

**EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DE
QUITO**

Examen Especial a los procesos precontractual, contractual, ejecución, liquidación y pago de los contratos y convenios de prestación de servicios de las unidades alimentadoras; y a los procesos de regulación para la operación y circulación, del sistema Trolebús, a cargo de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros Quito, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2017.

DIRECCIÓN NACIONAL DE AUDITORÍA DE GOBIERNOS SECCIONALES
Quito - Ecuador

ÍNDICE

Carta de Presentación.....	1
CAPÍTULO I	
INFORMACIÓN INTRODUCTORIA	
Motivo del examen.....	2
Objetivos del examen	2
Alcance del examen	2
Base legal.....	3
Estructura orgánica.....	3
Objetivos de la entidad	6
Montos de recursos examinados	7
Servidores relacionados	7
CAPÍTULO II	
RESULTADOS DEL EXAMEN	
Seguimiento de recomendaciones.....	8
Convenios de pago fueron suscritos de manera reiterativa.....	8
Pagos de los convenios es superior a los ingresos que por autogestión recupera la EPMTPQ	12
Desembolsos por convenios suscritos con operadoras de transporte, sin planillas de pago	17
Falta de control en la prestación de servicios de las Unidades Alimentadoras.....	22
Proceso LCS-EPMTPQ-046-2013	26
Incumplimiento de los requisitos exigidos en los pliegos del proceso licitatorio	26
Incumplimiento de obligaciones contractuales por parte de la empresa ALIMENTROPÓLI S.A.....	28
Proceso LCS-EPMTPQ-006-2016	33
En la etapa de preguntas y respuestas se modificaron condiciones que no estaban establecidos en los pliegos	33

Características de los autobuses, restringieron la intervención de oferentes	36
Montos de recaudación en los pliegos establecidos sin estudios técnicos	39
Calificación a oferente que no cumplió con requisitos establecidos en los pliegos....	42
Multas no aplicadas por incumplimiento de obligaciones contractuales.....	44

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ANT	Agencia Nacional de Tránsito
CCJ	Costo de Capital
CFI	Costo Fijo
CKM	Costo por kilómetro
CVJ	Costo Variable
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
DNA5	Dirección Nacional de Auditoría de Gobiernos Seccionales
EPMT PQ	Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito
INEN	Instituto Ecuatoriano de Normalización
IVA	Impuesto al valor agregado
KP	Kilómetros programado
NTE	Norma Técnica Ecuatoriana
LOCGE	Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado
LOSEP	Ley Orgánica del Servicio Público
LOSNC P	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
LOTTTSV	Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial
NCI	Normas de Control Interno
RE	Resolución
RTM	Revisión Técnica Mecánica
S.A	Sociedad Anónima
SBU	Salario Básico Unificado
SERCOP	Servicio Nacional de Contratación Pública
USD	Dólares de los Estados Unidos de Norte América



Ref. Informe aprobado:2018-12-12

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 procesos precontractual, contractual, ejecución, liquidación y pago de los contratos y convenios de prestación de servicios de las unidades alimentadoras; y a los procesos de regulación para la operación y circulación, del sistema Trolebús, a cargo de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros Quito, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2017.

La 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 examinadas 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,

Dr. Manuel Arroyo Álvarez
Director Nacional de Auditoría de Gobiernos Seccionales

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial en la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros Quito, se realizó de conformidad a la orden de trabajo 0004-DNA5-2018, de 9 de enero de 2018; con cargo al Plan Operativo anual de Control del año 2018, de la Dirección Nacional de Auditoría de Gobiernos Seccionales.

Objetivos del examen

- Determinar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y demás normas aplicables.
- Establecer la propiedad, legalidad y veracidad de las operaciones efectuadas en el período examinado y que se encuentren debidamente respaldadas con la documentación suficiente y pertinente.
- Determinar que las cláusulas contractuales se hayan cumplido conforme a las condiciones establecidas en los contratos.

Alcance del examen

A los procesos precontractual, contractual, ejecución, liquidación y pago de los contratos y convenios de prestación de servicios de las unidades alimentadoras; y a los procesos de regulación para la operación y circulación, del sistema Trolebús, a cargo de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros Quito, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2017, según anexo 1.

La Auditoría Interna de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, realizó el examen especial a los procesos precontractual, contractual, ejecución, liquidación y uso para la adquisición de bienes, servicios y consultoría, mediante el procedimiento de régimen especial, por el período comprendido entre el 4



de agosto de 2014 y el 30 de junio de 2016, cuyos resultados constan en el informe DAI-AI-0169-2017 aprobado el 26 de abril de 2017, en el cual se analizaron los siguiente contratos del sistema trolebús:

N°	Código del Proceso	Objeto del Proceso
1	RE-EPMTPQ-031-2015	Prestación de servicio de transporte de pasajeros en buses alimentadores para las rutas: Camal Santospamba, Terminal Quitumbe - Terminal Carcelén, y La Tola- San Roque
2	RE-EPMTPQ-022-2015	Contratación del Servicio de transporte de pasajeros en buses para la ruta Transversal - Alimentadores Forestal - Estación Magdalena
3	RE-EPMTPQ-003-2016	Contratación del servicio de transporte de pasajeros en buses para la ruta Ferroviaria - El Recreo del Corredor Sur Oriental
4	RE-EPMTPQ-002-2016	Servicio de transporte de pasajeros en buses para la ruta alimentadora Oriente Quiteño - Estación Recreo

Base legal

La Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, se creó con Ordenanza Metropolitana 0314 publicada en el Registro Oficial de 29 de julio de 2010 y aprobada por el Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito.

Estructura orgánica

La Resolución DIR-EPMTPQ-2016-002 de 16 de junio de 2016, modificó el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito (EPMTPQ), en la que estableció la siguiente estructura orgánica:

- Procesos Gobernantes:

- **Gestión Normativa:** Miembros del Directorio:
- **Direccionamiento Estratégico:** Gerente General
- **Direccionamiento Técnico – Operativo:** Sub Gerente General

1725

- **Procesos Agregadores de Valor**

- **Gestión Técnica: Gerente Técnico**

- Gestión de Mantenimiento de Flota
 - Gestión de Mantenimiento Mecánico
 - Gestión de Mantenimiento de Electrónica
 - Gestión de Mantenimiento Carrocerías
 - Gestión de Recepción Técnica
 - Gestión del Gestión del Mantenimiento de Instalaciones:
Coordinador de Mantenimiento de Instalaciones
 - Gestión de Mantenimiento Eléctrico
 - Gestión de Mantenimiento Telecomunicaciones
 - Gestión de Reparaciones de Componentes

- **Gestión de Operaciones: Gerente de Operaciones**

- Gestión del Sistema Integrado de Transporte SAE
 - Gestión Operacional de los Corredores
 - Gestión de Vigilancia Operacional (Centro de Control)
 - Gestión de Coordinación de Integración de Sistemas de Transporte (Quito Cables – Metro de Quito, Otros)
 - Gestión de Estudios y Diseño
 - Gestión de Integración de los Sistemas
 - Gestión de Infraestructura en Transporte
 - Gestión de Seguridad Integral

- **Procesos Habilitantes de Asesoría**

- **Gestión Estratégica: Gerente de Planificación**

- Gestión de Planificación y Evaluación
 - Gestión de Planificación Operativa y Plurianual
 - Gestión de Control de Proyectos
 - Gestión de Desarrollo Institucional
 - Gestión de Fortalecimiento Institucional

- **Gestión de Asesoría Jurídica: Gerente Jurídico**

Acoto

- Gestión de Normativa y Criterios
 - Gestión de Absolución de Consultas Internas y Externas
 - Análisis y Estudio de Normativa
- Gestión de Contratación Pública
 - Resoluciones de Contratación
 - Gestión de Contratos
- Gestión Legal y Patrocinio
 - Gestión de Litigios
 - Gestión de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos
- **Gestión de Comunicación:** Coordinador de Comunicación Social
 - Gestión de Atención al Usuario
 - Gestión de Comunicación Interna y Externa
- **Gestión Comercial:** Coordinador Comercial
 - Gestión de Marketing
 - Gestión de Ventas y Arriendos: Secretario General
- **Gestión de Secretaria General:** Secretario General
 - Gestión de Relaciones Internas y Externas
 - Gestión Documental y Archivo
- **Gestión de Fiscalización Operativa:** Coordinador de Fiscalización
- **Procesos Habilitantes de Apoyo**
 - **Gestión Administrativa Financiera:** Gerente Administrativo Financiero
 - Gestión Administrativa
 - Gestión de Servicios Generales
 - Gestión de Seguros
 - Gestión Financiera
 - Gestión Presupuestaria
 - Gestión Contable
 - Gestión de Tesorería
 - Gestión de Recaudación SIR

Cinco

- Gestión de Talento Humano
 - Gestión de Administración de Talento Humano
 - Gestión de Seguridad y Salud Ocupacional
 - Gestión Medicina Ocupacional
 - Gestión Medicina General
 - Gestión Bienestar Social
- Gestión de Adquisiciones
 - Gestión de Contratación
- Gestión de Logística e Insumos
 - Administración de Bodegas
 - Control y análisis de herramientas, repuestos y componentes
 - Gestión de Bienes
- **Gestión de Tecnologías de Información:** Gerente de Tecnologías de Información
 - Gestión de Soluciones Tecnológicas, Redes y Comunicaciones
 - Gestión de Proyectos Informáticos

Objetivos de la entidad

De conformidad con el artículo 2 de la Ordenanza Metropolitano 0314, señaló los siguientes objetivos:

- Operar y administrar el servicio de transporte público de pasajeros en el Distrito Metropolitano de Quito.
- Brindar asesoría técnica especializada a instituciones públicas privadas, nacionales o extranjeras en el ámbito del transporte.
- Explorar el corredor central trolebús de sistema integrado del Transporte Metrobús Q, de acuerdo con las disposiciones emanadas por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Las demás actividades operativas y de prestación de servicios relativas a las

Seis

competencias que le corresponden al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano, en el ámbito de gestión del servicio público de transporte de pasajeros.

- Cumplir con las demás actividades encomendadas por el Directorio.

Montos de recursos examinados

La Empresa desde el año 2013 hasta el 2017, canceló por convenios y contratos para el servicio de alimentadores a operadoras de transporte y personas naturales 41 769 319,33 USD, como se detalla a continuación:

AÑO	VALOR USD
2013	4 016 434,45
2014	4 202 823,04
2015	8 484 575,70
2016	11 426 879,16
2017	13 638 606,98
TOTAL USD	41 769 319,33

Fuente: Detalle proporcionado por la Especialista Financiero 2
el 23 de enero de 2018

De los cuales se examinó 13 639 030,38 USD. Anexo 1.

Servidores relacionados

Anexo 2



CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Seguimiento de recomendaciones

No se realizó el seguimiento de recomendaciones de informes anteriores, por cuanto mediante oficio 083-UAI-2018 de 18 de mayo de 2014, la Unidad de Auditoría Interna de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, indicó que se incluyó en la Planificación Anual de Control de la EPMT PQ para el año 2018, el examen especial al cumplimiento de las recomendaciones emitidas en los informes de Auditoría Interna y Externa durante el período comprendido entre el 01 de enero de 2014 al 31 de diciembre de 2017, el mismo que inició el 19 de junio de 2018.

