



CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

DIRECCIÓN PROVINCIAL DE PICHINCHA

DPPch-0028-2020

EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS
DE QUITO

INFORME GENERAL

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 en la EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DE QUITO y entidades relacionadas, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2018 y el 31 de enero de 2020

TIPO DE EXAMEN :

EE

PERIODO DESDE : 2018-01-01

HASTA : 2020-01-31

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 en la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito y entidades relacionadas, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2018 y el 31 de enero de 2020.

SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

AMT	Agencia Metropolitana de Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial
ART	Artículo
CGE	Contraloría General del Estado
CIA	Compañía
DMGM	Dirección Metropolitana de Gestión de la Movilidad
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
DNA5	Dirección Nacional de Auditoría de Gobiernos Seccionales
EPMPQ	Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito
EP	Empresa Pública
GAF	Gerencia Administrativa Financiera
GG	Gerencia General
GO	Gerencia de Operaciones
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
LCS	Lista Corta de Servicios
LOSNCP	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
LTDA	Limitada
NCI	Normas de Control Interno
PAC	Plan Anual de Contrataciones
SM	Secretaría de Movilidad
SA	Sociedad Anónima
USD	Dólares de los Estados Unidos de América

ÍNDICE

CONTENIDO	PÁGINAS
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
Monto de recursos examinados	6
Servidores relacionados	6
CAPÍTULO II	
RESULTADOS DEL EXAMEN	
Seguimiento al cumplimiento de recomendaciones	7
Novedades en los listados de las unidades de transporte que mantuvieron relación contractual con la EPMT PQ, para la ejecución del plan de retribución del servicio de transporte público	9
Convenios de pago recurrentes para la contratación del servicio de alimentadores	17
Pagos realizados a la empresa Alimetropoli S.A., sin documentos habilitantes completos	25
Los contratos y convenios de pago para el servicio de alimentadores, no se sustentaron en análisis de costo beneficio, que determinen su viabilidad	31
Sistema Trolebús no cuenta con controles y registros automatizados de las recaudaciones	38
Normativa interna que regula los procedimientos de recaudación del Sistema Trolebús, no fue aprobada ni implementada	44



E
C
U
A
D
O
R

Ref. Informe aprobado el

2020-12-10

Quito,

Señor

Gerente General

EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DE QUITO - EPMPQ

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 en la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito y entidades relacionadas, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2018 y el 31 de enero de 2020.

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 examinada no contienen exposiciones erróneas de carácter significativo, igualmente que las operaciones a las cuales corresponden, se hayan ejecutado de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, políticas y demás normas aplicables.

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

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

Atentamente,

Mst. José Luis García
Director Provincial de Pichincha

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial en la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito - EPMTQP, se realizó en cumplimiento a la Orden de Trabajo 0004-DNA5-2020 de 3 de febrero de 2020, con cargo al Plan Operativo de Control año 2020, de la Dirección Nacional de Auditoría de Gobiernos Seccionales de la Contraloría General del Estado.

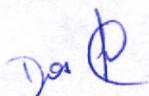
Objetivos del examen

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

Alcance del examen

Se analizó la 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 en la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito y entidades relacionadas, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2018 y el 31 de enero de 2020; en razón de que, la Contraloría General del Estado emitió el informe DNA5-0061-2018 aprobado el 12 de diciembre de 2018, en el que se evaluó las fases precontractual y contractual de los contratos.

No fue objeto de análisis, el seguimiento de las recomendaciones 1, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17 del mencionado informe, debido a que, a partir del 23 de abril de 2019, fecha en la que se notificó la aprobación a la EPMTQP, hasta el corte del examen, no se realizaron procesos de contratación del servicio de alimentadores.



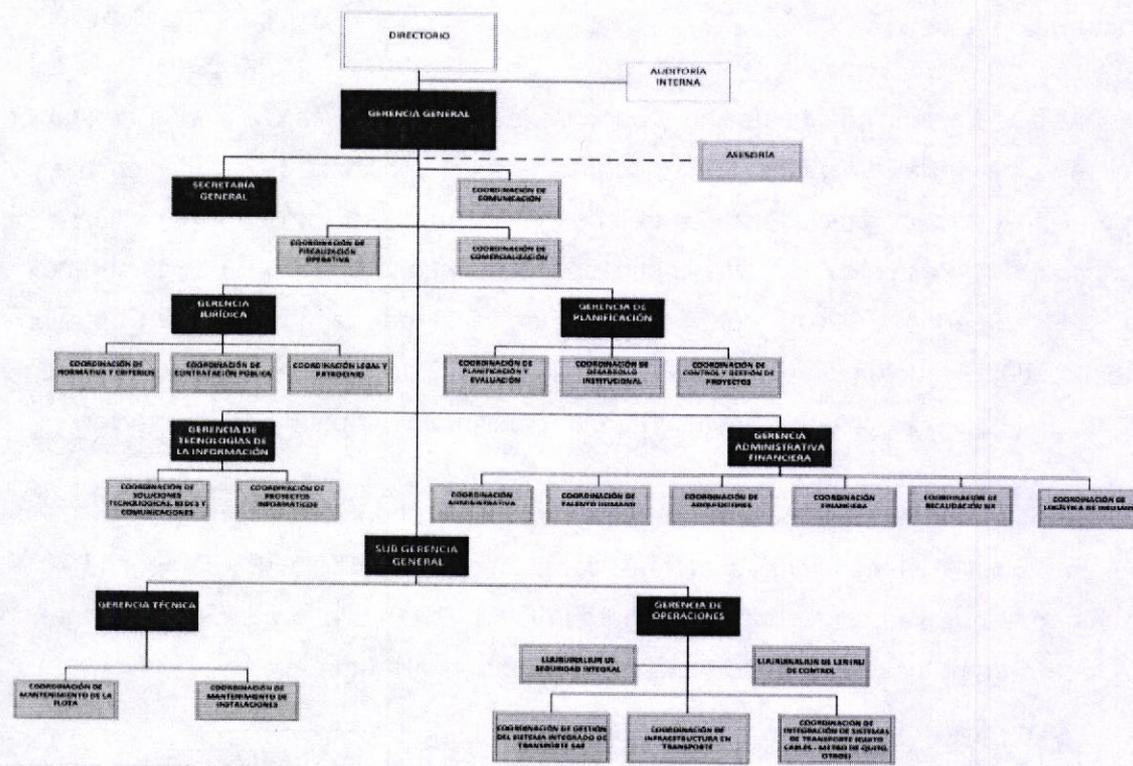
No fueron objeto de análisis los pagos realizados por la Agencia Metropolitana de Control de Transporte Terrestres, Tránsito y Seguridad Vial – AMT, del “Plan de retribución a la mejora de la calidad en la prestación del servicio de transporte público de pasajeros del Distrito Metropolitano de Quito”, por cuanto, será motivo de examen en la referida entidad.

