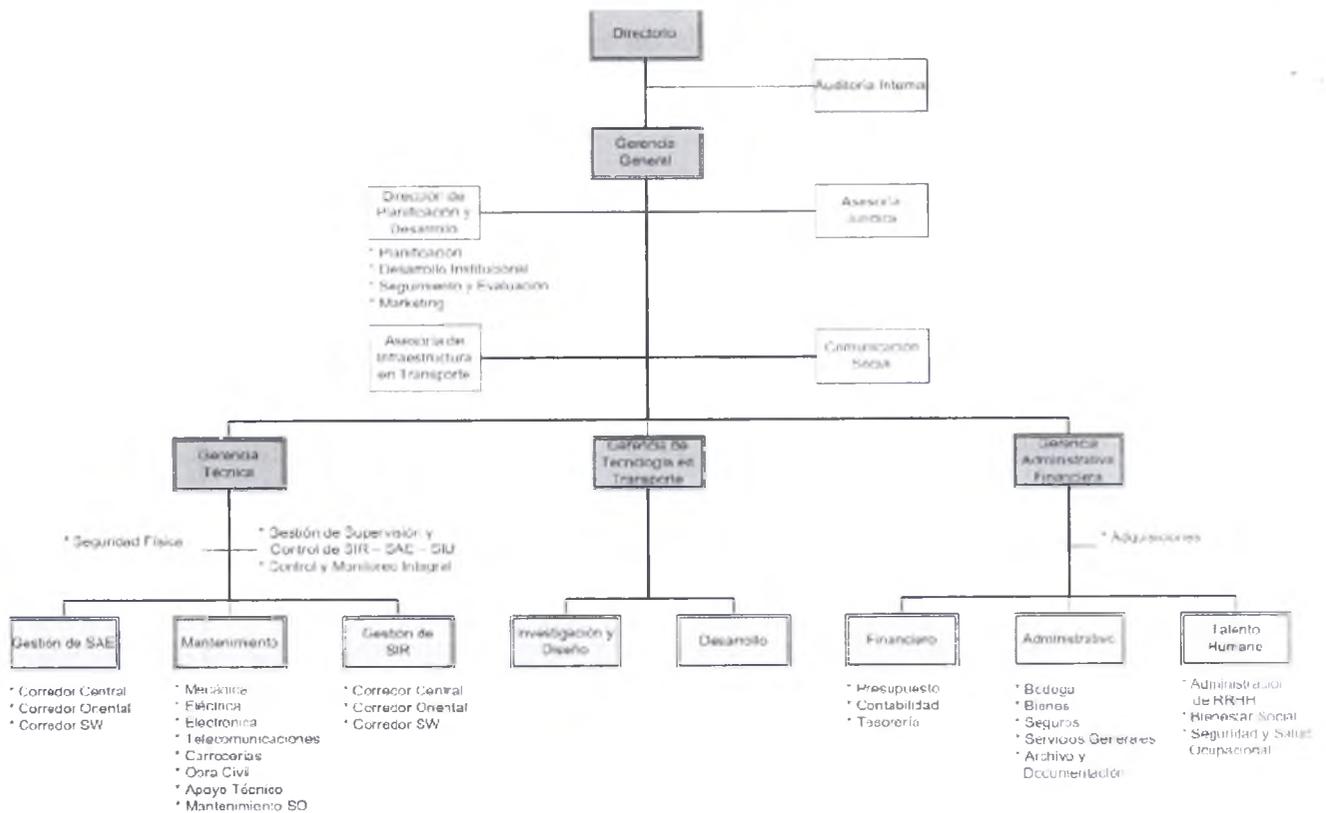


Base legal

Con escritura pública otorgada el 12 de diciembre de 2007, ante Notario Público Noveno del Cantón Quito, inscrita en el Registro Mercantil el 22 de mayo de 2008, se constituyó la compañía Trolebús Quito S.A.; y en aplicación a lo establecido en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el Concejo Metropolitano de Quito con Ordenanza Metropolitana 314, sancionada por el Alcalde el 12 de julio de 2010 y publicada en el Registro Oficial 246 de 29 de julio de 2010, expidió la creación de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito.

Estructura Orgánica

Según el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, expedido con resolución DIR-2013, de 21 de junio de 2013, la Estructura Orgánica de la Empresa es la siguiente:



Objetivos de la entidad

El Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, expedido con resolución DIR-2013, de 21 de junio de 2013, determinó los siguientes objetivos:

General

Operar y administrar el servicio de transporte público de pasajeros en el Distrito Metropolitano de Quito

Específicos

- a) Explotar los corredores del sistema integrado del Transporte Metrobús-Q de acuerdo con las disposiciones emanadas por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- b) Brindar asesoría técnica especializada a instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras en el ámbito del transporte.