Convenios de pago fueron suscritos de manera reiterativa

Los Gerentes Generales de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, para dotar del servicio de alimentadores para el sistema Trolebús, suscribieron en el período examinado 961 convenios de pago mensuales con las operadoras de transporte público, personas naturales y administradoras de transporte, en la modalidad de rutas y de transporte expreso; como se detalla a continuación: (Anexo 3)

Años	Convenios suscritos Alimentadores Sistema Trolebús
2013	486
2014	109
2015	130
2016	153
2017	83
TOTAL	961

La Procuraduría General del Estado, se pronunció acerca de los convenios de pago, en el que señaló:



"... el convenio de pago es una figura que se aplica por excepción, cuando por circunstancias ajenas a la voluntad o decisión de las autoridades competentes de la entidad debidamente justificadas, no hubiere sido posible celebrar un contrato observando todas las formalidades previas, por lo que en lo posterior... deberá adoptar las medidas adecuadas, a fin de evitar a futuro, que se reciban servicios o se adquieran bienes; en general que se asuman obligaciones, sin el correspondiente respaldo contractual (...)".

El convenio de pago es una figura legal que las entidades públicas aplican excepcionalmente, cuando por circunstancias ajenas a la voluntad o decisión de las autoridades competentes de la entidad, debidamente justificadas, no hubiere sido posible celebrar un contrato observando todas las formalidades previas, en concordancia con la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; no obstante, en la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, se empleó de manera reiterativa.

El Gerente General, en calidad de máxima autoridad, responsable de la autorización y posterior suscripción de convenios de pago, no aplicó los procedimientos de contratación establecidos en la Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública, que permita brindar el servicio de alimentadores Trolebús en mejores condiciones, obteniendo ofertas técnicas y económicas de los diferentes proveedores de transporte; y, evitar que este tipo de contratación se convierta en una práctica regular dentro de la EPMTQP, por lo que inobservó los artículos 1, Objeto y ámbito; 4, Principios, de legalidad; y, 21, Portal de compras públicas de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y la Norma de Control Interno, NCI, 401-03 Supervisión; e incumplió los literales e), h) del numeral 1 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Con oficios 14158, 14159, 14160, 14161-DNA5-2018, del 0068 al 0072-0004-DNA5-2018 y 15819 y 15820-DNA5-2018 de 24 de abril y 08 de mayo de 2018, se comunicó los resultados provisionales a los Gerentes Generales y Asesores Jurídicos.

El Gerente General en funciones del 01 de enero de 2013 al 5 de mayo de 2014, mediante comunicación de 15 de mayo de 2018, manifestó:

"... La Procuraduría General del Estado, se pronuncia por esta acción que es recurrente... Es pertinente advertir que el convenio de pago es una figura que se aplica por excepción, cuando por circunstancias ajenas a la voluntad o decisión de las autoridades competentes de la entidad debidamente



justificadas, no hubiere sido posible celebrar un contrato observando todas las formalidades previas, por lo que en lo posterior... deberá adoptar las medidas adecuadas, a fin de evitar a futuro, que se reciban servicios o se adquieran bienes; en general que se asuman obligaciones, sin el correspondiente respaldo contractual (...)".

El Gerente General en funciones desde 16 de junio de 2014 hasta el 9 de enero de 2015, mediante comunicación de 15 de mayo de 2018, indicó:

"... todos los convenios de pago se mantuvieron en las mismas condiciones que se venían aplicando desde el año 2013 como gestiones de las anteriores administraciones ... evidenciándose que es un problema que no tiene solución en un corto plazo, debido a los constantes cambios de autoridades (...)".

A su vez, hace mención lo siguiente:

"... debe ser medida y evaluada según costo beneficio y a través de indicadores, establecer si era o no posible mantener esta política de convenios de pago y evitar que gremios del transporte provoquen medidas que están al margen de disposiciones legales y que perjudican únicamente a la colectividad (...)".

El Asesor Jurídico en funciones desde 20 de enero hasta el 9 de junio de 2015, en comunicación de 17 de mayo de 2018, expresó:

"... La excepcionalidad de la aplicación del Convenio de Pago guarda sujeción a la necesidad de formalizar en situaciones sui generis la prestación de un servicio, provisión de un bien o realización de una obra, cuando el bien jurídico que se debe atender es el servicio público... era imperioso preservar la continuidad, regularidad, oportunidad y eficiencia del servicio, lo cual, motivo la suscripción de convenios de pago en circunstancias en las cuales la urgencia o necesidad de contar con insumos, bienes o servicios era absolutamente necesaria para garantizar la prestación del servicio, en circunstancias debidamente justificadas, en las que no hubiere sido posible celebrar un contrato observando las formalidades que prevé la Ley... mi función como Asesor Jurídico era alertar que previa a la suscripción del convenio de pago se cumplan los requisitos que he enunciado, siendo de responsabilidad de la Unidad requirente el verificarlos o cumplirlos... el convenio de pago es la herramienta que permite una justa retribución a los proveedores, cuyos derechos no podían ser lesionados por la falta de planificación institucional o retraso en el desarrollo de los procedimientos contractuales, más aún cuando, para que los proveedores presten un servicio o entreguen un bien, siempre mediaba el requerimiento institucional (...)".

No se adjuntó la documentación que sustente la advertencia indicada.

Díaz

El Gerente General en funciones del 10 de enero al 9 de junio de 2015, a través de comunicación de 19 de junio de 2018, indicó:

“... era directa responsabilidad de otras áreas, como la dependencia requirente, la identificación de la necesidad institucional; la verificación de los precios acorde al mercado; la constatación documentada de la recepción del objeto de la contratación; así como la utilización del objeto contractual en las actividades de la entidad, (sic) aspectos sobre los cuales, aspectos sobre los que no puedo pronunciarme por no ser asuntos que estuvieron bajo mi competencia. (...)”.

Lo manifestado por los Gerentes Generales, no modifica lo comentado por auditoría, puesto que esta práctica si bien es cierto garantiza, que operativamente, el servicio no sea suspendido por falta de pagos a favor de los operadores del mismo, no es justificativo para que este mecanismo sea una práctica regular, cuando se ha determinado que los convenios de pago se pueden realizar de forma excepcional cuando concurra un acontecimiento imprevisible, la cual no se relaciona con la situación de la empresa, puesto que no se establecieron lineamientos para normalizar los servicios de alimentadores.

El Asesor Jurídico en funciones del 10 de septiembre de 2014 al 19 de enero de 2015, mediante comunicación de 9 de mayo de 2018, manifestó:

“... las administraciones anteriores no habían previsto el inicio de un procedimiento de selección de prestadores del servicio de transporte, si no que únicamente se escogían directamente, es decir, sin concurso (...)”.

En el documento indicado, adjuntó el memorando AJ-2014-0653 de 29 de septiembre de 2014, dirigido al Gerente General en funciones, en el que recomendó que:

“... se deje de implementar la figura de “acuerdos de compromiso” con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas... Adicionalmente, se sugiere se proceda de inmediato con la instauración del procedimiento precontractual para la adquisición de los servicios que en la actualidad se encuentran prestando los diferentes operadores (...)”.

La Gerente General en funciones del 10 de junio de 2015 hasta el 31 de diciembre de 2017, mediante comunicación de 10 de mayo de 2018, señaló:

“... Cuando inició la administración al frente de la EPMT PQ, todos los alimentadores se amparaban en convenios de pago... se tomaron medidas claras para regularizar los servicios de alimentación con contratos ejecutados al amparo de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública...”

Anexo 1

Este proceso de regularización de los contratos de operación no fue sencillo debido a la informalidad que caracteriza a los operadores, especialmente en cuanto al patrimonio y las figuras empresariales de los operadores y los documentos habilitantes de las unidades de transporte (...)"

Sin embargo, no se aceptaron las recomendaciones señaladas y no se dispuso el inicio de un proceso de contratación para la selección de las diferentes operadoras, por lo que la observación de auditoría se ratifica y se mantiene.

Conclusión

Los Gerentes Generales suscribieron 961 convenios de manera reiterativa con las operadoras de transporte público, personas naturales y administradoras de transporte, sin aplicar los procedimientos de contratación establecidos en la Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública, lo que ocasionó que no se obtengan ofertas técnicas y económicas de distintos proveedores de transporte que permita brindar el servicio de alimentadores Trolebús en mejores condiciones de contratación.

Recomendación

Al Gerente General

1. Dispondrá y supervisará que en forma conjunta el Gerente de Planificación, Coordinador de Contratación Pública y Asesores Jurídicos, se sujeten a los procesos de contratación de acuerdo al monto y a la naturaleza del gasto, lo que permitirá asegurar que estos, se desarrollen en concordancia con el ordenamiento jurídico y bajo principios de legalidad y trato justo.

Pagos de los convenios es superior a los ingresos que por autogestión recupera la EPMT PQ

La Empresa Pública Metropolitana de Pasajeros de Quito, para el giro normal de sus operaciones, financia el pago a los alimentadores del sistema trolebús, con recursos provenientes de autogestión, principalmente por la recaudación de venta de los boletos de cada operadora, la misma que corresponde al flujo de pasajeros que usan el sistema integrado de transporte desde las unidades alimentadoras.



Las operadoras de transporte reciben el pago por el servicio prestado mensualmente, cuyo valor es calculado por la EPMT PQ de acuerdo a las planillas generadas en la Unidad de Pagos, en base a los reportes remitidos por las Coordinaciones de Fiscalización y de Operaciones. El valor a pagar se determinó por los kilómetros recorridos en su ruta, el número de vueltas dadas, días programados para operar y multas, valor en el cual no se consideró la cantidad de pasajeros que son transportados.

La Gerencia de Operaciones para fijar el rubro que se canceló por kilómetro recorrido, determinó una metodología en la que intervinieron costos variables, costos fijos y costos de capital, resultante de la aplicación del siguiente algoritmo:

$$C_{km} = \frac{(C_v + C_f + C_c)}{(K_p)}$$

C_{km}: Costo por kilómetro

C_v: Costo Variable

C_f: Costo Fijo

C_c: Costo de Capital

K_p: Kilómetros programados

Aplicando dicha metodología, se suscribieron convenios de pago con las operadoras de transporte, sin tomar en cuenta rubros reales para establecer el servicio, puesto que no se sujetaron a estudios con los parámetros necesarios que les permita financiar el costo real de los kilómetros recorridos, como son el flujo de pasajeros, kilometraje por ruta y por frecuencia.

Además, la Gerencia de Operaciones, para determinar el número de kilómetros recorridos y condiciones de las rutas, utilizó Google maps, herramienta que no brinda mediciones exactas en tiempo real, lo que repercutió en el costo de los convenios, según informó el Coordinador de Operaciones en memorando GAF-OP-006-2016 de 03 de marzo de 2016, en el que indicó:

"... Se realiza un reajuste de precios porque la distancia de la ruta fue medida anteriormente con google maps y se presenta una diferencia de 0,05 en el kilómetro recorrido (...)"

Treca

Los Gerentes Técnicos y de Operaciones, al establecer el valor de las rutas contratadas sin considerar estudios de flujos de pasajeros, kilómetros recorridos de acuerdo a las frecuencias y condiciones de las rutas que les permita verificar el valor real de los costos de acuerdo con la necesidad de cada recorrido, dieron lugar a que la negociación se realice por montos estandarizados y no por valores acordes al servicio prestado, y tampoco se entregaron modelos actualizados de costos, puesto que existen reajustes de precios en los convenios de pago, los costos variables, fijos y de capital se mantienen para todos los convenios, por lo que inobservaron el literal e) del artículo 22 de la LOSEP y la Normal de Control Interno 100-02 Objetivos del Control Interno; e incumplieron los literales a) y b) del numeral 2, del artículo 77, de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Con oficios 14158, 14159, 14160, 14161-DNA5-2018; del 084 al 090-0004-DNA5-2018; y, 15819 y 15820-DNA5-2018 de 24 y 25 de abril y 08 de mayo de 2018, se comunicó los resultados provisionales a los Gerentes Generales, Gerente Técnicos y Gerentes de Operaciones.