Base legal

El Concejo Metropolitano de Quito mediante Ordenanza Metropolitana 0314, sancionada el 12 de julio de 2010 y publicada en el Registro Oficial 245 de 29 de los mismos mes y año, creó la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito – EPMPQ.

Estructura orgánica

La Estructura Orgánica de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito – EPMPQ, se encuentra definida en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, expedido y modificado mediante Resoluciones DIR-EPMPQ-005-2011 y DIR-EPMPQ-2016-002 de 28 de octubre de 2011 y 16 de junio de 2016, respectivamente, como se muestra a continuación:



Fuente: Resolución DIR-EPMPQ-2016-002

Tras

De acuerdo al artículo 9, Descripción de Procesos del Capítulo II "Estructura Organizacional por Procesos", la EPMT PQ, para el cumplimiento de sus competencias, atribuciones, misión, visión y gestión de sus procesos, ha definido la siguiente estructura:

1. PROCESOS GOBERNANTES

- 1.1. Gestión Normativa
Responsable: Miembros de Directorio
- 1.2. Direccionamiento Estratégico
Responsable: Gerente General
- 1.3. Direccionamiento Técnico - Operativo
Responsable: Sub Gerente General

2. PROCESOS AGREGADORES DE VALOR

- 2.2. Gestión de Operaciones
Responsable: Gerente de Operaciones
 - 2.2.1. Gestión del Sistema Integrado de Transporte SAE
Responsable: Coordinador de Operaciones
 - 2.2.1.1 Gestión Operacional de los Corredores
 - 2.2.2. Gestión de Vigilancia Operacional
Responsable: Coordinar del Centro de Control
 - 2.2.3. Gestión de Coordinación de Integración de Sistemas de Transporte
Responsable: Coordinador de Sist. de Integración de transporte
 - 2.2.3.1 Gestión de Estudios y Diseño
 - 2.2.3.2 Gestión de Integración de los Sistemas
 - 2.2.4. Gestión de Infraestructura de Transporte
Responsable: Coordinador de Infraestructura de transporte
 - 2.2.5. Gestión de Seguridad Integral
Responsable: Coordinador de Seguridad

3. PROCESOS HABILITANTES DE ASESORÍA

- 3.1. Gestión Estratégica
Responsable: Gerente de Planificación

Quintero

3.1.1. Gestión de Planificación y Evaluación

Responsable: Coordinador de Planificación y Evaluación

3.1.1.1 Gestión de Planificación Operativa y Plurianual

3.2. Gestión de Asesoría Jurídica

Responsable: Gerente Jurídico

3.2.1. Gestión de Normativa y Criterios

Responsable: Coordinador de Normativa y Criterios

3.2.1.1 Gestión de Absolución de Consultas Internas y Externas

3.2.1.2 Análisis y Estudio de Normativa

3.2.2. Gestión de Contratación Pública

Responsable: Coordinador de Contratación Pública

3.2.2.1 Resoluciones de Contratación

3.2.2.2 Gestión de Contratos

3.3. Gestión de Fiscalización Operativa

Responsable: Coordinador de Fiscalización

4. PROCESOS HABILITANTES DE APOYO

4.1. Gestión Administrativa Financiera

Responsable: Gerente Administrativo Financiero

4.1.1. Gestión Administrativa

Responsable: Coordinador Administrativo

4.1.1.1 Gestión de Servicios Generales

4.1.1.2 Gestión de Seguros

4.1.2. Gestión Financiera

Responsable: Coordinador Financiero

4.1.2.1 Gestión Presupuestaria

4.1.2.2 Gestión Contable

4.1.2.3 Gestión de Tesorería

4.1.3. Gestión de Recaudación SIR

Responsable: Coordinador de Recaudación

4.1.3.1 Gestión de Talento Humano

4.1.3.2 Gestión de Administración de Talento Humano

Cinco P

Objetivos de la entidad

Según el Artículo 2 de la Ordenanza Metropolitana 0314 de 12 de julio de 2010, los objetivos principales de la EPMPQ, son:

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

Monto de recursos examinados

El monto de recursos examinados fue de 58 266 251,00 USD, distribuidos así:

- El Contrato 0003 LCS-EPMPQ-006-2016, se analizaron 6 pagos correspondientes al período de enero a mayo de 2018, por 882 620,73 USD.
- De 1.548 convenios de alimentadores, se analizó 577 convenios con igual número de pagos realizados en los períodos 2018, 2019 y 2020, por 34 507 253,27 USD.
- Recaudaciones del Sistema Trolebús por 22 876 377,00 USD, que corresponden al 55% del total de recaudaciones del período de examen, que ascendieron a 41 541 383,37 USD.