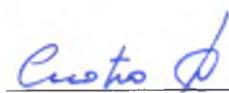
Monto de recursos examinados

El monto de recursos examinados, asciende a 6 458 000,00 USD, de conformidad al siguiente cuadro:

| Concepto | Monto de recursos USD | |
|---|-----------------------|--------------|
| | Contratados | Analizados |
| Convenio suscrito entre Banco del Estado y el Municipio del DMQ | 15 000 000,00 | |
| Transferidos de MDMQ a EPMTQP | 13 500 000,00 | |
| Monto del contrato | 12 916 000,00 | 6 458 000,00 |

Servidores relacionados

Anexo 1



CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Seguimiento de Recomendaciones

No se realizó el seguimiento de recomendaciones, por cuanto la Contraloría General del Estado, no efectuó una acción de control relacionada con el examen ejecutado.

Convenios de Financiamiento suscritos entre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y el Banco del Estado

El Alcalde del Municipio del DMQ, en funciones hasta el 14 de mayo de 2014 y la Gerente General del Banco del Estado suscribieron el convenio para el financiamiento de dos proyectos el 28 de noviembre de 2013, uno adquisición de buses por 15 000 000,00 USD y otro para mejoramiento de los barrios por 5 000 000,00 USD. Para el efecto, el BEDE realizó dos transferencias por un total de 13 500 000,00 USD; sin embargo, en vista de que en el año 2014 las autoridades de turno de la EPMT PQ, declararon desierto 2 procesos licitatorios para la adquisición de los 40 buses, el Alcalde del Municipio del DMQ, subrogante y la Gerente General del Banco del Estado suscribieron el 09 de abril de 2014, el convenio de terminación parcial de asignación de recursos, por lo que el Banco del Estado, con Decisión 2014-GSR1-Q-126 de 3 de junio de 2014, aprobó la liquidación del componente destinado a la adquisición de los buses y la devolución inmediata de 13 500 000,00 USD.

El Alcalde actual, en reunión con el señor Presidente de la República del 14 de julio de 2014, solicitó se mantenga el convenio con el Banco del Estado, petición que fue aceptada; no obstante, el Gerente Sucursal Regional 1 del Banco del Estado, con oficio 2014-0903-CSR1-Q-09931 del 29 de julio de 2014, comunicó al Alcalde que el uso de los fondos transferidos estarán habilitados en el caso de un nuevo proceso de adquisición de unidades de buses.

De lo expuesto, se determinó los siguientes hechos:

Cinco. 

Inicio de proceso de contratación en fechas previas a la suscripción del convenio de asignación de recursos.

La Gerente General del Banco del Estado y la Administradora General del DMQ, el 27 de octubre de 2014, suscribieron un nuevo convenio de asignación de recursos y se habilitó el uso de los fondos, mismos que fueron depositados en la cuenta del Municipio producto de las transferencias realizadas anteriormente por el BDE; y que fueron transferidos a la EPMPQ el 26 de diciembre de 2013 y 17 de julio de 2014.

El Gerente General de la EPMPQ, con resolución AP-EMER-EPMPQ-003-2014, de 18 de julio de 2014, autorizó el inicio del proceso de contratación y aprobó los pliegos para la adquisición de un lote de cuarenta buses articulados, elementos y servicios complementarios para el Sistema Metropolitano de Transporte de Pasajeros del Distrito Metropolitano de Quito.

Con oficio 010-DADSySS-EPMPQ-PGJ-2015, de 15 de abril de 2015, se solicitó al Gerente General de la EPMPQ en funciones del 13 de junio de 2014, al 9 de enero de 2015, informe las razones por las cuales se utilizaron los fondos provenientes del convenio de asignación de recursos no reembolsables, no obstante que estos, se encontraban deshabilitados hasta el 27 de octubre de 2014, fecha en la cual se suscribió el nuevo convenio; quien con oficio GG-03-2015, de 24 de abril de 2015, manifestó:

“... El convenio suscrito entre la Municipalidad y el Banco del Estado no tenía ninguna relación con el proceso iniciado en la Empresa de Pasajeros, porque no fue la Empresa de Pasajeros la que suscribió el Convenio y tampoco la Administración General del Municipio de Quito me informó que el proceso de adquisición de buses articulados debía efectuarse una vez que se suscriba dicho Convenio. Los fondos provenientes para el financiamiento del presupuesto de la Empresa son entregados por la Municipalidad y a ningún momento estuvieron condicionados a convenios suscritos con otras entidades del Gobierno o la Municipalidad...”.

Es decir, se inició el proceso de contratación con los fondos transferidos por el MDMQ el 26 de diciembre de 2013 y 17 de julio de 2014, a la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito.

Mediante oficio 014-DADSySS-EPMPQ-PGJ-2015, de 23 de abril de 2015, se solicitó al Gerente Técnico de la EPMPQ, un informe comparativo de la situación del sistema de transporte, antes y después de la adquisición de los buses articulados.

Seco. 

El Gerente Técnico, con memorando GT-2015-00715, de 27 de abril de 2015, entregó el informe técnico presentado por el Coordinador de Operaciones CCT, en el que realiza a través de cuadros comparativos un análisis sobre el sistema metropolitano de transporte, concluyendo que:

“... los buses articulados ... inician su operación a partir del 5 de marzo 2015, de los cuales 25 unidades para el Corredor Central Trolebús y 15 unidades en el Corredor Nororiental Ecovía...en el mes de marzo se incrementa la flota a 97 unidades en Troncal mejorando los niveles de servicio... a partir del mes de marzo 2015 se rebaja la frecuencia 1,5 y 2 minutos en horas pico mejorando el servicio tanto en paradas como Terminales.- Como se puede apreciar en el análisis comparativo del mes de marzo 2014 y marzo 2015, de pasajeros y recaudación se tiene un incremento de 12,02% en pasajeros y un 11,78% en recaudación...”.

La Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, contó con recursos para dar inicio al proceso de contratación de los 40 buses articulados; los que se invirtieron en la adquisición de las unidades de buses que se encuentran operativas brindando el servicio público de transporte a la comunidad, situación que es de conocimiento público y que se puede evidenciar en el contenido del informe referido anteriormente.

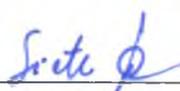
Conclusión

La Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, dispuso de fondos para el inicio del proceso de contratación para la adquisición de unidades de buses producto de las transferencias realizadas el 26 de diciembre de 2013 y 17 de julio de 2014, que fueron invertidos conforme el convenio, es decir para adquirir 40 buses articulados, debido a la necesidad de mejorar los niveles de servicio de transporte público, los mismos que se encuentran en operación.

Recomendación

Al Gerente General

1. Dispondrá que el Gerente Administrativo Financiero, conjuntamente con el Director Financiero del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, cuando se trate de transferencias de fondos realizadas por el Municipio de Quito a favor de la EPMPQ, cuyo origen sea la suscripción de convenios interinstitucionales,



analicen las condiciones establecidas en los mismos, con el objeto de verificar los plazos de disponibilidad de los fondos, lo que permitirá que éstos sean utilizados cuando se encuentren habilitados por la entidad que los concedió, de esta forma se evitará observaciones y/o bloqueo de los fondos entregados.

Formato de stiker colocado en buses articulados diferente al requerido por el Banco del Estado.

El convenio suscrito el 27 de octubre de 2014, en la cláusula Novena Publicidad, estableció en la parte pertinente:

“... El GAD Municipal del Distrito Metropolitano de Quito deberá contratar bajo su exclusiva responsabilidad la colocación de stickers publicitarios en sitios visibles de los buses, en los que se resalte el apoyo financiero del Banco del Estado. Los respectivos costos de elaboración y/o fabricación de los stickers serán cubiertos por la entidad.- Los stickers se confeccionarán de acuerdo al modelo y formato que para el efecto proporcionará el Banco del Estado, inmediatamente después de suscrito el presente Convenio de Asignación...”

Al respecto, se observó que el stiker colocado en los buses, difiere del modelo proporcionado por el Banco del Estado, sin embargo hace referencia al apoyo financiero otorgado por esta entidad.

Con oficio 22-DADSySS-EPMTPQ-PGJ-2015, de 28 de abril de 2015, se solicitó a la Coordinadora de Comunicación Social de la EPMTPQ, exponga las razones por las cuales se colocó el stiker con un formato diferente al proporcionado por el Banco del Estado, de lo cual no se obtuvo respuesta.

Mediante oficio 30-DADSySS-EPMTPQ-PGJ-2015 de 13 de mayo de 2015, se comunicaron resultados provisionales, a lo cual, la Coordinadora de Comunicación Social, mediante comunicación recibida el 18 de mayo de 2015, manifestó que la Secretaría de Comunicación con oficio 153-SC, de 12 de febrero de 2015, remitió el arte en formato digital a fin de que sea colocado en las 40 unidades, mismo que se colocó en unidades adquiridas a través de convenios anteriores.

Lo expuesto, ratifica lo comentado por auditoría, ya que se utilizó un stiker con formato de convenios anteriores, por lo tanto no se cumplió lo requerido por el Banco del Estado.



Conclusión

No se colocaron los stickers publicitarios en sitios visibles de los buses adquiridos, en el que se resalte el apoyo financiero del Banco del Estado, como parte del convenio suscrito entre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y el Banco del Estado; en su lugar se colocaron stickers que difieren del modelo proporcionado, debido a que se utilizaron formatos de convenios anteriores, por lo que no se cumplió con lo requerido en el convenio.

Hecho subsecuente

La Secretaría de Comunicación, con oficio 0427-SC, del 05 de mayo de 2015, dispuso incluir los stickers según el material proporcionado por el Banco del Estado; mismos que fueron verificados en el portal El Comercio.com, del 07 de mayo de 2015, y se observó la colocación de un logo adicional en los buses articulados, mismo que cumplió con el modelo y formato requerido.

Recomendación

Al Gerente General

2. Dispondrá al Coordinador de Comunicación Social de la EPMTQP, que cuando se trate de publicidad que deba ser incorporada en las unidades de transporte de la empresa, que esté relacionada con el apoyo brindado por el Banco de Estado, supervise los convenios firmados, y verifique que el tipo de arte a ser colocado, corresponda a lo convenido, lo que permitirá su cabal cumplimiento y evitará gastos adicionales en publicidad.