El Gerente de Operaciones en funciones desde el 6 de marzo hasta el 31 de diciembre de 2017, mediante oficio 07-CGE-2018 de 7 de mayo de 2018, señaló:

"... todas las rutas alimentadoras, incluido la operación con los buses troncales son servicios públicos deficitarios, es decir que los valores recaudados son inferiores a los costos que generan o se pagan por la prestación del servicio... La demanda de pasajeros tendría incidencia si esas rutas estarían operadas por los transportistas mediante un contrato de operación es decir delegadas por la autoridad competente para su explotación y riesgo (...)"

Y mediante comunicación de 14 de junio del mismo año, manifestó:

"... no se toma en cuenta los pasajeros que se transportan de la estación hacia el barrio quienes ingresan por la puerta trasera sin cobro en las estaciones de transferencia (...)"

Lo mencionado por el Gerente de Operaciones, no modifica lo comentado, puesto que esta situación se presentó debido a que no existe un control exhaustivo en el ingreso y transportación de pasajeros, no se evidenciaron estudios con los que se demuestren que existieron otro tipo de medición para establecer el costo por kilómetro.



La Gerente General en funciones del 10 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2017, mediante comunicación de 10 de mayo de 2018, indicó:

"... genera un subsidio directo que debe ser asumido por la Municipalidad... Para este efecto, la EPMTQP mantiene asignaciones presupuestarias anuales que complementa los valores que recauda por el cobro de las tarifas completas o diferenciadas en el Subsistema Metrobús Q... hay que agregar que los pasajeros embarcados en las estaciones de transferencia no cancelan ningún valor... y tampoco se contabilizan para conocer la cantidad real que transportan estas unidades... con el esfuerzo por eliminar los convenios de pago para migrar a contratos que realizó la administración de la EPMTQP entre el 9 de junio de 2015 al 8 de enero de 2018, se comenzó a aplicar una nueva metodología que introduce un factor de cálculo basado en los pasajeros transportados con el fin de mejorar la calidad del servicio y de reducir la evasión en el Subsistema Metrobús-Q (...)"

El Gerente Técnico en funciones del 1 de mayo al 4 de julio de 2014, a través de comunicación de 11 de mayo de 2018, indicó:

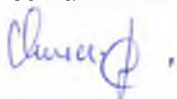
"... El motivo para que lo recaudado no (sic) cubre los costos de operación, se basa por que al momento no se está aplicando la tarifa técnica, por tal motivo en los servicios municipales este déficit es subsidiado... en el caso de los alimentadores, es prestación de servicios, en el que se establece un valor mensual o pago por kilómetro recorrido, bajo condiciones de servicio como: flota, intervalo, horarios de operación, número de vueltas, etc. (...)"

Punto de vista que no es compartido por auditoría, puesto que la Gerente Administrativa Financiera actuante, mediante oficio GAF-032-2018 de 23 de marzo de 2018, manifestó que las operadoras de transporte que prestan el servicio de alimentadores en el Sistema Trolebús no reciben ni forman parte de ningún subsidio por parte de la EPMTQP.

El Gerente General en funciones desde 01 de enero de 2013 hasta el 5 de mayo de 2014, mediante comunicación de 15 de mayo de 2018, manifestó:

"... El valor a pagar a los buses alimentadores puede ser determinado de varias formas, como son: por kilómetro efectivo recorrido, por pasajero transportado, por la combinación de kilómetros recorridos y pasajeros transportados, siempre que el análisis de costos determine el valor justo por la prestación del servicio a los operadores de transporte. Cualquiera de estas modalidades es válida (...)"

El Gerente General en funciones del 16 de junio de 2014 al 9 de enero de 2015, en comunicación de 15 de mayo de 2018, indicó:



*"... El sistema integrado de público es un sistema **integrado física y tarifariamente**... esta modalidad permite ahorrar el pago de una tarifa de pasaje al usuario y por ende generar un subsidio directo que debe ser asumido por la Municipalidad a través de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, misma que tiene asignación presupuestaria anual que es incluso mayor a los valores que recauda por cobro de pasajes.- En la valoración o determinación del costo de un servicio de transporte público, los factores determinantes son el consumo de combustible, el costo de mantenimiento (preventivo, correctivo), el costo de operación (conductores, cobradores), el costo de legalización del vehículo, su financiamiento y rentabilidad por si inversión: todos estos valores son los que representan el costo del servicio y dependen de manera directa del número de kilómetros que la unidad recorre (...)"*

Lo manifestado por los servidores no modifica lo comentado por auditoría, puesto que no se demuestran estudios con los que se lleve un control del número de pasajeros que son transportados, de manera que se pueda llegar a un convenio entre las operadoras y la EPMTQP para lograr un equilibrio entre lo recaudado y pagado, puesto que las Operadoras de Transporte reciben su pago independientemente de las personas que usen el servicio.

El Gerente de Operaciones en funciones del 9 de marzo de 2016 al 6 de marzo de 2017, mediante comunicación de 9 de agosto de 2018, manifestó:

"... Cuando se suscriben contratos de prestación de servicios se aplica un modelo actualizado de costos y esto permite hacer ajustes a los valores que se cancela por el servicio. - Los alimentadores tienen un contrato de prestación de servicios, en el que se establece un pago por kilómetro recorrido y/o pago por kilómetro recorrido más pasajero transportado, bajo condiciones de servicio como: flota, intervalo, horarios de operación, número de vueltas, etc. (...)"

Lo manifestado por el servidor, no modifica lo comentado, debido a que no se entregaron estos modelos actualizados de costos, puesto que existen reajustes de precios en los convenios de pago, los costos variables, fijos y de capital se mantienen para todos los convenios, por lo tanto, se mantiene lo revelado.

Conclusión

Los Gerentes Técnicos y de Operaciones, mantuvieron un costo de kilómetro estandarizado en las rutas sin considerar estudios de flujos de pasajeros, kilómetros recorridos de acuerdo a las frecuencias y condiciones de las rutas que les permita verificar el valor real de los costos de acuerdo con la necesidad de cada recorrido y al

Diego

utilizar sistemas de medición que no brindaron datos en tiempo real, dieron lugar a que las contrataciones por el servicio del sistema Trolebús no se realicen por valores acordes al servicio prestado debido a que no se acogieron a modelos actualizados de costos.

Recomendaciones

Al Gerente General

2. Dispondrá y vigilará que los Gerentes de Operaciones realicen estudios permanentes para determinar el costo real de los kilómetros recorridos de cada ruta, considerando el flujo o demanda de pasajeros en cada frecuencia, además de estudios de los costos fijos, variables, y la utilidad respectiva, esto es, los parámetros de cálculo que permitan establecer los costos reales que intervienen en la operación del servicio de transporte Trolebús.
3. Dispondrá a los Gerentes de Operaciones que realicen estudios para determinar el flujo de pasajeros en base a encuestas de origen destino, a fin de establecer la necesidad de mantener una ruta habilitada, caso contrario, consideraran la posibilidad de consolidar rutas de recorridos con poca demanda de pasajeros, lo que permitirá que el servicio a la ciudadanía se brinde precautelando el buen uso de los recursos operativos, tecnológicos y económicos de la EPMT PQ.

Desembolsos por convenios suscritos con operadoras de transporte, sin planillas de pago

En base a la información emitida por el Gerente de Operación y de Fiscalización, la Unidad de pagos de la EPMT PQ, realizó mensualmente los cálculos por el servicio de transporte prestado por las Operadoras, que, de acuerdo a los convenios de pago, el valor a cancelar se determinó estableciendo los kilómetros recorridos en su ruta, el número de vueltas dadas, días programados para operar, multas por infracciones y parqueadero, para los que se debió presentar obligatoriamente:

- Convenio de pago
- Planilla de pagos emitida por la EPMT PQ



- Detalle de venta de los boletajes (Excepto Expresos)
- Detalle de parqueadero
- Copias de la matrícula de los vehículos detallados en certificado de trabajo
- Copias de licencia de conducir
- Copias del registro municipal o habilitación

Es así que, en 35 expedientes de pago se evidenció que no se encuentran con las planillas de pago que reflejen los kilómetros recorridos por unidad de transporte o éstas a su vez no contienen firmas de responsabilidad, las mismas que avalizan el servicio prestado por las operadoras de transporte, alcanzando un valor total de 1 795 064,81 USD (Anexo 4); adicionalmente, existen expedientes que no cuentan con los demás documentos habilitantes, como son, certificados de trabajo emitidos por las operadoras de transporte en los que se detallan las unidades que brindaron el servicio, que en algunos casos difieren de las unidades detalladas en las planillas de pago; las planillas de venta de boletos que permitan verificar la cantidad vendida; entre otros.

El Gerente Administrativo Financiero y Coordinador Financiero, no emitieron directrices que permitan previo al pago efectuar un adecuado control para la revisión de los documentos de respaldo; y, la Encargada de la Unidad de pagos alimentadores, la Tesorera – Especialista de Pagaduría y el Especialista de Control Previo, no verificaron que los expedientes contengan todos los documentos de respaldo del pago, lo que dificultó la comprobación de la información y del servicio entregado por las operadoras de transporte.

No se pudo verificar la entrega de documentos de control para el respaldo del servicio brindado por las operadoras emitido por el Gerente de Operaciones a la servidora encargada de la Unidad de Pagos, quien elaboró las planillas sin exigir los documentos de respaldo; el Gerente de Operaciones, el Especialista de control previo y Especialista de Pagaduría, no presentaron, ni exigieron la presentación de todos los documentos generados para la validación del servicio, por lo que inobservaron lo previsto en el literal b), numeral 3, del artículo 2, Capítulo II Del Procedimiento, de la Resolución Control Previo al Pago GG-2011-006-2011 de 12 de mayo de 2011, que establece:

"... Los pagos estarán debidamente justificados y comprobados con los documentos auténticos respectivos (...)".

Decisión 

Los Gerentes Administrativos Financieros, Coordinadores Financieros, la Encargada de la Unidad de pagos alimentadores, la Tesorera – Especialista de Pagaduría y el Especialista de Control Previo inobservaron las Normas de Control Interno 100-03 Responsables del control interno, 401-03 Supervisión, 403-08 Control Previo al Pago.

Además, los referidos servidores incumplieron los literales b) del numeral 2; y, a) del numeral 3 del artículo 77, de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Mediante oficios 14158, 14159, 14160, 14161-DNA5-2018; del 091 al 106-0004-DNA5-2018, 15819 y 15820-DNA5-2018 de 24 y 25 de abril y 08 de mayo de 2018, respectivamente, se comunicó los resultados provisionales a los Gerentes Generales, Gerente Administrativos Financieros, Coordinadores Financieros, Encargada de Unidad de Gestión de pagos alimentadores, Tesorera - Especialista de Pagaduría y Especialista de Control Previo.

El Gerente de Operaciones en funciones desde el 6 de marzo de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2017 y del 6 de marzo al 31 de diciembre de 2017, mediante oficio 07-CGE-2018 de 7 de mayo de 2018, señaló:

"... todas las rutas alimentadoras, incluido la operación con los buses troncales son servicios públicos deficitarios, es decir que los valores recaudados son inferiores a los costos que generan o se pagan por la prestación del servicio... La demanda de pasajeros tendría incidencia si esas rutas estarían operadas por los transportistas mediante un contrato de operación es decir delegadas por la autoridad competente para su explotación y riesgo (...)".

La Gerente General en funciones del 10 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2017, mediante comunicación de 10 de mayo de 2018, manifestó:

"... para la suscripción (sic) de convenios de pago se requiere que exista evidencia del funcionario responsable para que se requiera la prestación del servicio, conformidad de la entidad con los servicios recibidos, y disponibilidad presupuestaria... previo al pago de las obligaciones, la Unidad de Control Previo verificaba la documentación de sustento. El mantenimiento y la integridad del correspondiente archivo es de responsabilidad de cada una de las unidades involucradas en el proceso de pago (...)".