COMPONENTES	PERÍODO						TOTAL	
	2018		2019		2020		No.	USD
	No.	USD	No.	USD	No.	USD		
CONVENIOS DE ALIMENTADORES	443	8 535 881,95	106	23 898 696,56	28	2 072 674,76	577	34 507 253,27
CONTRATOS DE ALIMENTADORES	1	882 620,73		-		-		882 620,73
RECAUDACIONES SISTEMA TROLEBÚS		11 629 231,42		10 413 343,06		833 802,52		22 876 377,00
TOTAL								58 266 251,00

Fuente:

- **Recaudaciones:** Mayores Generales y auxiliares de las cuentas de recaudación del Sistema Trolebús 6.2.4.03.07.02 y 6.2.4.03.07.08
- **Contratos y convenios:** Detalle de pagos de contratos y convenios de pago de servicio de alimentadores, proporcionados por la Gerencia Administrativa Financiera mediante oficios EPMPQ-GG-2020-0232, 254 y 266. Según Anexo 1.

Servidores relacionados

Anexo 2



CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Seguimiento al cumplimiento de recomendaciones

Informe DNA5-0061-2018 aprobado el 12 de diciembre de 2018, del examen especial a los procesos precontractual, contractual, ejecución, liquidación y pagos 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, en la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, por el período comprendido entre el 01 de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2017, entregado a la máxima autoridad de la Empresa, mediante oficio 015784-DNA5 de 23 de abril de 2019, en el que constan diecisiete recomendaciones, de las cuales, tres se ejecutaron, cuatro no fueron cumplidas y diez no fueron consideradas en el seguimiento, por cuanto, a partir de la vigencia de las recomendaciones, no se ejecutaron contratos por servicio de alimentadores. Anexos 3 y 4.

El Gerente de Operaciones, actuante en el período examinado, no implementó las recomendaciones emitidas en el informe DNA5-0061-2018, a pesar de las disposiciones y seguimiento realizado por los Gerentes Generales, por lo que incumplió el artículo 92, Recomendaciones de Auditoría de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, e inobservó la Norma de Control Interno 600-01 Seguimiento continuo o en operación, lo que dio lugar a que la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, mantenga las deficiencias relacionadas con: la suscripción reiterativa de convenios de pago, los pagos de los convenios superiores a los ingresos de autogestión, la falta de control en la prestación de servicio de las unidades alimentadoras; y, la aplicación de multas por incumplimiento de obligaciones contractuales, impidiendo el fortalecimiento de los procesos y consecuentemente el sistema de control interno institucional.

Con oficios 0348, 0362, 0363 y 0364-DNA5-2020; y, 137, 138, 139, 140 y 141-0004-DNA5-2020, de 17, 20 y 23 de julio de 2020, se comunicó los resultados provisionales a los servidores relacionados.

El Gerente de Operaciones, en oficios EPMPQ-GO-2020-0040-O y 0052-O de 3 y 29 de agosto de 2020, en respuesta a la comunicación de resultados y posterior a la

Siate 

conferencia final de comunicación de resultados, respectivamente, en términos similares, señaló:

“... mediante los Memorandos No. EPMPQ-GO-2020-0259-M, de 20 de marzo de 2020, EPMPQ-GO-2020-0379-M, de 04 de mayo de 2020, EPMPQ-GO-2020-0469-M, de 27 de mayo de 2020, EPMPQ-GO-2020-0475-M de 29 de mayo de 2020, EPMPQ-GO-2020-0570-M de 29 de junio de 2020 y EPMPQ-GO-2020-0627-M de 13 de julio de 2020 se remitieron los reportes de avances y cumplimientos de las recomendaciones a la Gerencia de Planificación (...).”

Lo señalado por el servidor, no modifica el comentario de auditoría, ya que, si bien remitió los oficios de avances del cumplimiento de recomendaciones a la Gerencia de Planificación, no se consideraron acciones para subsanar la observación respecto a los documentos habilitantes completos que deben presentar los Operadores de transporte público.

Conclusión

De las 17 recomendaciones constantes en el informe DNA5-0061-2018, aprobado el 12 de diciembre de 2018, cuatro no fueron cumplidas, debido a que, si bien los Gerentes Generales dispusieron y realizaron seguimiento, el Gerente de Operaciones, no dio cumplimiento a las mismas, lo que dio lugar a que la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, mantenga las mismas deficiencias relacionadas con: la suscripción reiterativa de convenios de pago, pagos de los convenios superiores a los ingresos de autogestión y la falta de control en la prestación de servicio de las unidades alimentadoras, impidiendo el fortalecimiento de los procesos y consecuentemente el sistema de control interno institucional.

Recomendación

Al Gerente General

1. Elaborará un cronograma de las recomendaciones incumplidas del informe DNA5-0061-2018, que contenga al menos el detalle de las mismas, los servidores responsables de su cumplimiento, plazo y medios de verificación documentales; y, realizará supervisión periódica con la finalidad de asegurar su aplicación, en los plazos previstos, evitar efectos futuros que pongan en riesgo las operaciones administrativas, financieras y de otra índole; y, mejorar la gestión institucional.

Ocho (P.)

Novedades en los listados de las unidades de transporte que mantuvieron relación contractual con la EPMTQP, para la ejecución del plan de retribución del servicio de transporte público

El Concejo Metropolitano de Quito, mediante Resolución C-024 de 8 de febrero de 2018, creó el "Plan de retribución a la mejora de la calidad en la prestación de servicios de transporte público de pasajeros del Distrito Metropolitano de Quito", en el artículo 4 se estableció como excepción la exclusión de la asignación de los recursos, entre otros a las unidades que mantienen relación contractual con la Empresa Pública Metropolitana de Pasajeros de Quito, para la prestación de servicios de transporte en los corredores o líneas alimentadoras.