Adquisición de 40 buses articulados

- Fase precontractual

Mediante Resolución Administrativa EPMTQP-2014 008, de 30 de junio de 2014, el Gerente General de la EPMTQP, acogiendo las recomendaciones de las diferentes áreas de responsabilidad de la EPMTQP y de acuerdo con los informes técnico, económico y jurídico, declaró en emergencia el Subsistema de Transporte Metrobús-Q;



además señaló que las circunstancias de fuerza mayor del Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros, fue concreta, inmediata, imprevista, probada y objetiva.

El informe técnico de 30 de junio de 2014, de la Gerencia Técnica de la EPMPQ, determinó las siguientes motivaciones para la declaratoria de emergencia:

1. El índice de pasajeros transportados por kilómetro recorrido (IPK) se incrementó, se recorrieron menos kilómetros con menos unidades y se han transportado más usuarios.
2. Se disminuyó el número de pasajeros por hora, por lo tanto y pese al crecimiento de la ciudad, la capacidad de transporte bajó en un 36%, lo que deriva en un bajo nivel de servicio y la evidente incomodidad de los pasajeros.
3. El aumento de tiempo de recorrido en el sistema es igual a 7 minutos, lo que equivale a 0,22 dólares por pasajeros, que representa 57 900,00 dólares por día en demoras, por problemas operacionales, si a esto se suma el aumento de tiempo de espera en paradas 0,5 minutos en promedio a 1,6 minutos, equivale a 9 100,00 dólares por día, por problemas de flota insuficiente.
4. Aumento de tiempo de viaje por demanda reprimida del sistema, aproximadamente 4 000 pasajeros hora dirección, quienes deben utilizar medios alternativos, equivalente a 10 300,00 dólares diarios.
5. Accidentes atribuibles entre otros factores al mal estado de las unidades y al exceso de pasajeros en la unidad.
6. La flota de la primera etapa está próxima a cumplir su vida útil referencial del contrato, en cuanto a provisión de repuestos.
7. La flota no operativa se incrementa anualmente por el desgaste progresivo propio de la operación.
8. Disminución de la flota operativa, lo que representa no poder transportar aproximadamente a 125 000 pasajeros por día.
9. El incremento de averías en las unidades, generan una disminución del nivel de servicio.

El Director General del SERCOP, con oficio SERCOP-DG-2014-0738-OF, de 01 de julio de 2014, en conocimiento de la declaratoria de emergencia al sistema metropolitano de transporte público, hizo un llamado especial al Alcalde del MDMQ, sugirió y recomendó que las soluciones al sistema metropolitano de transporte público de Quito se las realice a través de la contrataciones regladas comunes; de igual forma, con oficio SERCOP-



DG-2014-0751-OF, de 04 de julio de 2014, al Gerente General de la EPMTQP, recomendó que se revisen las acciones que ha asumido la empresa, respecto a la declaratoria de emergencia del Sistema Metropolitano de Transporte Público de Quito, en virtud de que se han establecido varias inconsistencias.

Al respecto, el Gerente General de la EPMTQP, con oficio EPMTQP-AJ-2014 589, de 17 de julio de 2014, informó al Director General del SERCOP, entre otras cosas:

"... En conclusión, se encuentran cumplidos los presupuestos de hecho exigidos por el numeral 31 del artículo 6 de la Ley Orgánica del Sistema nacional de Contratación Pública, por tanto, la entidad contratará las obras, bienes y servicios, bajo la responsabilidad de la máxima autoridad, para superar la emergencia, así como observará todos y cada uno de los procedimientos administrativos establecidos y previstos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Reglamento y Resoluciones de la SERCOP, a fin de no eludir procedimientos contractuales..."

El artículo 6 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, define a las situaciones de emergencia como:

"... Son aquellas generadas por acontecimientos graves tales como ... y otras que provengan de fuerza mayor o caso fortuito, a nivel nacional, sectorial o institucional. Una situación de emergencia es concreta, inmediata, imprevista, probada y objetiva..."

El Gerente General de la EPMTQP, con las causas descritas anteriormente, justificó la declaratoria de emergencia como de fuerza mayor, ya que son situaciones que de no haberse tomado las medidas correctivas oportunas, habrían ocasionado una interrupción en el servicio de transporte, lo cual convergería a un colapso social, debido a que la población de la ciudad de Quito, hace uso diario de este medio de transporte.

Al respecto, el numeral 25 del artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador, dispone:

"...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..."

La Ley Orgánica de Transporte terrestre, tránsito y seguridad vial en el artículo 47, dispone:



"... El transporte terrestre de personas o bienes responderá a las condiciones de responsabilidad, universalidad, accesibilidad, comodidad, continuidad, seguridad, calidad, y tarifas equitativas..."

Art. 54

"... La prestación del servicio de transporte atenderá los siguientes aspectos: a) La protección y seguridad de los usuarios, incluida la integridad física, psicológica y sexual de las mujeres, hombres, adultos mayores 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..."