La encargada de la Unidad de Pagos, en funciones del 5 de julio al 31 de diciembre de 2017, a través de comunicación de 14 de mayo de 2018, manifestó:

Dra. [Firma]

"... lo que haya sucedido en fechas anteriores es de exclusiva responsabilidad de los diferentes actores que estuvieron a cargo en los tiempos citados desde el año 2013... en mi gestión si se ha observado el debido control y procesos para emitir las planillas de pago de las diferentes rutas alimentadoras que operan en la EPMT PQ (...)"

El Gerente General en funciones desde el 1 de enero de 2013 hasta el 5 de mayo de 2014; y, la Gerente Administrativa Financiera en funciones del 10 de junio de 2015 al 27 de abril de 2017, en comunicaciones de 15 de mayo y 25 de junio de 2018, en términos similares indicaron:

"... Es responsabilidad de la administración actual proporcionar la documentación solicitada por la Auditoría, ya que toda la información debe estar en los archivos de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito (...)"

El Gerente Administrativo Financiero en funciones desde 1 de enero de 2013 hasta el 5 de mayo de 2014, en comunicación de 16 de mayo de 2018, señaló:

"... Debo señalar que el Especialista de Control Previo, es la instancia que tiene como propósito fundamental el determinar si los expedientes cumplen con los requisitos necesarios para proceder con el pago; en caso de no cumplir con algún requisito o condición, el trámite es devuelto para que sea revisado por el área solicitante y se corrija la novedad encontrada... de acuerdo al Instructivo para el Inventario y Transferencia Documental V1, se busca garantizar que toda la documentación generada por la gestión propia de la organización en general sea debidamente ingresada al Archivo General, por lo tanto, toda la documentación que respalda los pagos debe encontrarse en el Archivo de la Institución (...)"

Lo mencionado por los servidores, no justifica el comentario de auditoría, puesto que no demostraron la emisión de directrices para el adecuado control previo de los documentos de respaldo de los pagos en los respectivos expedientes, razón por la cual se encuentran incompletos.

Las Gerentes Administrativas Financieras en funciones del 10 de junio de 2015 hasta el 27 de abril de 2017; y, del 20 de enero al 9 de junio de 2015; mediante comunicaciones de 29 de mayo, 12 y 18 de junio de 2018, respectivamente, presentaron 184 expedientes de pago, por 6 946 192,62 USD, de los cuales, 35 expedientes no se pudo verificar la legalidad y autenticidad de los desembolsos; y, otros que corresponden a pagos realizados en los que no constan la totalidad de los

Vente

documentos de respaldo o a su vez presentaron los expedientes con las mismas inconsistencias.

La Especialista de Pagaduría actuante, mediante comunicación de 9 de julio de 2018, señaló:

"... Hasta julio de 2014, el detalle de las transferencias entregadas al archivo financiero, se realizaba a través de correo electrónico con copia a la Coordinación Financiera; la Técnica Financiera revisaba la documentación recibida y la archivada. - Desde agosto de 2015, el detalle de las transferencias entregadas al archivo financiero, se realiza mediante Actas entrega – recepción. (Anexo 1, ejemplo de entrega de expedientes en Actas). - La entrega de la documentación, contiene: expedientes originales que sustentan cada pago, detalle de transferencias enviadas y acreditaciones de los pagos. (...)"

Los anexos que adjuntó la especialista de pagaduría, efectivamente evidencian las actas de entrega recepción, sin embargo, contienen 6 expedientes iguales a los que anteriormente fueron entregados y justificados por las Gerentes Administrativas Financieras, el Gerente Administrativo Financiero, Encargado, y, Coordinador Financiero, Encargado, mediante comunicaciones de 29 de mayo, 12 y 18 de junio de 2018.

Conclusión

Se evidenciaron 35 expedientes de los convenios que no contienen las planillas de pagos, documento en el cual se evidencia el servicio prestado por las operadoras, alcanzando un valor total de 1 795 064,81 USD, debido a la falta de directrices para un control adecuado previo al pago por parte de los Gerentes Administrativos Financieros y Coordinadores Financieros; y, a la ausencia de verificación de documentación habilitante por parte de la servidora encargada de la Unidad de Pagos, de la Especialista de control previo y Especialista de Pagaduría, lo que dificultó la comprobación de la información y del servicio prestado por las operadoras de transporte.

Vautuno

Recomendaciones

Al Gerente General

4. Dispondrá al Gerente Administrativo Financiero, que conjuntamente con el Coordinador Financiero, emitan directrices para realizar un control adecuado previo al pago, a fin de que la documentación se encuentre completa para garantizar la integridad, confiabilidad, autenticidad y legalidad de los mismos, lo que facilitará la identificación y uso tanto de los documentos justificativos como de los comprobatorios.

Al Gerente Administrativo Financiero

5. Dispondrá y supervisará que la servidora encargada de la Unidad de Pagos, conjuntamente con el Especialista de control previo y Especialista de Pagaduría realicen un control previo al pago que permita verificar que los expedientes del servicio de transporte Trolebús, dispongan de las planillas de pago y demás documentos habilitantes que respalden el servicio brindado, antes de proceder con la cancelación de los mismos.

Falta de control en la prestación de servicios de las unidades alimentadoras

El Gerente de Operaciones de la EPMT PQ, entrega los formularios F-GSAE-001, Control diario de alimentadores; F-GSI-001, Asistencia de alimentadores; y, Tabla de control de tiempos y kilometrajes Alimentadores, establecidos para el registro y control de las Operadoras de Transporte al despachador de turno, que depende de la Gerencia de Fiscalización, encargado de supervisar el cumplimiento del servicio de los buses alimentadores en cada terminal, los mismos que desde el año 2013 son llenados en forma manual por los despachadores, en los que se registró la información del personal, esto es, conductor y ayudante, hora de entrada, tipo de licencia, firma del ayudante y conductor, kilómetros de ingreso y de salida, saldo de la tarjeta master (boletaje), vueltas cumplidas en cada ruta y la compra de ticketeras de boletos, no obstante, no existen medios de verificación o de comprobación que validen la información presentada por la supervisión en dichos formularios al momento del control diario de los alimentadores.



La Gerencia de Operaciones al siguiente día hábil envía los formularios con los datos registrados por el despachador de turno, a la Unidad de Pagos para la consolidación de datos y generación de planillas, sin embargo, la Gerencia de Operaciones, no ha implementado controles que permitan evidenciar y constatar la información que se reporta en los formularios F-GSAE-001, Control diario de alimentadores; F-GSI-001, Asistencia de alimentadores, puesto que éstos, no guardan consistencia con los certificados de trabajo proporcionados por las operadoras de transporte, tal como se demuestra a manera de ejemplo a continuación:

COMPAÑÍA DE TRANSPORTE LATINOS TRANSLATINOS S.A									
PAGO SERVICIO BUSES ALIMENTADORES EN EL CORREDOR TROLEBÚS DEL 01 AL 28 DE FEBRERO DE 2017									
RUTA: Laureles, Comité del Pueblo, Kennedy - Edén, Rumiñahui y Cotacollao									
Información de Certificado de trabajo					Información formularios de respaldo adjunta al pago				
Unidad	Marca	Año	No. CHASIS	Verif.	Doc.	Marca	Año	No. CHASIS	Verif.
R23	Hino	2008	JHDFG1JPU8XX13366	No	Matrícula	Hino	2016	JHDAK8JRSGXX13910	No
M17	Chevrolet	2007	8LHFTR32M77000242	No	Matrícula	Mercedes benz	2006	9BM3840726B472432	No

Fuente: Certificado de trabajo y documentación adjunta al pago del expediente del 01 al 28 de febrero de 2017, Ruta de Laureles, Comité del Pueblo, Kennedy - Edén, Rumiñahui y Cotacollao pago a la Compañía de Transporte Latinos Translatinos S.A

Situación que se presentó por cuanto los Gerentes Administrativos Financieros, Técnicos, de Operaciones y Coordinadores Financieros, no realizaron controles para que se ejecute el cruce de la información contenida en los formularios F-GSAE-001, Control diario de alimentadores; F-GSI-001, Asistencia de alimentadores, con la información presentada en los certificados de trabajo, matrículas, registros municipales y facturas proporcionados por la Operadora de Transporte y poder obtener un consolidado de las unidades de transporte que operaron en las rutas, lo que originó que se presenten inconsistencias en la información presentada con la que realmente prestó el servicio, debido a que si bien, existen los medios de control, no cuentan con los medios de verificación y comprobación de los requisitos implantados en los formularios.

Vacatitron

Los mencionados servidores, inobservaron las Normas de Control Interno 100-01, Control interno; 100-02, Objetivos del control interno; 100-03, Responsable del control interno; 401-01 Separación de funciones y rotación de labores; 401-03 Supervisión; e incumplieron los literales a) y b) del numeral 2; y, a), b) y c) del numeral 3, del artículo 77, de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Con oficios 14158, 14159, 14160, 14161-DNA5-2018; del 084 al 106-0004-DNA5-2018; 15819 y 15820-DNA5-2018 de 24 y 25 de abril y 08 de mayo de 2018, se comunicó los resultados provisionales a los Gerentes Generales, Gerente Técnicos y Gerentes de Operaciones, Gerentes Administrativos Financieros y Coordinadores Financieros.

Los Gerentes Generales en funciones desde el 16 de junio de 2014 hasta el 9 de enero de 2015; y, del 10 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2017, mediante comunicaciones de 14 y 15 de mayo de 2018, en similares términos indicaron:

"... La Gerencia de Operaciones para el control operacional tanto de los servidores troncales como alimentadores tiene un equipo de personal técnico que no solo depende de una persona, sino de (sic) con Coordinación de Operaciones, Especialista de Operaciones a cargo de cada corredor, Analista de Operaciones y por último el Controlador de Operaciones que hace el registro de número de vueltas que realiza cada unidad (...)"

El Gerente General y Gerente Técnico en funciones del 16 de junio de 2014 al 9 de enero de 2015 y del 1 de mayo de 2014 al 19 de junio de 2015 en comunicaciones de 15 y 11 de mayo de 2018, respectivamente en términos similares indicaron:

"... es importante señalar que el modelo de control por vueltas se ha mantenido desde hace varios años atrás (...)"

La Gerente General actuante en el período del 10 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2017, además, en la comunicación de 15 de mayo de 2018, indicó:

"... El registro de conductores y ayudantes no es obligación mantenerlo porque la Empresa de Pasajeros no contrataba personal sino el servicio de las unidades alimentadoras y es de responsabilidad del propietario de la unidad contar con el personal necesario (...)"

El Gerente de Operaciones en funciones desde el 9 de marzo de 2016 hasta el 3 de marzo de 2017, mediante comunicación de 31 de junio de 2018, manifestó:

Ventura

“... las operadoras no mantenían un responsable directo para la organización y control de sus flotas y su asignación de flotas no se cumplía (...)”.

Lo mencionado por los servidores no justifica lo observado por auditoría, puesto que para el control de las operaciones de los alimentadores, se mantienen controles vulnerables y los formularios utilizados para el monitoreo, no contienen información que permita verificar en forma adecuada las obligaciones correspondientes a los autobuses, además, que no es posible realizar comparaciones entre los registros manuales y automáticos; en cuanto al control de conductores y ayudantes, es competencia de la EPMT PQ, así como la supervisión permanente de que las unidades de transporte se encuentren operando con los documentos legales respectivos.

La Gerente Administrativa Financiera en funciones desde el 10 de junio de 2015 hasta el 27 de abril de 2017, mediante comunicación de 25 de junio de 2018, indicó:

“... estimo que es un procedimiento que al ser utilizado tradicionalmente obviamente puede ser mejorado y actualizado, gestión que debe ser direccionado al área pertinente.- es claro inferir que no se puede interferir en acciones o gestiones de la parte técnica de operación, pues no nos limitamos a una revisión aislada, sino tomamos como base cierta la información que proporciona el área técnica, pues la no conformidad entre unidades y registros o certificados de trabajo no está dentro de nuestras competencias, y más aún en cuanto se relaciona con la separación de funciones y rotación de labores, gestión que corresponde a la Gerencia de Operaciones. (...)”.