Mediante Resolución SM-001-2018 de 23 de febrero de 2018, el Secretario de Movilidad expidió el Instructivo para la ejecución del plan de retribución, disponiéndose en el artículo 6 "Listados de Registros Municipales por unidad" del capítulo II "De los indicadores de Calidad del Servicio y su forma de evaluación", entre otros, que previo al inicio de las fiscalizaciones y evaluaciones mensuales por parte de la AMT, la Secretaría de Movilidad remitirá a dicha entidad el listado de registros municipales con las unidades de transporte público perteneciente a las operadoras autorizadas a prestar el servicio en el ámbito intracantonal, urbano, rural y combinado. En concordancia con la disposición general cuarta del referido instrumento legal, la EPMTQP debió remitir dentro de los 5 primeros días de cada mes, el listado de las unidades de transporte que mantengan relación con dicha entidad.

En las matrices de los convenios de pago de la prestación de servicios de transporte de pasajeros en buses alimentadores, entregados por el Gerente General de la EPMTQP; y, la base de datos proporcionada por el Director General de la Agencia Metropolitana de Tránsito, se verificó que la AMT realizó la fiscalización a 113 buses que mantuvieron una relación contractual con la EPMTQ a través de contratos o convenios de pago, durante el período 2018, para acogerse al Plan de Retribución a la mejora de la calidad de transporte público de pasajeros del DMQ, valores que fueron cancelados por la AMT. Anexo 5.

En los listados emitidos por la EPMTQP, no se adjuntó los documentos de soporte pertinentes, que permitan validar y contrastar los registros, a fin de asegurar que los

Nueva E.

listados elaborados por los servidores encargados de la Gerencia de Operaciones, estuvieron completos, precisos y concisos.

No se evidenció las acciones realizadas a fin de promover a los operadores a que notifiquen a la Secretaría de Movilidad la programación prevista para la operación de las unidades que prestaron el servicio de alimentadores en la EPMTQP, para que la misma sea cotejada con la información emitida por la empresa y evitar la generación de afectaciones durante la ejecución del plan.

Los hechos se originaron debido a que, los Gerentes Generales, Gerentes de Operaciones, Analistas y Especialistas de Operaciones y Especialistas de Control de Operación y Supervisión de la EPMTQP; los Secretarios de Movilidad, los Directores Metropolitanos de Gestión de la Movilidad y el Servidor Municipal 11 – Técnico encargado de excluir los buses alimentadores de los listados de la Secretaría de Movilidad, actuantes durante el período de examen, no implementaron acciones oportunas y efectivas para la elaboración de los reportes por parte de la EPMTQP y posterior validación de la Secretaría de Movilidad, previo a la depuración de los listados, lo que dio lugar a que 113 unidades que mantuvieron relación contractual con la empresa y que se encontraron en los registros, fueran fiscalizadas por la AMT, para acogerse al beneficio del Plan de Retribución a la mejora de la calidad en la prestación de servicios de transporte público de pasajeros del Distrito Metropolitano de Quito, por lo que, inobservaron el literal a) del artículo 4 “excepciones”, de la Resolución C-024 de 8 de febrero de 2018, el artículo 6 del capítulo II de la Resolución SM-001-2018 de 23 de febrero de 2018; y, las Normas de Control Interno 401-03, Supervisión; y, 600-01, Seguimiento continuo o en operación.

Con oficios 0348, 0349, 0362, 0363, 0364, 0365, 0366 y 0367-DNA5-2020; del 137 al 141-0004-DNA5-2020 y del 206 al 215-0004-DNA5-2020, de 17, 20 y 23 de julio y 4 y 6 de agosto de 2020, se comunicó los resultados provisionales a los servidores relacionados.

La Directora Metropolitana de Gestión de la Movilidad de la Secretaría de Movilidad, en comunicación de 27 de julio de 2020, manifestó:

“... las acciones efectuadas en mi calidad de Directora de Gestión de la Movilidad durante mi período de gestión (3 de junio de 2019 al 31 marzo de 2020), relacionadas al seguimiento de estos procesos e inconvenientes presentados en los años 2018 relacionados al Plan de retribución y listados de alimentadores.- ... debo informar que del particular relacionado... fueron puestas en mi



conocimiento en reunión mantenida con... la representante de la Cámara de Transporte... conforme Ayuda Memoria de Reunión de 4 de junio de 2019... en la cual se señaló los problemas existentes en los listados emitidos, certificaciones de la Secretaría y subsanaciones. Como consecuencia... convoqué el 7 de junio de 2019, al Gerente de Operaciones de la Empresa de Pasajeros EPMTQP... y al funcionario de la DMGM, encargados de la verificación de los listados por ambas instituciones, quienes se comprometieron a que la EPMTQP revisaría de manera previa y final los listados a ser remitidos a la Secretaría de Movilidad y los inconvenientes presentados (...)

Lo manifestado por la servidora, si bien presentó los documentos mencionados en el párrafo precedente, no se evidenció que se arbitraron acciones para que los Gerentes de Operaciones de la EPMTQP y los servidores de la Dirección Metropolitana de Gestión de la Movilidad de la Secretaría de Movilidad subsanaran los inconvenientes existentes en los listados enviados a la AMT.

El Gerente General, con oficio EPMTQP-GG-2020-0440-O de 31 de julio de 2020, indicó:

“... se remite la matriz identificando las unidades que brindaron el servicio de transporte por parte de la EPMTQP para lo cual se adjunta los oficios correspondientes con los cuales se comunicó a la Secretaría de Movilidad el listado de las unidades de transporte público que operaron como alimentadores en los diferentes corredores (...)”.

El Gerente de Operaciones, en oficio EPMTQP-GO-2020-0040-O de 3 de agosto de 2020, señaló:

“... Una vez verificada la información constante en el Anexo remito (sic) se pudo evidenciar que 59 registros efectivamente fueron reportados como prestadores del servicio de alimentadores a la Secretaría de Movilidad.- Es decir que los registros previamente expuestos fueron efectivamente puestos en conocimiento de la Secretaría de Movilidad, Entidad encargada de transmitir la información a la Agencia Metropolitana de Tránsito.- ... la información relacionada con las unidades que prestaron el servicio de alimentadores provino de la verificación operacional, en tal virtud se puede indicar que el número restante de registros no intervinieron en la prestación del referido servicio.- De considerarlo viable se podría realizar una validación en función de lo señalado en la Comunicación, toda vez que la información que recibió la Agencia Metropolitana de Tránsito pasó por un filtro previo en la Secretaría de Movilidad (...)”.