El Gerente General de la EPMPQ, con resolución AP-EMER-EPMPQ-003-2014, de 18 de julio de 2014, previa emisión de la certificación presupuestaria 919 de 7 de julio de 2014, autorizó el inicio del proceso de contratación y aprobó los pliegos para la adquisición de un lote de cuarenta buses articulados, elementos y servicios complementarios para el Sistema Metropolitano de Transporte de Pasajeros del Distrito Metropolitano de Quito, con un presupuesto referencial de 13 600 000,00 USD; dispuso la publicación de la convocatoria en los medios escritos de mayor circulación del país; y, designó a los miembros de la comisión técnica.

El proceso de contratación realizado por la EPMPQ, se efectuó en forma similar a una licitación, excepto por la publicación y convocatoria a través del portal de compras públicas; invitación que se realizó por la prensa los días 18, 19 y 20 de julio de 2014, en la cual se establecieron condiciones para el concurso como horarios para la entrega de los pliegos, la formulación de preguntas, la presentación de las ofertas; además se solicitó a los oferentes se encuentren habilitados en el RUP.

Al concurso se presentaron 10 empresas: Dismundi S.A., Zhong Xing Automotores Cia. Ltda., Impobus S.A., Savain Cía Ltda., Camiones y Buses del Ecuador, Heavyco C.L., Comercializadora Autoline S.A., Autolider Ecuador S.A., Garner Esmirosa C.A.; y, Jinhua Young-Man, que presentaron sus ofertas técnicas y económicas y al momento de su participación se encontraron habilitadas en el RUP, según consta en las impresiones incluidas en el expediente, adicionalmente se consideraron las etapas de preguntas, aclaraciones, convalidación de errores; se designó la comisión técnica y subcomisión de apoyo para la evaluación de las ofertas participantes.

Los miembros de la comisión técnica y subcomisión de apoyo, con acta CTB-003-2014, de 30 de julio de 2014, procedieron con la calificación de las ofertas y quedaron

Doc. 4

habilitadas para la siguiente etapa dos de ellas: Autolider Ecuador S.A y Camiones y Buses del Ecuador. Con acta CTB-007-2014, de 05 de agosto de 2014, se recomendó la adjudicación del contrato a la empresa Autolider, por haber obtenido el puntaje más alto, 90,87/100; para lo cual, con memorando CTB-2014-004, de 05 de agosto de 2014, el Presidente de la Comisión Técnica puso en conocimiento y consideración del Gerente General, el informe de calificación y evaluación del proceso.

El Gerente General de la EPMTQP y el Representante Legal de la empresa ganadora, suscribieron el acta de negociación el 08 de agosto de 2014, en la cual se estableció un precio total de 12 916 000,00 USD, sin IVA; es decir, 644 000,00 USD menos que la oferta inicial, valores que corresponden a la exención arancelaria aplicable de conformidad con el ordenamiento legal vigente sobre la importación de bienes para el sector público, luego de lo cual, el Gerente General de la EPMTQP, con Resolución Administrativa AD-EMER-003-2014, de 08 de agosto de 2014, adjudicó el contrato a la empresa Autolider Ecuador, por el valor mencionado; con un plazo de 179 días, a partir de la suscripción del contrato.

De lo expuesto, no obstante que el artículo 57 de la LOSNCP, para las situaciones de emergencia, establece que la entidad podrá contratar de manera directa bajo responsabilidad de la máxima autoridad, en el caso referido, el proceso para la adquisición de los 40 buses articulados, se efectuó observando los procedimientos establecidos en la LOSNCP y su Reglamento en forma similar a una licitación.

- Fase contractual

El 20 de agosto de 2014, el Gerente General de la EPMTQP y el Apoderado Especial de la empresa adjudicada, suscribieron el contrato EMER-EPMTQP-003-2014, el cual se protocolizó el 28 de agosto de 2014, en la notaría cuadragésima primera del Distrito Metropolitano de Quito.

Previo la suscripción del contrato, el contratista entregó además de la garantía técnica, las siguientes:



| Garantía de: | Póliza | Valor USD |
|---------------------------|---------------|------------------|
| Buen uso del anticipo | 22114 | 6 458 000,00 |
| Cumplimiento del contrato | 33327 | 645 800,00 |

- Fase de ejecución

Publicación en el Portal de Compras Públicas, proceso de emergencia incompleta

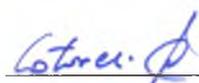
En el portal de compras públicas, en la herramienta de publicación de los procesos de emergencia, se encuentra publicada la resolución de declaratoria de emergencia y la fecha de inicio; sin embargo no se evidenció la publicación del contrato para la adquisición de 40 buses articulados, de conformidad con lo dispuesto en artículo 57 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública –LOSNCP, Art. 6 de la Resolución INCOP-45-10, de 09 de julio de 2010; y Art. 5 de la Resolución Administrativa EPMPQ-GG-2014-008, de 30 de junio de 2014.

Con oficios 031 y 032-DADSySS-EPMPQ-PGJ-2015, de 18 de mayo de 2015, se solicitó a la Coordinadora de Adquisiciones en funciones desde 14 de julio del 2014 al 13 de enero de 2015; y Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte en funciones del 13 de junio de 2014 al 9 de enero de 2015, exponer en forma documentada las razones por las cuales se publicó parcialmente en el Portal de Compras Públicas, la información relevante respecto a la adquisición de los 40 buses articulados; sin embargo de que el contrato se suscribió el 20 de agosto de 2014.