Lo mencionado por la Gerente Administrativa Financiera, ratifica lo comentado por auditoría, puesto que el análisis de la documentación de sustento para la operación de los autobuses es competencia de la Gerencia de Operaciones.

Conclusión

La EPMT PQ, no posee controles adecuados que permitan realizar el cruce de la información contenida en los formularios de Control diario y de Asistencia de Alimentadores, con los documentos presentados por la Operadora de Transporte, que además, se pueda obtener un consolidado de las unidades de transporte que operaron en las rutas, lo que ocasionó inconsistencias en la información ya que no existen los medios de verificación y comprobación de los procedimientos que constan en los formularios.

Verónica

Recomendaciones

Al Gerente Administrativo Financiero

6. Coordinará con el Gerente de Operaciones y Gerente de Fiscalización, la implementación de controles para la validación de la información registrada por el despachador en los formularios de Control Diario y de Asistencia de Alimentadores con los documentos habilitantes que presenta la Operadora de Transporte, como son: matrícula, lista de conductores y ayudantes, certificados de trabajo, y demás documentos, a fin de que la información consolidada que realiza la Unidad de Generación de Planillas sea consistente para que se continúe con el trámite respectivo.

Al Gerente de Operaciones

7. Actualizará los formularios utilizados para el control de las unidades de transporte y el cumplimiento cabal de los contratos y emitirá directrices, que permitan el fortalecimiento del control tanto del personal como de las operaciones desarrolladas por las unidades de transporte.

Proceso LCS-EPMTPQ-046-2013

Incumplimiento de los requisitos exigidos en los pliegos del proceso licitatorio

Los miembros de la Comisión Técnica, con informe de 4 de octubre de 2013, aprobaron el informe de la Subcomisión de Apoyo, relacionado con el análisis de las ofertas del proceso LCS-EPMTPQ-046-2013, cuyo objeto fue la "Prestación del servicio de buses alimentadores para el corredor central trolebús del sistema integrado de transporte público de pasajeros METROBUS-Q", y recomendaron al Gerente General de la EPMTPQ, la adjudicación parcial del proceso de contratación a la empresa ALIMENTRÓPOLI S.A.; el mismo que, mediante Resolución EPMTPQ ADD-049-2013 de 9 de octubre del mismo año, adjudicó dicho proceso a la empresa mencionada, no obstante, la oferta presentada por ALIMENTRÓPOLI S.A., no cumplió con los requisitos establecidos en las Especificaciones Técnicas del Servicio constantes en el numeral 3 del punto 2.1. *"De las obligaciones técnicas de los autobuses"* de los pliegos, en el que constó como requisitos: matrícula vehicular, registro municipal de transporte

Venturini

y habilitaciones operacionales emitidas por la EPMT PQ o por la Secretaría de Movilidad, que debían poseer los autobuses ofertados para la operación de transporte. Anexo 5.

Los miembros de la Comisión Técnica, no verificaron y validaron los documentos habilitantes, que los autobuses ofertados por la Administradora ALIMENTRÓPOLI S.A. debieron poseer para operar y dar el servicio de transporte, no se pronunciaron acerca del incumplimiento de las obligaciones técnicas de la oferta; y, no comunicaron a la Máxima Autoridad de la EMPT PQ, por lo que inobservaron lo dispuesto en los artículos 54 de su Reglamento General y el numeral 3 del punto 2.1. *"De las obligaciones técnicas de los autobuses"* de los pliegos, lo que dio lugar a que el Gerente General, adjudique el servicio de transporte a la única empresa oferente, la cual no cumplió con las especificaciones estipuladas en los pliegos aprobados.

Además, incumplieron el literal a) del numeral 2, del artículo 77, de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Con oficios 14158, 14159, 14160, 14161-DNA5-2018; 110 y 112-0004-DNA5-2018; y, 15819 y 15820-DNA5-2018 de 24 y 25 de abril y 8 de mayo de 2018, se comunicó los resultados provisionales a los Gerentes Generales y Comisión Técnica.

La integrante de la comisión técnica, mediante comunicación de 11 de mayo de 2018, señaló:

"... se adjunta el documento PERMISIÓN PARA LA OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO... en dicho documento se adjunta el listado de buses convencionales autorizados para brindar el servicio en las rutas de alimentación... en el cual constan las unidades y propietarios participantes de la licitación referida (...)".

Y, mediante comunicación de 11 de junio de 2018, manifestó:

"... para los autobuses que se destinen a la operación del transporte que es objeto del presente contrato; sean estos permisos, matrículas, SOAT, certificado de revisión vehicular y demás documentos habilitantes, son documentos que debían ser presentados o requeridos para la etapa contractual (...)".

Lo manifestado, no justifica lo observado, puesto que no se presentaron los requisitos que debían poseer los autobuses ofertados, como la matrícula vehicular, registro

Vautourate

municipal de transporte y habilitaciones operacionales emitidas por la EPMTPQ o por la Secretaría de Movilidad.

Estos documentos, debieron ser presentados y verificados en la fase contractual, puesto que en los pliegos se establecen que estas son las obligaciones y especificaciones técnicas que debían cumplir los autobuses.

Conclusión

La falta de verificación, validación y ausencia de documentos habilitantes para la operación del servicio de transporte y de los buses ofertados por la Administradora ALIMENTRÓPOLI S.A., por parte de los miembros de la Comisión Técnica, originó que recomienden a la Máxima Autoridad de la EMPTQ que se adjudique el proceso de contratación LCS-EPMTPQ-046-2013, a una empresa que no cumplió con las especificaciones establecidas en los pliegos aprobados.

Recomendación

Al Gerente General

8. Dispondrá a los miembros designados de las Comisiones Técnicas, previo a la adjudicación de los contratos, verifiquen el cumplimiento de los requisitos establecidos en la oferta, de no ser así, presentar las obligaciones respectivas en el Acta de Calificación de Ofertas y si sucede lo contrario, proceder a la descalificación de la oferta, cumpliendo así estrictamente con lo estipulado en los pliegos.

Incumplimiento de obligaciones contractuales por parte de la empresa ALIMENTROPOLI S.A.

El Gerente General de la EPMTQ y la Representante Legal de la empresa ALIMENTRÓPOLI S.A., el 18 de noviembre de 2013, suscribieron el contrato 000048, para la "Prestación del servicio de buses alimentadores para el corredor central trolebús del sistema integrado de transporte público de pasajeros METROBUS-Q", estableciéndose en la cláusula Décima Primera MULTAS, lo siguiente:



"... En el caso de incumplimiento en la prestación del servicio contratado, y para efectos de control y fiscalización, se estará a lo establecido en el numeral 4.10.11 referente a "Especificaciones Técnicas del Servicio", que constan en la sección IV de los pliegos que forman parte integrante de este contrato. - 3) Faltas muy graves: con un porcentaje de 0,283 del salario básico unificado (SBU) que se encuentre vigente a la fecha del cometimiento de la infracción (...)"

En el numeral 12.02.02 "Incumplimientos y clases de falta" de los pliegos, parte integrante del contrato, se estableció como infracción lo siguiente:

"... c) Clase 3: Muy Graves. - No contar con los certificados de cumplimiento legal, técnico, tecnológico, seguridad, ambiental, definidos por la EPMT PQ y/o por el Distrito Metropolitano de Quito; sean estos permisos, matrículas, seguros, SOAT y demás documentos habilitantes para la prestación del servicio (...)"

Los autobuses proporcionados por la empresa ALIMENTRÓPOLI S.A. para el cumplimiento del objeto contractual operaron y brindaron el servicio de transporte sin el registro municipal de transporte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito o habilitaciones operacionales emitidas por la EPMT PQ o por la Secretaría de Movilidad, además, en ciertos casos, operaron con los permisos caducados, cuyo incumplimiento se consideró una clase de falta muy grave. Anexo 6.

El Administrador del Contrato, no exigió a la contratista la presentación de los documentos justificativos que le permitan operar, los cuales debieron ser verificados previa la adjudicación del contrato y en la ejecución los documentos habilitantes de las unidades de transporte que prestaron el servicio de alimentadores, lo que ocasionó que no se apliquen las multas correspondientes, en cumplimiento al literal c) del numeral 12.02.02 "Incumplimientos y clases de falta" de los pliegos, parte integrante del contrato; además, inobservaron los artículos 70 y el inciso segundo del 71 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 121 de su Reglamento General; la cláusula Décima Octava del contrato 000048 "DE LA ADMINISTRACIÓN DEL CONTRATO", que en su parte pertinente, estableció:

"... 18.01... El administrador designado, elaborará y suscribirá las actas de recepción que correspondan; solicitará y coordinará los pagos; velará por el cabal y oportuno cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones derivadas del contrato; adoptará las acciones que sean necesarias para la correcta ejecución del contrato y para evitar retrasos o incumplimientos injustificados; y, aplicará las multas y sanciones a que hubiere lugar (...)"

Vent. amf

E Inobservó las Normas de Control Interno, 100-03 Responsables del control interno y 401-03 Supervisión.

Además, incumplió el literal a) del numeral 2, del artículo 77, de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

La empresa ALIMENTRÓPOLI S.A., en unos casos, no entregó los documentos habilitantes de los autobuses puestos al servicio de la EPMT PQ, y en otros, los documentos se encontraban suspendidos, por lo que incumplió lo establecido en la cláusula Décima Cuarta del contrato 000048 "OTRAS OBLIGACIONES DE LA CONTRATISTA", que, en su parte pertinente, establece:

"... 14.02.- Serán también obligaciones de la Contratista, todas las que consten en el subnumeral 9 (Obligaciones del Contratista), de las Especificaciones técnicas que consten en el numeral 4.10.1.1 (Especificaciones Técnicas del Servicio), sección IV de los Pliegos de este contrato (...)"

Los hechos descritos, ocasionaron que la EPMT PQ, no haya cobrado las multas por incumplimiento del contrato por 6 331,28 USD, afectando los intereses institucionales, así:

CÁLCULO DE VALORES MULTAS				
AÑO	SBU	% INF. MUY GRAVE	VALOR SANCIÓN	MONTO POR CONCEPTO DE MULTAS
2013	318	0,283	\$ 89,99	\$ 3.059,80
2014	340	0,283	\$ 96,22	\$ 3.271,48
TOTAL				\$ 6.331,28

Con oficios 0112 y 0114-DNA5-2018 de 25 de abril de 2018, se comunicó los resultados provisionales al Administrador de contrato y a la Gerente General de la Administradora Alimentrópoli S.A.

Treinta

El Administrador del contrato 000048 en funciones desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2017, mediante comunicación de 14 de junio de 2018, mencionó:

"... La EPMTQP durante la ejecución del contrato 000048 cobró por el uso de las habilitaciones operacionales de los autobuses que prestaron el servicio de transporte para el cumplimiento del objeto contractual, en copia acompaño evidencia de lo actuado (...)"

Lo manifestado por el Administrador del contrato, no justifica lo observado, puesto que las planillas adjuntas se encuentran sin firmas de responsabilidad y no presentó evidencia de las habilitaciones, esto es, el registro municipal, permiso de operación y la matrícula.

La Gerente General de la Administradora Alimentrópoli S.A. mediante comunicación de 19 de junio de 2018, manifestó:

"... las habilitaciones operacionales emitidas por la EPMTQP fueron entregados con un acto de simple administración emitidas por la Gerencia General de ese entonces, lo cual nos manifestaron que con el documento mencionado podríamos operar libremente (...)"