Lo indicado por los servidores, no modifica el comentario de auditoría, debido a que, si bien adjuntó los oficios con los cuales remitió a la Secretaría de Movilidad, los listados mensuales de los buses que prestaron el servicio de alimentadores en la empresa, no se evidenciaron los controles aplicados para asegurar la confiabilidad de la información

Once P.

y validación, con los reportes de la planificación mensual de los buses que tuvieron una relación contractual con la EPMTQP.

El Gerente de Operaciones, con oficio EM-CGE-2020-002 de 3 agosto de 2020, indicó:

"... durante el período de mi gestión, ni la Gerencia General, ni la Gerencia de Operaciones de la EPMTQP recibió la Resolución SM-001-2018 de 23 de febrero de 2018; ni la Resolución C-024 de 8 de febrero de 2018. Es decir, durante el período de mi gestión NO conocí sobre las resoluciones indicadas.- ... al no conocer, durante el período de mi gestión, la Resolución SM-001-2018... C-024 de 8 de febrero de 2018, no pude aportar al cumplimiento de lo estipulado en estos instrumentos y menos ser responsable de que la Agencia Metropolitana de Tránsito haya pagado compensaciones económicas a buses que, en el marco de estas resoluciones, no correspondían dicho pago (...)"

Lo indicado por el servidor, no modifica el comentario de auditoría, por cuanto, durante su período de gestión, estuvo en vigencia el Plan de retribución, que fue de conocimiento público.

El Secretario de Movilidad y los Directores Metropolitanos de Gestión de la Movilidad de la Secretaría de Movilidad, en comunicación y oficios 004-CGE-RNC-2020 y 007-CGE-PRL-2020 de 3 de agosto de 2020, en términos similares, manifestaron:

*"... mediante Resolución N° C024 de 08 de febrero de 2018, el Concejo del Distrito Metropolitano de Quito, resolvió la creación del Plan de Retribución a la Mejora de la Calidad en la Prestación del Servicio de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Metropolitano de Quito. - ... "(...) **los Operadores tendrán la obligación de notificar a la AMT y a la Secretaría de Movilidad, la programación prevista para la operación de las unidades que prestan el servicio en los distintos corredores administradores por la EPMTQP, la misma que será cotejada con la información que repose en las entidades metropolitanas.- Sin perjuicio de lo señalado, constituye obligación de los Operadoras de transporte notificar con la debida anterioridad a la Secretaría de Movilidad, cualquier cambio en la programación de la operación de las unidades de transporte público de pasajeros, que pudiese generar afectación durante la ejecución del presente Plan (...)** - ... la emisión de los listados de buses de transporte público que mantuvieron relación contractual ya sea como alimentadores o de alguna otra forma con la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito (EPMTQP), era de absoluta responsabilidad de la mencionada Empresa Municipal, ya que la Secretaría de Movilidad no tenía en su base de datos estadística AS 400 cuántos registros mantenían esa relación con la EPMTQP.- Una vez que se contaban con los dos listados: el emitido por el área de Gestión Operacional de la DMGM y por la Gerencia de Operaciones de la EPMTQP, el... Servidor Municipal 11 de la Secretaría de Movilidad, empezaba un proceso de depuración del listado que se enviaba a la Agencia Metropolitana de Tránsito, en cumplimiento a lo establecido en el Artículo 6 del Instructivo, para remitir el listado de registros municipales con*

Doc. P

las debidas excepciones.- ... se mantuvieron varias reuniones de trabajo entre la Secretaría de Movilidad, la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros, la AMT y la Cámara de Transporte Público de Pasajeros (En representación de los Operadores aspirantes al pago de la retribución), para verificar uno por uno, los registros enviados por la EPMTQP desde el inicio del Plan de Retribución a la Mejora de la Calidad en la Prestación del Servicio de Transporte Público de Pasajeros... y que no concordaban con las verificaciones efectuadas por la AMT, para depurar los listados y proceder con el pago o la devolución de lo pagado en caso que corresponda. Estas mesas de trabajo se desarrollaron posterior a mi salida de la Dirección Metropolitana de Gestión de la Movilidad.- ... los listados de unidades que tenían alguna relación contractual con la EPMTQP, emitidos por la Gerencia de Operaciones de la Empresa Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito (enviados por correo electrónico y de manera física por oficios), debían ser aceptados por la Secretaría de Movilidad y únicamente ser excluidos de los listados definitivos que se enviaban a la AMT... la Secretaría no podía juzgar la veracidad de los datos suministrados (...)".

Lo manifestado por los servidores, no modifica el comentario de auditoría, puesto que, no se adjuntó documentos que permitan verificar las gestiones realizadas con las operadoras de transporte para validar la información que contenían los listados entregados por parte de la EPMTQP, previo a enviar los listados definitivos a la AMT; además, la depuración de los listados estuvo a cargo de los servidores de la Secretaría de Movilidad.