La Coordinadora de Adquisiciones, en funciones desde 14 de julio del 2014 al 13 de enero de 2015, mediante comunicación de 21 de mayo de 2015, informó:

"... Por tal motivo al no haber sido superada la situación de Emergencia por la Empresa ... a la fecha de mi renuncia al cargo de Coordinadora de Adquisiciones en la EPMPQ, esto es, 13 de enero de 2015, y al amparo de lo expuesto en el artículo 57CP, la información relevante podrá ser publicada junto con el informe de los resultados obtenidos y el detalle de las contrataciones realizadas..."

El Gerente General de la EPMPQ, en funciones del 13 de junio de 2014 al 9 de enero de 2015, con oficio GG-04-2015, de 20 de abril de 2015, indicó:



"... La publicación ... no se efectuó porque solamente se tenía suscrito el contrato y aún no se disponía de las unidades que permitan evaluar los resultados de la contratación ... hasta la terminación de mi período de gestión no se recibían las unidades adquiridas por lo cual no se tenía superada la emergencia y en consecuencia tampoco se podía cumplir con lo que establece el Artículo 57 de la Ley Orgánica de Contratación Pública..."

Además, adjuntó copia del oficio EPMTPQ-GG-2015-059 de 14 de enero de 2015, con el cual el Gerente General de la EPMTPQ, solicitó al Director Ejecutivo del Servicio Nacional de Contratación Pública, se habilite en el portal de compras públicas, la opción para ingresar los archivos de documentación relevante; opción que no se encontraba habilitada a esa fecha.

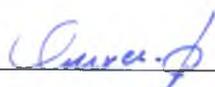
Lo expuesto, no modifica el comentario de auditoría por cuanto no se evidenció si la opción del portal para el ingreso de documentación relevante, estuvo habilitado antes de la fecha de la solicitud mencionada; por otra parte no se observó gestión de insistencia al requerimiento; además se mantiene la publicación parcial de la información.

Con oficios 33, 34, 35 y 36-DADSySS-EPMTPQ-PGJ-2015 de 21 de mayo de 2015, se comunicaron los resultados provisionales a la Coordinadora de Adquisiciones, en funciones desde 14 de julio del 2014 al 13 de enero de 2015; y Gerente General en funciones del 13 de junio de 2014 al 9 de enero de 2015, Coordinador de Adquisiciones y Gerente General de la EPMTPQ.

El Coordinador de Adquisiciones de la EPMTPQ, mediante comunicación de 01 de junio de 2015, manifestó:

"... se realizó la gestión con el ente rector (SERVICIO DE COMPRAS PUBLICAS) (sic), para que se habilite en el Portal de Compras Públicas la opción para ingresar los archivos relevantes de las Emergencias, esto se realizó mediante oficio No. EPMTPQ-GG-2015-059 y se insistió mediante oficio No. EPMTPQ-ADQ-2015-749, ambos que hasta la presente fecha no han obtenido respuesta..."

Sin embargo, no se tiene evidencia sobre el oficio de insistencia ni se especificó la fecha, por lo que, no modifica el comentario de auditoría, toda vez que el artículo 6, de la Resolución INCOP-45-10, de 09 de julio de 2010, señala que en las resoluciones de emergencia, los contratos e informes generados, deben ser publicados tan pronto hayan



sido emitidos, otorgados o suscritos; el contrato para la adquisición de los 40 buses articulados fue suscrito el 20 de agosto de 2014.

El Coordinador de Adquisiciones en el periodo de gestión del 26 de enero de 2015 al 28 de febrero de 2015, con oficio CO-003-2015, de 04 de noviembre de 2015, señaló que si se insistió al órgano rector de la contratación pública en el tema referente a la habilitación de la opción en el portal para el ingreso de documentos relevantes y adjuntó los oficios mediante los cuales se realizó la insistencia.

Lo expuesto ratifica el comentario de auditoría, situación que se presentó debido a que el acceso al portal de compras públicas se encontraba bloqueado, lo que ocasionó que se publique parcialmente la información relevante.

Conclusión

La Coordinadora de Adquisiciones, publicó parcialmente la información en el portal de compras públicas, sin embargo de que el contrato fue suscrito el 20 de agosto de 2014, situación que se presentó debido a que el acceso al portal de compras públicas estuvo deshabilitado, lo que ocasionó la publicación parcial de la información relevante.

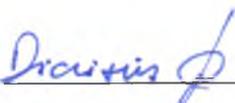
Hecho subsecuente

El Gerente General en funciones del 13 de junio de 2014 al 9 de enero de 2015, con oficio GG-07-2015 de 30 de octubre de 2015, posterior a la conferencia final, adjuntó un reporte impreso obtenido del portal de compras públicas con el cual se evidenció que la emergencia fue superada y se publicaron los documentos pendientes.

Recomendación

Al Gerente General

3. Dispondrá al Coordinador de Adquisiciones, que dentro de los procesos de emergencia, se publiquen en la herramienta del portal de compras, las resoluciones de emergencia, los contratos y los informes respectivos en las



fechas previstas o al momento en que estos se hayan emitido, otorgado o suscrito, lo que permitirá cumplir con los principios de transparencia y publicidad.