Lo mencionado por la Gerente General, no modifica lo revelado puesto que no adjuntó documentos que fundamenten la entrega de habilitaciones operacionales emitidas por la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito para posterior circulación y operación de los autobuses.

El integrante de la Subcomisión de Apoyo, en comunicación de 25 de junio de 2018, indicó:

"... En la Orden de Pago No. 00215, de 29 de diciembre de 2013, generada por la Gerencia Administrativa Financiera de la EPMTQP, consta los descuentos realizados a la Empresa ALIMENTROPOLI, por las habilitaciones operacionales, por el periodo del 01 al 31 de diciembre de 2013; por el valor de USD \$ 600 dólares. (...)"

Lo mencionado por el integrante de la Subcomisión de Apoyo, no justifica lo comentado puesto que no se demuestra que el cálculo de la multa se haya realizado conforme al numeral 12.02.02 "Incumplimientos y clases de faltas" establecidos en los pliegos y la orden de pago no contiene firmas de responsabilidad.

Trautoguno 

El integrante de la Comisión Técnica, a través de comunicación recibida el 9 de agosto de 2018, manifestó:

"... el oficio No SM-1401 2017 de 18 de agosto de 2017, se emitieron las certificaciones de ingreso de vehículos a las unidades que prestan el servicio de alimentación a través de la Administradora "ALIMENTROPOLI", misma que mantiene un contrato de prestación de servicio de buses alimentadores. Por lo expuesto informamos que la Secretaría de Movilidad considera necesario otorgar un tiempo adicional a la Empresa Alimentrópoli para que presente los documentos habilitantes requeridos en la citada contratación, hasta que se culmine con el análisis técnico legal de la implementación de las rutas. DE (sic) manera temporal estas unidades podrán circular con las certificaciones emitidas por la Secretaría de Movilidad y la aprobación de la revisión vehicular obligatoria.-Como se puede evidenciar el Administrador del Sistema de Transporte Público, autoriza circular a las unidades de la Administradora Alimentrópoli,(sic) con las certificaciones emitidas por la Secretaria de Movilidad. (...)"

Lo manifestado por el integrante de la Comisión Técnica, no modifica lo comentado, puesto que no adjuntó las certificaciones emitidas por la Secretaría de Movilidad y la aprobación de la revisión vehicular obligatoria.

Conclusión

El Administrador del contrato 00048, no aplicó las multas correspondientes por 6 331,28 USD generadas por la no presentación de los documentos justificativos habilitantes por parte de la contratista, como son el registro municipal de transporte, permiso de operación y matrícula; en algunos casos, los documentos se encontraban suspendidos, por lo que no veló por el cabal y oportuno cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato y requerimientos operativos para que los autobuses puedan brindar el servicio a la ciudadanía.

Recomendación

Al Gerente de Operaciones

9. Dispondrá al servidor designado como Administrador de Contrato velar por el cabal cumplimiento de las cláusulas contractuales y en el caso de incumplimientos aplicará las multas correspondientes informará a los

Treinta y dos

responsables de la Unidad de Pagos para que se tomen las medidas correctivas pertinentes.

Proceso LCS-EPMTPQ-006-2016

En la etapa de preguntas y respuestas se modificaron condiciones que no estaban establecidos en los pliegos

El Gerente General, subrogante de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, mediante Resolución AI-LCS-EPMTPQ-006-2016 de 16 de noviembre de 2016, resolvió autorizar el inicio del proceso de Licitación LCS-EPMTPQ-006-2016 "Prestación de servicios de transporte de pasajeros en buses Alimentadores para las rutas Rumiñahui – Labrador, Cotacollao – Labrador, Laureles – Labrador y Comité del Pueblo – Labrador", por 2 472 531,40 USD; a través de la Resolución mencionada se conformó la Comisión Técnica en cumplimiento a lo establecido en el artículo 18 del Reglamento de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Los pliegos aprobados del proceso, en el numeral 4 de la sección I, Condiciones particulares de Licitación de bienes y servicios, establece:

"... La oferta debe presentarse por la totalidad de la contratación o de manera parcial (...)".

Al respecto, en el Acta 002 de Preguntas y Aclaraciones de 23 de noviembre de 2016, consta la pregunta 1, la misma que dice:

"... Es posible licitar por rutas independientes o es obligatorio licitar por todas las rutas? (...)".

La Comisión Técnica, en respuesta a la pregunta 1, indicó que de acuerdo con la información publicada en el Portal de Compras Públicas, el tipo de contratación sería total, por lo que no admitirían ofertas presentadas de forma parcial, lo que no permitió la participación de operadoras históricas de la ciudad; ya que era responsabilidad de la Comisión Técnica en cumplimiento de los pliegos indicar que se recibirán ofertas parciales de las rutas ofertadas, que permita la comparación de precios ofertados y la participación de varias operadoras en igualdad de condiciones.

Troncha y tus

En los documentos del proceso no se evidenció modificaciones en los pliegos en cuanto a las condiciones particulares de la licitación y que éstas hayan sido publicadas en el portal de compras públicas para conocimiento de los posibles oferentes, de conformidad como lo establece el artículo 22 del reglamento de la LOSNCP.

Los miembros de la Comisión Técnica, recomendaron adjudicar el proceso LCS-EPMTPQ-006-2016 a la Administradora ALIMENTRÓPOLIS S.A., estableciendo en la etapa de Preguntas y Aclaraciones, que la oferta es total y no parcial, sin considerar que las condiciones establecidas en los pliegos aprobados, daba la posibilidad de presentar las ofertas por la totalidad de la contratación o de manera parcial, lo que originó que se adjudique a una sola empresa la totalidad de las rutas del proceso especificadas en los pliegos; y, que no se presenten ofertas en forma parcial que permitan comparar precios, por lo que inobservaron los artículos 4, Principios, de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; el numeral 3 del artículo 108 del Capítulo II, Sección I de la Resolución del Servicio Nacional de Contratación Pública RE-SERCOP-2016-0000072 de 31 de agosto de 2016; y, el numeral 4 de la sección I, Condiciones particulares de Licitación de bienes y servicios de los pliegos aprobados.

Además, incumplieron el literal a) del numeral 2, del artículo 77, de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Con oficios 14158, 14159, 14160, 14161-DNA5-2018; 115 y 116-0004-DNA5-2018; 15819 y 15820-DNA5-2018 de 24, 25 de abril y de 8 de mayo de 2018, se comunicó los resultados provisionales a los Gerentes Generales y miembros de la Comisión Técnica.

La Gerente General en funciones del 10 de junio de 2015 al 31 de diciembre de 2017, mediante comunicación de 10 de mayo de 2018, señaló:

"... si ello ha perjudicado a determinados posibles oferentes, solamente ellos tenían la facultad legal de presentar el recurso de reposición, más en todo concurso o llamamiento tienen que haber ganadores y perdedores (...)"

El Gerente General en funciones desde el 16 de junio de 2014 hasta el 9 de enero de 2015, en comunicación de 15 de mayo de 2018, indicó:

Traute y cinto

"... La Comisión Técnica definió que el tipo de contratación era total y que no se admitirían ofertas presentadas en forma parcial debido a una limitación existente en el módulo USHAY... Para constancia de lo indicado... con Oficio... enviado a la Directora General del Servicio Nacional de Contratación Pública se solicitó que certifique desde cuándo la herramienta no permite realizar adjudicaciones parciales en procedimientos de licitación de servicios; sin que hasta la presente fecha exista contestación (...)"

El integrante de la Comisión Técnica, mediante oficio 006-FP-GCN-2018 de 31 de mayo de 2018, manifestó:

"... las entidades encargadas de los procesos, a la fecha que nos concierne, no se podían modificar (...)"

Lo manifestado por los servidores, no justifica lo observado, puesto que no presentaron documentos que demuestre que la oferta debía ser total y no como se establecieron en los pliegos, tampoco adjuntaron evidencia que el módulo USHAY, no admitía ofertas presentadas en forma parcial.

Conclusión

Los miembros de la Comisión Técnica, en la etapa de Preguntas y Aclaraciones indicaron que la oferta era total y no parcial, sin observar que dentro de los pliegos aprobados se establecieron las dos posibilidades de presentación de las ofertas, lo que ocasionó que se adjudique a la Administradora Alimentrópoli S.A la totalidad de las rutas del proceso LCS-EPMTPQ-006-2016; y, que no se presenten ofertas en forma parcial que permita la comparación de precios ofertados y la participación de varias operadoras en igualdad de condiciones.

Recomendaciones

Al Gerente General

10. Dispondrá a los miembros de la Comisión Técnica designados que las respuestas que se relacionen con el proceso de preguntas y aclaraciones sean ajustadas a los términos y condiciones establecidos en los pliegos, a fin de guardar consistencia en el proceso de contratación; y, en caso de requerir una modificación a los pliegos, éstos sean publicados en el portal y evitar que se limite la participación de los oferentes, observando los principios que rigen el

Tratando...

sistema nacional de contratación pública, lo que garantizará la transparencia en los procesos ejecutados por la empresa.

A los integrantes de las Comisiones Técnicas

11. Realizarán las evaluaciones de las ofertas de acuerdo a las condiciones específicas y generales constantes en los pliegos, verificando que los documentos presentados por los oferentes certifiquen los requisitos solicitados por la entidad, sin variar las condiciones establecidas.

Características de los autobuses, restringieron la intervención de oferentes

El Gerente General Subrogante de la EPMT PQ, mediante Resolución Administrativa AP-LCS resolvió aprobar los pliegos del proceso de Licitación LCS-EPMT PQ-006-2016.

El numeral 4.1.2 Equipo Mínimo, evaluación de las ofertas Sección IV, dispone que la EPMT PQ contrataría el número de autobuses necesarios para la operación de las rutas alimentadoras Rumiñahui - Labrador, Cotocollao - Labrador, Laureles - Labrador y Comité del Pueblo - Labrador, para las cuales se requirió 32 autobuses operativos y 4 de reserva, así:

Flota Requerida		
Ruta	Flota Operativa	Flota de Reserva
Rumiñahui - Labrador	6	1
Cotocollao - Labrador	9	1
Laureles - Labrador	6	1
Comité del Pueblo - Labrador	11	1
Total	32	4

Además, se estableció una flota con un año de fabricación mayor o igual al año 2008, para lo que el contratista debió presentar un documento que certifique el año de fabricación del vehículo y que cumpla con las normas de bus tipo aprobada por el Directorio del INEN en Resolución 122-2010 de 30 de noviembre de 2010; y, de

Tratando y Ser

acuerdo a la Norma Técnica Ecuatoriana del Instituto Ecuatoriano de Normalización NTE INEN 2 205:2010, Segunda Revisión.

Al respecto, la Agencia Nacional de Tránsito, mediante Resolución 111-DIR-2014-ANT de 12 de septiembre de 2014, aprobó la vida útil de 20 años para las unidades destinadas a la prestación de servicio de transporte público intercantonal urbano y rural.

La Comisión Técnica de la EPMT PQ, solicitó vehículos de hasta 8 años de fabricación, sin que en el expediente consten estos documentos que fundamenten los motivos técnicos para que los miembros de esta Comisión requieran este parámetro, inobservando los principios de igualdad, oportunidad, trato justo y concurrencia, consagrados en el artículo 4 de la LOSNCP, lo que limitó la participación de otras empresas de transporte, que permitan a la entidad comparar las mejores condiciones en términos económicos, técnicos, legales; y, de servicio, por lo que inobservaron el artículo 1 de la Resolución para la Aplicación del cuadro de vida útil dentro de los procesos de obtención de permisos de operación, incrementos, cambios y renovación de los vehículos de transporte público y comercial 111-DIR-2014-ANT de 12 de septiembre de 2014, emitida por la Agencia Nacional de Tránsito, en la que se resolvió lo siguiente:

"... Art. 1 Aprobar el siguiente cuadro de vida útil para las unidades destinadas a la prestación de servicio de transporte público y comercial:

Cuadro 01 Vida Útil			
Modalidad de Transporte	Clase de Vehículo	Tipo de Vehículo	Vida útil Total (Años)
<i>Intracantonal Urbano y Rural</i>	<i>Autobús</i>	<i>Bus</i>	<i>20</i>

(...)"