El Servidor Municipal 11 – Técnico encargado de depurar los listados de buses alimentadores de la Secretaría de Movilidad, en comunicación recibida el 8 de agosto de 2020, señaló:

"... La EPMTQP enviaba a la Secretaría de Movilidad los listados de buses alimentadores, y esa información, tan pronto como era recibida por la Secretaría de Movilidad, se la usaba para procesar (filtrar) los listados proporcionados por la base de datos AS400. Esta base de datos es la que contiene la información de los buses registrados en el Distrito Metropolitano de Quito. La Secretaría de Movilidad enviaba a la AMT los listados así filtrados de aquellos que aspiraban al posible pago dispuesto en el "Plan de retribución a la mejora de la calidad en la prestación de servicios de transporte público de pasajeros del Distrito Metropolitano de Quito." - En segundo lugar, quiero hacer notar que en vista que se detectó que habían inconsistencias en los listados de alimentadores emitidos y proporcionados por la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, se realizaron varias reuniones entre la Secretaría de Movilidad, la EPMTQP, la AMT y la Cámara de Transporte de Quito con el fin de subsanar todos los errores que pudieran existir en TODOS los listados: es decir de los listados desde febrero de 2018 hasta el último.- Estas reuniones se llevaron a cabo tanto en la Secretaría de Movilidad, como en las oficinas de la EPMTQP en la Estación El Recreo.- Existen las actas de estas reuniones en el archivo de la Secretaría de Movilidad, así como también el oficio en que queda constancia de la entrega de los listados depurados de buses alimentadores

rec. P

emitidos por la EPMTQP a la Secretaría de Movilidad y el reenvío de los mismos a la AMT por parte de la Secretaría. Aunque estos listados de alimentadores para la depuración de los listados finales se recibieron oficialmente alrededor del mes de mayo de 2019, las reuniones de trabajo se habían estado efectuando desde antes, con esos mismos listados (antes de su recepción oficial), para acelerar el trabajo. Tras estas reuniones, todas las entidades involucradas obtuvieron la misma información generada: Secretaría de Movilidad, AMT, EPMTQP y Cámara de Transporte. La AMT, en uso de sus atribuciones establecidas en la Resolución C-024 del 8 febrero de 2018 pudo, por lo tanto, proceder con el pago a los propietarios de buses que cumplieron con los requisitos establecidos o, en los casos de pago efectuado indebidamente, a la devolución del valor correspondiente (...)”.

Lo señalado por el servidor, ratifica el comentario de auditoría, por cuanto, acepta que los listados emitidos por la EPMTQP y depurados y remitidos a su vez por parte de la Secretaría de Movilidad a la AMT, tuvieron errores; las reuniones de trabajo entre las 3 entidades se efectuaron una vez que los pagos ya fueron realizados a los propietarios de buses que no prestaron el servicio convencional, sino que mantuvieron una relación contractual con la EPMTQP como alimentadores; además que no se adjuntó documentos que sustenten la depuración realizada.

Los Especialistas de Operaciones de la EPMTQP, en comunicaciones de 8 de agosto de 2020, en similares términos, indicaron:

“... En el mes de mayo de 2018 por disposición verbal del ex Gerente de Operaciones... todos los encargados de Operaciones de los distintos corredores a cargo de la EPMTQP entregaron las listas de unidades que se encontraban dentro de una planificación operacional en el mes de abril de 2018, planificación que la realizaban dos funcionarios técnicos específicos contratados por la EPMTQP para este fin, este documento fue entregado durante los 2 meses de mi gestión a la Gerencia de Operaciones, desconociendo totalmente el hecho que los mencionados listados serían entregados a la Secretaría de Movilidad y servirían de herramienta para el “ Plan de Retribución a la mejora de la calidad en la prestación del servicio de transporte público de pasajeros del Distrito Metropolitano de Quito”.- Durante el período de mi gestión... Jamás se me informó y mucho menos se emitió disposición alguna con funciones relacionadas al cumplimiento de lo establecido en la Resolución C-024 de 8 de febrero de 2018 y Resolución SM-001-2018 de 23 de febrero de 2018, no fui notificada nunca de la existencia de estos dos instrumentos legales que, a la presente fecha los conozco por estar mencionados en su oficio (...)”.

Lo indicado por los servidores, no modifica lo comentado puesto que, no se adjuntaron los listados referidos, ni sustentó los controles aplicados para garantizar la integridad de los reportes previo a remitirlos a la Gerencia de Operaciones, a fin de verificar su contenido.

Castro P

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados, los Directores Metropolitanos de Gestión de la Movilidad de la Secretaría de Movilidad, con oficios 012-CGE-PRL-2020 y 006-CGE-RNC-2020 de 25 de agosto de 2020, en términos similares, señalaron:

“... en relación a la calidad y veracidad de los listados de buses de transporte público que mantuvieron relación contractual ya sea como alimentadores o de alguna otra forma con la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito (EPMTPQ), era de absoluta responsabilidad de la mencionada Empresa Municipal, ya que la Secretaría de Movilidad no tenía en su base de datos estadística AS 400 cuántos y cuáles registros municipales mantenían esa relación con la EPMTPQ.- ... los listados de unidades que tenían alguna relación contractual con la EPMTPQ, emitidos por la Gerencia de Operaciones de la Empresa Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito (enviados por correo electrónico y de manera física por oficios), debían ser aceptados por la Secretaría de Movilidad y únicamente ser excluidos de los listados definitivos que se enviaban a la AMT (...).”

La Directora Metropolitana de Gestión de Movilidad de la Secretaría de Movilidad, en comunicación de 25 de agosto de 2020, manifestó:

“... efectué 15 reuniones no solo con la Empresa de Pasajeros, la Cámara de Transporte sino con los Directores de la Agencia Metropolitana de Control, dentro de la cuales fueron resolviéndose los inconvenientes presentados en los periodos (sic) anteriores a mi gestión (...).”

Lo manifestado por los servidores, no modifica el comentario de auditoría, puesto que, no adjuntaron documentos que permitan evidenciar que los listados de los buses fueron subsanados y remitidos a la AMT, para la toma de acciones correspondientes.