No se aplicaron multas por retraso en la entrega de buses ni se suscribieron las respectivas actas de entrega recepción.

La entrega de los buses, objeto del contrato suscrito el 20 de agosto de 2014, entre el Gerente General de la EPMT PQ y el Apoderado y el Apoderado Especial de la empresa Autolider Ecuador S.A., de conformidad a lo que estipula el numeral 8.2 de la cláusula Octava Placo, el cronograma de entrega de los buses fue el siguiente:

| Unidades | Plazo | Condición |
|-----------------|--------------|--|
| 1 bus | 155 días | Contados a partir de la firma del contrato. Deberá contar con el informe de conformidad de su construcción por parte del contratante, previo a la construcción total de los buses articulados restantes. |
| 20 buses | 169 días | Contados a partir de la firma del contrato. |
| 19 buses | 170 días | Contados a partir de la firma del contrato. |

Sin embargo el Administrador del Contrato, en informe MNT-CSO-2015-015, de 30 de marzo de 2015, indicó que existió desfases en la entrega de los buses articulados, como se demuestra a continuación:

| Buses | Fecha de entrega según contrato | Plazo días | Fecha real de entrega | Días de retraso | Prórroga concedida | Total días de retraso |
|--------------|--|-------------------|------------------------------|------------------------|---------------------------|------------------------------|
| 1 | 22/01/2015 | 155 | 19/02/2015 | 28 | 15 | 13 |
| 20 | 05/02/2015 | 169 | 28/02/2015 | 23 | 0 | 23 |
| 19 | 15/02/2015 | 179 | 19/03/2015 | 32 | 0 | 32 |

Fuente: Contrato e informe MNT-CSO-2015-015

Además, manifestó que existió una prórroga para la entrega del segundo lote de buses, de la cual no se presentó documentación que sustente su afirmación.

Al respecto, el Administrador del Contrato, responsable del cumplimiento de las cláusulas contractuales, no cumplió con lo establecido en la cláusula Novena del

Diccionario

Contrato que establece que por cada día de retraso en el cumplimiento del cronograma contractual, se aplicará la multa del uno por mil sobre el valor del contrato, salvo que medie causa de fuerza mayor o caso fortuito debidamente comprobados, por cuanto se determinaron retrasos de 68 días en la entrega de los buses contratados, lo que ocasionó que no se apliquen multas por 878 288,00 USD, así:

| Fecha de entrega según contrato | Fecha real de entrega | Días de retraso | Multa del 1 por mil por día de retraso USD | Total de la multa no aplicada USD |
|---------------------------------|-----------------------|-----------------|--|-----------------------------------|
| 22/01/2015 | 19/02/2015 | 15 | 12 916,00 | 167 908,00 |
| 05/02/2015 | 28/02/2015 | 23 | 12 916,00 | 297 068,00 |
| 15/02/2015 | 19/03/2015 | 32 | 12 916,00 | 413 312,00 |
| TOTAL | | 68 | 12 916,00 | 878 288,00 |

Una vez que se cumplió el objeto del contrato, con la entrega de los buses contratados en el sitio acordado, debió suscribirse las actas de entrega recepción parcial y definitiva, sin embargo las mismas no fueron presentadas a auditoría, situación que fue ratificada por el Administrador del Contrato, con memorando MNT-CSO-2015-097, de 20 de abril de 2015, quien indicó que las referidas actas se encuentran pendientes de suscripción, incumpliendo el numeral 18.2 de la cláusula Décimo Octava que establece:

"... Sin perjuicio de la verificación continua de la ejecución de las obligaciones contractuales que deberá efectuar el administrador del Contrato, ésta se realizará en el momento mismo de la recepción de los bienes en el lugar de entrega en la ciudad de Quito..."

Con oficios 16, 17 y 21-DADSySS-EPMTPQ-PGJ-2015, de 27 de abril de 2015, se comunicaron los resultados provisionales al Gerente General de la EPMTPQ, Administrador del Contrato y Apoderado Especial de la Empresa Contratista respectivamente.

El Apoderado Especial de la Empresa Contratista, mediante comunicación de 30 de abril de 2015, expuso:

"... me permito informarle nuestro desacuerdo con su conclusión, debido a que no se han considerado una serie de hechos acaecidos durante la ejecución del Contrato y el alcance de las obligaciones de mi representada....- ... existen dos momentos de entrega en el Contrato, una entrega inicial en Tulcán que permitiría a la EPMTPQ iniciar el proceso de nacionalización y, luego una entrega final en los patios de la

empresa en el sur de Quito. Entre las dos entregas, claramente definidas, existe un espacio de tiempo en el cual la EPMTQP debía obtener todos los documentos y autorizaciones necesarias para la nacionalización de las unidades. El tiempo que la EPMTQP utilizó para la obtención de dichos permisos no puede ser imputable a AUTOLIDER...”