Además, los servidores antes mencionados, incumplieron el literal a) del numeral 2, del artículo 77, de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Tramite por el

Con oficios 14158, 14159, 14160, 14161-DNA5-2018; 115 y 116-0004-DNA5-2018; 15819 y 15820-DNA5-2018 de 24, 25 de abril y de 8 de mayo de 2018, se comunicó los resultados provisionales a los Gerentes Generales, miembros de la Comisión Técnica.

El Gerente de Operaciones en funciones desde el 9 de marzo de 2016 hasta el 3 de marzo de 2017, con oficios 006 y 007-FP-GCN-2018 de 31 de mayo y 9 de agosto de 2018, en términos similares señaló:

"... se había establecido con anterioridad, que los buses deberían ser máximo de 6 años de vida, y esto se estaba aplicando desde los concursos o licitaciones realizadas en años anteriores y por lo tanto no se determinó en forma específica solo para este proceso (...)".

Lo manifestado por el servidor, no justifica lo observado, puesto que no se sustentó con documentos los motivos técnicos para que los miembros de la Comisión requieran ese parámetro.

Conclusión

Los miembros de la Comisión Técnica del proceso LCS-EPMTPQ-006-2016, solicitaron vehículos que sean de menor o igual a 8 años de fabricación, sin que se fundamenten los motivos técnicos por el que requirieron este parámetro, afectando los principios de igualdad, oportunidad, trato justo, concurrencia; además, limitaron la participación de las diferentes empresas de transporte e impidieron la posibilidad de comparar mejores condiciones en términos económicos, técnicos, legales; y, de servicio con otras empresas de transporte.

Recomendaciones

Al Gerente General

12. Dispondrá a los servidores encargados de la elaboración de los pliegos que, para los procesos de contratación, se solicite y apruebe estudios actualizados, especificaciones técnicas que estén apegados a una necesidad real y se optimice la utilización de los recursos públicos garantizando la transparencia y el trato justo en los procesos ejecutados.

Travita J. J. J.

A los integrantes de las Comisiones Técnicas

13. Observarán que los pliegos aprobados estén apegado a los principios que rigen el sistema nacional de contratación pública, para garantizar la igualdad, oportunidad, trato justo, concurrencia en base a estudios reales y actualizados permitiendo la participación de diferentes oferentes.

Montos de recaudación en los pliegos establecidos sin estudios técnicos

En el numeral 4.2 Evaluación por puntaje, se establecieron los parámetros de evaluación de las ofertas, los cuales señalan:

“... Experiencia General (10 puntos): El oferente deberá demostrar su experiencia anual para operadoras de transporte público presentará la copia del contrato de operación y la declaración juramentada por el monto de recaudación anual por flota de la siguiente manera: (...)”.

Monto de Recaudación	Puntaje
\$ 1 000 001,00 - \$ 1 300 000,00	2,0
\$ 1 300 001,00 - \$ 1 600 000,00	4,0
\$ 1 600 001,00 - \$ 1 900 000,00	6,0
\$ 1 900 001,00 - \$ 2 200 000,00	8,0
\$ 2 200 001,00 - \$ 2 400 000,00	10,0

Experiencia Específica (10 puntos): Se asignarán de la siguiente manera:

Los primeros 5 puntos:

“... 5 puntos: A las operadoras convencionales que presente el permiso de operación emitido por la autoridad de tránsito y transporte terrestre competente... 3 puntos: A las agrupaciones de propietarios o a los propietarios de vehículos independientes que demuestren experiencia en la prestación del servicio de alimentación de un sistema BRT por más de un año de al menos 30 unidades, emitido por empresas que administran los corredores de transporte público masivo (...)”.

Tratado para

Los siguientes 5 puntos:

“... 5 puntos: A las operadoras convencionales que posea certificado emitido por la autoridad de tránsito y transporte terrestre competente (Secretaría de Movilidad) el cual contendrá el número de flota disponible, de contar con la flota disponible para ingresar a las rutas de alimentación en la zona a la cual pertenecen las rutas de alimentación... 3 puntos: A las agrupaciones de propietarios o a los propietarios de vehículos independientes que demuestre experiencia de más de un año en la zona a donde pertenece la ruta de alimentación a la cual está ofertando, justificado con los Contratos y/o convenios de prestación de servicio de alimentadores (...).”

El Servicio Nacional de Contratación Pública, mediante Resolución RE-SERCOP-2016-0000072 de 31 de agosto de 2016, resolvió:

“... Art. 108.- Elaboración de las especificaciones técnicas. - Para elaborar las especificaciones técnicas se tomarán en cuenta los siguientes aspectos. - 3. Las especificaciones han de ser claras, completas e inequívocas; no deben presentar ambigüedades, ni contradicciones entre las mismas, que propicien o permitan diferentes interpretaciones de una misma disposición, ni indicaciones parciales sobre determinado tópico (...).”

Sobre el particular, se estableció una metodología para la asignación de puntaje sobre la calificación de las ofertas de acuerdo a rangos de recaudación que no se sustentan en estadísticas de niveles de recaudación y flujo de pasajeros, puesto que su aplicación otorga mayor puntaje a ofertas con mayor recaudación respecto a otras, sin considerar que estos parámetros debieron establecer una relación proporcional equitativa de acuerdo con la operatividad y tamaño de las Operadoras que permita la participación de la mayoría de éstas, razón por la cual no se cumplió con los principios de igualdad, trato justo, oportunidad y participación ciudadana nacional, puesto que no todas las operadoras tienen asignadas la misma cantidad de rutas, lo que repercute en los rangos de recaudación establecidos en los pliegos, por lo que la Comisión Técnica, inobservó el artículo 4 Principios de la LOSNCP y el numeral 3 del artículo 108 del Capítulo II, Sección I de la Resolución del Servicio Nacional de Contratación Pública RE-SERCOP-2016-0000072 de 31 de agosto de 2016.

Además, incumplieron el literal a) del numeral 2, del artículo 77, de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Con oficios 14158, 14159, 14160, 14161-DNA5-2018, 115 y 116-0004-DNA5-2018; 15819 y 15820-DNA5-2018 de 24, 25 de abril y de 8 de mayo de 2018, se comunicó

Auracato 

los resultados provisionales a los Gerentes Generales, miembros de la Comisión Técnica.

El integrante de la comisión técnica en funciones desde el 9 de marzo de 2016 hasta el 3 de marzo de 2017, mediante oficios 006 y 007-FP-GCN-2018 de 31 de mayo y 9 de agosto de 2018, indicó en términos similares:

"... Si se requieren 36 buses el ingreso promedio de esta flota es de \$ 2'473.200,00, lo que les permite alcanzar los 10 puntos, por lo tanto, no se está discriminando a ningún operador. (...)"

Lo manifestado por el servidor, no justifica lo observado, puesto que no presenta estudios, ni tampoco anexa documentos en los que se demuestre la obtención del máximo puntaje, que en este caso corresponde a 10 puntos.

Conclusión

La Comisión Técnica estableció una metodología para la asignación de puntaje para la calificación de las ofertas de acuerdo a rangos de recaudación, lo que ocasionó que se otorgue un puntaje más alto a ofertas con mayor recaudación respecto a otras, sin considerar que estos parámetros debieron establecer una relación proporcional equitativa de acuerdo con la operatividad y tamaño de las Operadoras, puesto que no todas las operadoras tienen asignadas la misma cantidad de rutas, lo que repercute en los rangos de recaudación.

Recomendación

Al Gerente General

14. Dispondrá a los servidores encargados de la elaboración de los pliegos que, en las contrataciones se establezcan parámetros de evaluación que mantengan una relación proporcional equitativa de acuerdo a la operatividad y tamaño de las Operadoras, a fin de que permita la mayor participación en los procesos de contratación por parte de las operadoras de transporte, cumpliendo con los principios de igualdad y transparencia.

Quiranta jesus

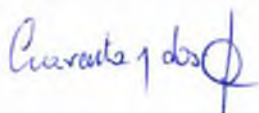
Calificación a oferente que no cumplió con requisitos establecidos en los pliegos

La Subcomisión de Apoyo mediante informe de 27 de diciembre de 2016, recomendó a la Comisión Técnica que se califique a la Administradora ALIMENTRÓPOLI S.A, debido a que cumplió con los requerimientos y parámetros estipulados en los pliegos del proceso LCS-EPMTPQ-006-2016.

Los miembros de la Comisión Técnica, mediante Acta 006 Calificación de Ofertas de 29 de diciembre de 2016, luego del análisis efectuado al Informe de la Subcomisión de Apoyo de la única oferta presentada, recomendaron a la máxima autoridad de la EPMTPQ la adjudicación del proceso a la ADMINISTRADORA ALIMENTRÓPOLI S.A, por lo que la Gerente General en calidad de máxima autoridad de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, mediante Resolución Administrativa AD-LCS-EPMTPQ-006-2016 de 27 de enero de 2017, resolvió adjudicar el proceso de Licitación LCS-EPMTPQ-006-2016, para la prestación de servicio de transporte de pasajeros en buses alimentadores para las rutas Rumiñahui-Labrador, Cotocollao-Labrador, Laureles-Labrador y Comité del Pueblo-Labrador, al oferente ALIMENTRÓPOLI.

Los documentos presentados en la oferta por la Administradora ALIMENTRÓPOLI S.A. no cumplieron con los requisitos de los pliegos señalados en el numeral 4.1.2 Equipo Mínimo, evaluación de las ofertas, en donde se especificó que los 32 autobuses contratados, deben presentar el título habilitante que le califica como bus tipo autorizado para transporte público urbano y la certificación de la Secretaria de Movilidad que le faculta la operación en el sistema de alimentación sin que afecte las rutas convencionales asignadas, puesto que 12 buses alimentadores se encontraban en estado activo, 20 suspendidos, además de éstos últimos 4 no poseían registro municipal. Anexo 7.

Los miembros de la Comisión Técnica, habilitaron, recomendaron y validaron a un oferente que no cumplió con los requisitos exigidos por la entidad contratante, avalaron la oferta y no rectificaron, ni se pronunciaron acerca de los incumplimientos de la oferta, inobservando el artículo 54 de su Reglamento General y el punto 4.1.2. "Equipo mínimo" de los pliegos, lo que ocasionó que la máxima autoridad de la EPMTPQ, adjudique el proceso a una empresa que no cumplió con los requisitos habilitantes



para la operación de los autobuses en las rutas destinadas en el objeto de la contratación.

Además, los referidos servidores, incumplieron el literal a) del numeral 2, del artículo 77, de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Con oficios 14158, 14159, 14160, 14161-DNA5-2018, 115 y 116-0004-DNA5-2018; 15819 y 15820-DNA5-2018 de 24, 25 de abril y de 8 de mayo de 2018, se comunicó los resultados provisionales a los Gerentes Generales, miembros de la Comisión Técnica.

El integrante de la comisión técnica en funciones desde el 9 de marzo de 2016 hasta el 3 de marzo de 2017, mediante oficios 006 y 007-FP-GCN-2018 de 31 de mayo y 9 de agosto de 2018, se refirió a varias observaciones, estas son, a los vehículos que no presentan registro municipal otorgado por la Secretaría de Movilidad, a que las matrículas no están a nombre de los oferentes y a los vehículos sin placa, manifestando que actuaron de acuerdo al numeral 4 del artículo 1457 de la Ordenanza Metropolitana, en el que señala:

"... para el caso de vehículos de propiedad de terceros, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito expedirá las certificaciones necesarias con el propósito de que sus propietarios puedan efectuar los trámites pertinentes ante las autoridades públicas". (...)"