El Gerente de Operaciones, en oficio EPMTPQ-GO-2020-0052-O de 29 de agosto de 2020, indicó:

“... una vez verificada la información constante en el Anexo remitido se pudo evidenciar que 60 registros efectivamente fueron reportados como prestadores del servicio de alimentadores a la Secretaría de Movilidad, los oficios que sustentan el reporte de estas unidades se encuentran en el anexo 3 del presente documento. - Las 39 unidades detalladas fueron previamente reportadas a la Agencia Metropolitana de Tránsito mediante Oficio Nro. SM-2020-1135, de fecha 04 de abril de 2020, es decir que los registros fueron efectivamente puestos en conocimiento a la Agencia Metropolitana de Tránsito.- ... se evidenció 14 unidades que prestaron el servicio de alimentadores en la EPMTPQ, no fueron reportadas a la Secretaría de Movilidad debido a que ingresaron como unidades de reemplazo o trabajaron por 1 día.- la EPMTPQ remita el listado con las

Quise

novidades encontradas de estas 14 unidades la Secretaría de Movilidad, a fin de que se realice una depuración de la información, que permita a la AMT recuperar los valores pagados, en el caso de que fuera pertinente toda vez que la reglamentación generada para este proceso determina que las unidades deberán trabajar un número de días mínimo en el transporte convencional, motivo por el cual podrían haber participado parcialmente en el subsistema (sic) MetrobúsQ (...)”.

El Servidor Municipal 11 de la Secretaría de Movilidad, en comunicación de 3 de septiembre de 2020, señaló:

“... La EPMTQP enviaba a la Secretaría de Movilidad los listados de buses alimentadores, y esa información, tan pronto como era recibida por la Secretaría de Movilidad, se la usaba para procesar (filtrar) los listados proporcionados por la base de datos AS400. La Secretaría de Movilidad enviaba a la AMT los listados así filtrados de aquellos que aspiraban al posible pago dispuesto en el “Plan de retribución a la mejora de la calidad en la prestación de servicios de transporte público de pasajeros del Distrito Metropolitano de Quito.- Alrededor del mes de abril de 2019, la AMT hizo conocer que existían datos que no coincidían entre las revisiones de campo y los listados que recibían, en lo referido a alimentadores. Por tal motivo se realizaron reuniones para solventar cualquier posible inconsistencia que pudieran haberse dado en los listados elaborados y proporcionados por la EPMTQP. - ... la Secretaría de Movilidad organizó reuniones técnicas para solventar los mencionados inconvenientes. Para eso, se pidió a la EPMTQP que revise toda la información que había entregado a la Secretaría y la entregue nuevamente, pero depurada (lo cual hizo, primero de manera extraoficial y posteriormente de manera oficial). - ... Existen las actas de estas reuniones en el archivo de la Secretaría de Movilidad. Luego de realizadas las reuniones, todas las entidades participantes obtuvieron la misma información así conseguida y depurada (...)”.

Lo indicado por los servidores, ratifica el comentario de auditoría, debido a que, existieron errores dentro de los listados, ya que la empresa incluyó los buses que prestaron el servicio de alimentadores en tiempo parcial y no presentaron documentos que sustenten las gestiones realizadas para reportar, coordinar y concretar las acciones que les permitieran entregar listados completos y confiables para la ejecución del plan de retribución del servicio de transporte.

Conclusión

Los Gerentes Generales, Gerentes de Operaciones, Analistas y Especialistas de Operaciones y Especialistas de Control de Operación y Supervisión de la EPMTQP; los Secretarios de Movilidad, los Directores Metropolitanos de Gestión de la Movilidad y el Servidor Municipal 11 – Técnico encargado de excluir los buses alimentadores de los listados de la Secretaría de Movilidad, no implementaron acciones oportunas y

Dieciséis P.

efectivas para la elaboración de los reportes por parte de la EPMTQP y posterior validación de la Secretaría de Movilidad, para la depuración de los listados, lo que dio lugar a que, 113 unidades que mantuvieron relación contractual con la empresa y que se encontraron en los registros, fueron fiscalizadas por la AMT, para acogerse al beneficio del Plan de Retribución a la mejora de la calidad en la prestación de servicios de transporte público de pasajeros del Distrito Metropolitano de Quito.

Recomendaciones

Al Gerente General

2. Dispondrá al Gerente y los Especialistas de Operaciones, responsables de cada uno de los corredores de la EPMTQP, implementen controles para la elaboración, verificación y validación de los listados de los buses que prestaron el servicio de alimentadores en la empresa, en el período de febrero de 2018 a julio de 2019, con la finalidad de que sean remitidos a la Secretaría de Movilidad para el trámite pertinente.

Al Secretario de Movilidad

3. Dispondrá al Director Metropolitano de Gestión de la Movilidad que, conjuntamente con el Servidor Municipal 11, sobre la base de los listados remitidos por la EPMTQP, realicen la depuración y comparación de la información, con los archivos de los buses de servicio convencional que mantiene la entidad, resultados que serán entregados a la AMT, para subsanar los inconvenientes presentados en el período de febrero de 2018 a julio de 2019, a fin de asegurar la adecuada ejecución del plan de retribución del servicio de transporte público de pasajeros.

Convenios de pago recurrentes para la contratación del servicio de alimentadores

A finales del período 2018, el Gerente de Operaciones solicitó al Gerente General el inicio de los procesos de contratación para 22 rutas de alimentadores, debido a que estos finalizaron; entre el 26 de marzo y el 23 de abril de 2019, fueron publicados en el portal de compras públicas 26 procesos de contratación para diferentes rutas del servicio de alimentadores, procesos que posteriormente se declararon desierto, por cuanto, las operadoras de transporte no presentaron ofertas, por lo que, durante el

Jacinto P.

período examinado, se mantuvo la figura de convenios de pago mensuales para mantener el servicio de transporte público en calidad de alimentadores.