Además adjuntó copias de los oficios EMER-EPMTQP-003-2014-009, de 30 de enero de 2015; EPMTQP-AJ-2015-260, de 02 de marzo de 2015; y EPMTQP-AJ-2015-412, de 02 de abril de 2015, con los cuales el Gerente General de la EPMTQP, concedió prórroga de 15, 10, y 23 días respectivamente; y manifestó:

“... Sin realizar ninguna consideración adicional sobre los puntos que se analizarán a continuación, y con fundamento a las prórrogas y respuestas recibidas por AUTOLIDER, la liquidación de multas sería la siguiente:...”

| Bus | Fecha de entrega según contrato original | Plazo días | Prórroga concedida | Días no imputables aprobación VAE | Fecha Final de entrega | Total días de demora |
|-----|--|------------|--------------------|-----------------------------------|------------------------|----------------------|
| 1 | 22/01/2015 | 155 | 15 | 6 | 19/02/2015 | 7 |
| 20 | 05/02/2015 | 169 | 10 | | 28/02/2015 | 13 |
| 19 | 15/02/2015 | 179 | 23 | | 19/03/2015 | 9 |

Respecto a los 6 días que se identificaron como días no imputables aprobación VAE, indicó que estos días corresponden a la demora por parte de la EPMTQP para la aprobación del cambio del VAE, ya que la empresa contratista entregó 6 días antes por lo que concluyó que estos, no pueden ser imputables a la contratista.

Finalmente solicitó:

“... En virtud de los argumentos expuestos y los documentos de soporte entregados, solicito a Usted considerar que los retrasos en la fecha de entrega de los bienes frente a la fecha inicial contratada se encuentran justificados, por lo que no deberían aplicarse multas en contra de AUTOLIDER...”

El apoderado especial de la empresa contratista, mediante comunicación de 11 de mayo de 2015, informó:

“... Si bien AUTOLIDER por una consideración interna decidió firmar las actas de entrega parciales... Sin realizar ninguna consideración adicional y con fundamento a las prórrogas y respuestas recibidas por AUTOLIDER, la liquidación de multas con las cuales se firmaron las actas de entrega recepción parciales es el siguiente:...”

Dirección de Auditoría de Desarrollo Seccional y Seguridad Social

| Bus | Fecha de entrega según contrato original | Plazo días | Prórroga concedida | Días no imputables aprobación VAE | Fecha Final de entrega | Total días de demora |
|-----|--|------------|--------------------|-----------------------------------|------------------------|----------------------|
| 1 | 22/01/2015 | 155 | 15 | 6 | 19/02/2015 | 7 |
| 20 | 05/02/2015 | 169 | 11 | NA | 28/02/2015 | 12 |
| 19 | 15/02/2015 | 179 | 25 | NA | 19/03/2015 | 7 |

Adjuntó además el oficio con el cual la EPMPQ concedió un día adicional de prórroga de plazo para la entrega de los lotes 1 y 2, por los retrasos en la emisión del INEN.

El Administrador del Contrato, con memorando MNT-CSO-2015-0102, de 13 de mayo de 2015, presentó los oficios con los cuales se concedieron las prórrogas al contratista para la entrega de los buses, así también, cuatro actas de entrega recepción, que se detallan a continuación:

| Acta de entrega recepción | Buses | Fecha suscripción acta de entrega recepción | Días de mora | Multa establecida USD |
|---------------------------|-------|---|--------------|-----------------------|
| 1 | 1 | 2015-02-19 | 7 | 90 412,00 |
| 2 | 20 | 2015-03-04 | 12 | 154 992,00 |
| 3 | 19 | 2015-04-02 | 7 | 90 412,00 |
| Definitiva | | 2015-05-12 | 26 | 335 816,00 |

Por lo expuesto, las prórrogas otorgadas estuvieron debidamente justificadas, sin embargo, se determinaron 26 días de mora, por lo que se estableció multa por 335 816,00 USD; se suscribieron las actas de entrega recepción parcial y definitiva, en las que consta el valor de la multa antes referida.

El Gerente General que actuó en el periodo de gestión del 13 de junio de 2014, al 9 de enero de 2015, posterior a la conferencia final, con oficio GG-07-2015 de 30 de octubre de 2015, adjuntó copias de las transferencias realizadas al contratista, con lo cual se evidenció la recaudación de los valores correspondientes a multas.

Conclusión

El Administrador del Contrato, suscribió en forma tardía, las actas de entrega recepción del contrato EMER-EPMPQ-003-2014 de 20 de agosto de 2014, debido a la falta de

Vacante

control en los plazos establecidos, lo que ocasionó 26 días de mora, multa que se hizo constar en el acta de entrega recepción definitiva suscrita entre las partes, misma que fue recaudada por la EPMTQP.

Recomendación

Al Gerente General

4. Dispondrá que los administradores de los contratos, que cuando se realicen entregas parciales de bienes, verifiquen que los plazos para la suscripción de las actas de entrega recepción correspondientes a cada entrega, se ejecuten en las fechas previstas, de esta forma adoptar las medidas necesarias que impidan retrasos injustificados y de ser el caso imponer multas y sanciones a que hubiere lugar.



Ing. Manuel Tapia Tapia
**Director de Auditoría de Desarrollo
Seccional y Seguridad Social**