Punto de vista que no es compartido por auditoría, por cuanto a la comisión técnica le correspondía verificar que el oferente cuente con los correspondientes permisos de operación.

Conclusión

Los miembros de la Comisión Técnica, habilitaron, recomendaron y validaron a la Administradora ALIMENTRÓPOLI S.A, oferente, que no cumplió con los requisitos exigidos por la entidad contratante, esto es, poseer el título habilitante y la certificación de la Secretaría de Movilidad, para poder operar, puesto que de los 32 autobuses contratados, 12 buses alimentadores se encontraban en estado activo, 20 suspendidos y 4 de éstos no poseían registro municipal, lo que dio lugar a que la máxima autoridad de la EPMTQ, adjudique el proceso a una empresa que no cumplió con los requisitos

Acuerdo y tesis

habilitantes para la operación de los autobuses en las rutas destinadas objeto de la contratación.

Recomendaciones

Al Gerente General

15. Vigilará y dispondrá a los miembros de las Comisiones Técnicas, encargadas de la evaluación de los requisitos mínimos presentados por los oferentes, se sujeten y apliquen lo que establecen los pliegos aprobados, a fin de no afectar el principio de transparencia de los procesos de contratación pública efectuados.
16. Dispondrá a los miembros de las Comisiones Técnicas, verifiquen si las autorizaciones, permisos y demás documentos que garantizan la legalidad y normal operatividad de los autobuses se encuentren en estado activo, lo que permitirá asegurar un servicio de calidad para la comunidad.

Multas no aplicadas por incumplimiento de obligaciones contractuales

El Gerente General de EPMT PQ y la Representante Legal de la Administradora ALIMENTRÓPOLI S.A, el 13 de febrero de 2017, suscribieron el Contrato 0003, cuyo objeto fue, *“Prestar el servicio de transporte de pasajeros en buses alimentadores para las rutas Rumiñahui-Labrador, Cotocollao-Labrador, Laureles-Labrador y Comité del Pueblo-Labrador”*, por 2 472 531,40 USD y un plazo de 365 días, contados a partir de la fecha de suscripción del contrato.

El numeral 2.6.4. Multas por deficiencias en el cumplimiento de obligaciones de carácter Institucional o Administrativo del Reglamento Operativo anexo a los pliegos, estableció lo siguiente:

“... Si el operador no cumpliera con cualquiera de los parámetros, requisitos, obligaciones, y responsabilidades previstos en el contrato, relacionados con la obligación de acatar todas y cada una de las disposiciones administrativas impartidas por la EPMT PQ, se le podrá imponer multas sucesivas diarias, por cada parámetro, requisito, obligación, o responsabilidad incumplida, y por cada vehículo, mientras subsiste el incumplimiento. Los valores de las multas se presentan en el cuadro No. 4, MULTAS POR DEFICIENCIAS EN EL

Recuerda y cuenta 

CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES DE CARÁCTER INSTITUCIONAL O ADMINISTRATIVO, que se presenta en el resumen de multas (...)

De acuerdo con el resumen de multas mencionado, consta la infracción 16.4.6, en la que se impone una multa de 120 pasajes de tarifa integral y que, además, describe:

"... No portar los documentos que le faculden para la conducción del vehículo, licencia, habilitación, matrícula (...)"

De la revisión efectuada a manera de ejemplo se cita lo que contienen los certificados habilitantes:

"... En atención al Oficio EPMT PQ-GO-UCC-1301-16, del 23 de septiembre de 2016, en el cual la EPQ señala la fecha desde cuando la unidad con placa No. PUH0955, marca HINO, año 2008, chasis No. JHDFG1JPU8XX13255... ha venido prestando el servicio en el Corredor Central Trolebús, en el Registro Municipal No. 0186, asignado a la "Empresa Pública Metropolitana de Pasajeros Quito", es a partir del 01 de diciembre de 2013. (...)"

Por lo que se determinó que los autobuses de la empresa ALIMENTRÓPOLI S.A., destinados para el cumplimiento del objeto contractual, operaron y brindaron el servicio de transporte sin contar con el "Título habilitante" emitido por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y el "Certificado de la Secretaria de Movilidad", el cual en algunos casos, estuvo suspendido. Anexo 8.

Lo que fue corroborado por la Secretaria de Movilidad, mediante oficio SM-DMGM-2018-0089 de 5 de marzo de 2018, en los siguientes términos:

"... La Administradora Alimentropoli S.A., no cuenta con contrato de operación legalmente otorgado por el Municipio de Quito, a través de la Secretaria de Movilidad, como Administradora del Sistema de Transporte Público del Distrito Metropolitano. (...)"

Sin embargo, no se aplicó la multa sucesiva diaria, establecida contractualmente por los siguientes incumplimientos de 24 de las 32 unidades de transporte durante 29 días transcurridos:

Acosta y Caceres

- Resumen de estado de autobuses presentado en la oferta:

SIN REGISTRO MUNICIPAL	20
RTM SUSPENDIDO	4
TOTAL	24

- Cálculo multa

Boletos	Tarifa integral USD	Valor diario USD	Días transcurridos	Total multa por vehículo USD	Total vehículos	Total multa USD
120	0,25	30,00	291	8 730	24	209 520,00

Por lo que, el incumplimiento por parte de la Contratista, generó multas no cobradas, por 209 520,00 USD.

El Administrador de Contrato, presentó informes en los cuales indica la conformidad de los servicios brindados por la Contratista y que se cumplió a cabalidad con el objeto contractual, sin observar que la empresa contratada no contaba con el "Título habilitante" emitido por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y el "Certificado de la Secretaria de Movilidad", y que circularon con los permisos suspendidos.

Las certificaciones del tiempo que prestaban los servicios las unidades de transporte por la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, que se adjuntaron a los informes del Administrador de Contrato no constituyen la presentación del título habilitante o del permiso de operación.

El servidor citado, inobservó lo establecido en las cláusulas Novena "RÉGIMEN DE FALTAS Y MULTAS", Undécima "DE LA ADMINISTRACIÓN DEL CONTRATO"; las NCI 100-03, Responsables del control interno y 403-01 Supervisión.

Además, incumplió el literal a) del numeral 2, del artículo 77, de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Cuarenta y seis

Con oficios 0111 y 0114-DNA5-2018 de 25 de abril de 2018, se comunicó los resultados provisionales al Administrador de contrato y a la Gerente General de la Administradora Alimentrópoli S.A.

El Administrador del Contrato 003 de 13 de febrero de 2017, mediante comunicaciones de 11 de mayo y 21 de junio de 2018, respectivamente indicó:

"... comunicó a la máxima autoridad de la EPMTQP, con Memorando UCO-2017-231, que 20 unidades no disponen de documentos habilitantes e informando mediante Oficio EPMTQP-ADM-2017-005, de fecha 19 de julio 2017 que se presenten los documentos que sustenten los trámites de exoneración y matrículas a las unidades que carecen de los documentos habilitantes teniendo fecha de ejecución hasta el 15 de julio del 2017 según acta de compromiso de fecha 30 de junio 2017 (...)"

*"... la Secretaria de Movilidad Con oficio No SM-1401 2017 de 18 de agosto de 2017, se emitieron las certificaciones de ingreso de vehículos a las unidades que prestan el servicio de alimentación a través de la Administradora "ALIMENTROPOLI", mismo que mantiene un contrato de prestación de servicio de buses alimentadores.- **Por lo expuesto, informamos a la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, que la Secretaria de Movilidad considera necesario otorgar un tiempo adicional a la Empresa Alimentropoli para que presente los documentos habilitantes requeridos en la citada contratación, hasta que se culmine con el análisis técnico legal de la implementación de rutas.- De manera temporal estas unidades podrán circular con las certificaciones emitidas por la Secretaría de Movilidad y la aprobación de la revisión vehicular obligatoria** (...)"*

El Administrador de Contrato, adjuntó el oficio SM- 1197- 2016 emitido por la Secretaria de Movilidad, en el cual consta un documento, donde el Administrador del Sistema de Transporte Público de Pasajeros del DMQ, entregó las habilitaciones operacionales a la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, para 29 autobuses del que se desprende que, 2 autobuses están con habilitación, 13 se encuentran suspendidos y 14 no fueron presentados para la contratación, lo cual es motivo de la observación, puesto que existieron autobuses que operaron sin los documentos habilitantes; con relación a los dos autobuses, que señala que estuvieron habilitados, no se adjunta los permisos de operación y registros municipales, a fin de validar su afirmación, por lo que el comentario no varía.

La Gerente General de la Administradora Alimentrópoli S.A. mediante comunicación de 19 de junio de 2018, señaló:

Quorinto, 19 de junio 2018

"... para el caso de vehículos de propiedad de terceros, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, expedirá las certificaciones necesarias con el propósito de que sus propietarios puedan efectuar los trámites pertinentes ante las autoridades públicas. ANEXO (1) .- en virtud de que las autorizaciones que deberían emitirnos las autoridades competentes de la propia empresa contratante, no nos han sido entregados frente al sin número de oficios entregados y solicitados por la entrega de los documentos (...)"

Por otra parte, mediante comunicaciones de 11 y 12 de julio de 2018, manifestó:

"... Si hablamos de incumplimientos, *AL NO ENTREGARME LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD LOS PERMISOS Y DOCUMENTOS HABILITANTES RESPECTIVOS A PESAR DE YO HABERLOS SOLICITADO EN REITERADAS Y NUMEROSAS OCASIONES. ES UN INCUMPLIMIENTO DE LA PROPIA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL Y NO ES UN INCUMPLIMIENTO IMPUTABLE A ALIMENTROPOLI S.A. (...)"*

"... ALIMENTROPOLI S.A NO PUDO MATRICULAR SUS VEHÍCULOS, NO PO (sic) SU CULPA, NEGLIGENCIA U OMISIÓN, SINO PORQUE LA SECRETARÍA (sic) DE MOVILIDAD JAMÁS ENTREGÓ LAS (sic) DOCUMENTOS HABILITANTES PARA QUE ALIMENTROPOLI S.A., PUDIERA MATRICULAR SUS VEHÍCULOS. (...)"

Revisada la copia adjunta a la comunicación de la Gerente, se verificó que corresponde a un listado de los autobuses que fueron parte de la licitación, los que cotejados con la información entregada por la Secretaría de Movilidad mediante oficio SM-DMGM-2018-0089 de 5 de marzo de 2018, se estableció que no poseen matrícula, ni habilitaciones.

Lo manifestado por la referida Gerente General, no justifica lo comentado, puesto que no adjuntó los permisos de operación para evidenciar que efectivamente se solicitaron las habilitaciones y certificaciones a la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito

Conclusión

El Administrador de Contrato, en sus informes no observó los incumplimientos de las obligaciones contractuales, debido a que la empresa contratada no contaba con los permisos respectivos exigidos para la circulación en la ciudad de Quito, como son, el Título habilitante y el Certificado de la Secretaria de Movilidad, que garantizan que los vehículos que prestaron el servicio a la ciudadanía, se encontraron debidamente legalizados y al día en el cumplimiento de sus obligaciones, lo que ocasionó que no se

Cuervo ta joello

cobren 209 520,00 USD en multas generadas por los incumplimientos de la empresa Alimentrópoli S.A.

Recomendación

Al Gerente General

17. Dispondrá a los Administradores de los Contratos, que realicen la verificación de los requisitos y documentos habilitantes para la operación del transporte contemplados en los contratos suscritos por la empresa pública, de ser el caso, aplicarán multas, ejecución de garantías y acciones legales que sean necesarias, para el fiel cumplimiento de los términos contractuales.



Dr. Manuel Arroyo Álvarez

Director Nacional de Auditoria de Gobiernos Seccionales