Los Gerentes Generales, los Subgerentes Generales y los Gerentes Jurídicos de la EPMPQ, para dotar del servicio de alimentadores en los corredores Ecovía, Sur Oriental y Central o Trolebús, suscribieron durante el período de examen 1.548 convenios de pago con las operadoras de transporte público y con los propietarios de las unidades de buses, en la modalidad de rutas y transporte expreso, como consta en el siguiente detalle: (Anexo 6)

CORREDOR	CANTIDAD DE CONVENIOS POR PERÍODO			TOTAL
	2018	2019	2020	
Ecovía	819	255	4	1.078
Sur Oriental	142	211	14	367
Central - Sistema Trolebús	37	61	5	103
TOTALES	998	527	23	1.548

Los pagos realizados a las operadoras del Corredor Carcelén, fueron realizados sobre la base del "Convenio para la intervención de la Operadora en la fase de implementación del Corredor Carcelén", vigente desde el 1 de mayo de 2015 hasta el 31 de enero de 2020, debido a que, no se suscribió el Contrato de Operación por parte de la Secretaria de Movilidad; por lo que, se pagó desde el 2015 con el mismo convenio, en cuyo plazo se estableció que su duración era de tres meses o hasta que se firme un contrato de operación.

Para el pago a las 9 operadoras que conforman el Corredor Sur Occidental, se realizó en base al "Convenio para la puesta en marcha del Corredor Sur Occidental y la Gestión de Recaudo y Distribución de Caja", vigente desde el 11 de mayo de 2012 hasta el 15 de marzo 2019. A partir del 16 de marzo de 2019 hasta el 31 de enero de 2020, se aplicó el Contrato de Operación suscrito entre las Operadoras y la Secretaría de Movilidad.

De acuerdo con el pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado, el convenio de pago, es una figura que se aplica por excepción, cuando no hubiere sido posible celebrar un contrato.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en su artículo 1 determina y obliga a las instituciones públicas a atender y cumplir con sus disposiciones

Diego P.

y de su Reglamento General para adquirir bienes, ejecutar obras y prestar servicios, incluidos los de consultoría; en tal sentido, todos estos procedimientos deberían ejecutarse de manera regular y oportunamente a través del Portal Institucional del SERCOP "Compras Públicas".

Los Gerentes Generales, los Subgerentes Generales y los Gerentes Jurídicos, actuantes durante el período de examen, responsables de la autorización y suscripción de los convenios de pago, no analizaron los hechos, situaciones y circunstancias para evaluar si efectivamente la suscripción del convenio cuenta o no con argumentos sólidos para su procedencia, tampoco dispusieron acciones efectivas y oportunas a los Gerentes de Operaciones y de Planificación, a fin de que elaboren los estudios y especificaciones técnicas pertinentes para el inicio de los procesos de compras públicas con sujeción a la normativa y al instrumento de planificación de formulación obligatoria PAC, para la prestación del servicio de alimentadores en las diversas rutas de los diferentes corredores y así obtener mejores ofertas técnicas y económicas de las operadoras de transporte, por lo que, inobservaron 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 401-03, Supervisión, lo que dio lugar a que los servicios por este concepto se reciban sin el debido respaldo contractual, al establecer la práctica regular de los convenios de pago en los años 2018, 2019 y 2020, en lugar de aplicar los procedimientos comunes de contratación a fin de precautelar los intereses institucionales.

Con oficios 0348, 0362, 0363 y 0364-DNA5-2020; y, del 132 al 151-0004-DNA5-2020 de 17, 20 y 23 de julio de 2020, se comunicó los resultados provisionales a los servidores relacionados.

El Gerente General, con oficio EPMPQ-GG-2020-0440-O de 31 de julio de 2020, indicó:

"... En el año 2018, fenecieron varios contratos de prestación de servicios de alimentadores... - En agosto de 2018, mediante Memorando GO-2018-0703... la Gerencia de Operaciones presentó a la Gerencia General, el Informe para la Contratación para rutas alimentadoras, en dicho informe detalla la gama de modalidades de relación con los operadores de alimentadores produce serios inconvenientes para la prestación del servicio de la Empresa... - En los meses de noviembre de 2018 y diciembre de 2018 la Gerencia de Operaciones, solicitó a la Gerencia General el inicio de los procesos... - En reunión de trabajo mantenida a finales de diciembre de 2018, la Gerencia General, analizando que

Praxineu R

el esquema con el que la EPMTQP ha trabajado la prestación de servicio de alimentadores genera que la Empresa asuma la totalidad del riesgo de evasión de cancelación de tarifa y de defraudación, lo que significa una fuga constante de recursos municipales toda vez que se instituye un mecanismo de pre pago de los operadores privados, a través de la adquisición de los boletos que posteriormente son redimidos por los usuarios y que adicionalmente requiere que se destine un equipo de funcionarios para su control y fiscalización, dispuso la implementación de un nuevo modelo de gestión para la operación del servicio de alimentadores del Subsistema Metrobús Q.- El nuevo modelo planteó una reforma en la gestión de alimentadores, puesto que la EPMTQP dejaría de entregar boletos a los operadores privados en rutas alimentadoras, con lo que ellos serían responsables de la gestión y distribución del recaudo, asimismo percibirían directamente los ingresos por concepto de tarifa.- ... los términos de referencia fueron revisados... y puestos en conocimiento de la Gerencia y Subgerencia General, con la finalidad de obtener observaciones y aportes que permitan disponer de documentos óptimos.- A pesar del acompañamiento y sociabilización con las operadoras privadas... que se llevó a cabo desde el mes de agosto de 2018, hasta el mes de marzo de 2019, donde se expuso la visión de la administración del servicio de alimentadores y recibió los aportes, inquietudes y comentarios de las operadoras, todos los procesos fueron declarados desiertos, el 68% de los procesos las operadoras no presentaron ofertas y en el 32% no cumplieron con los requisitos mínimos establecidos.- Debido a que a partir del mes de mayo de 2019 el Distrito Metropolitano de Quito, atravesó por un proceso de transición de Alcaldía, como es de conocimiento público, las Autoridades salientes dispusieron a las Instituciones abstenerse de generar procesos de contratación.- La Empresa... tiene a su cargo la operación y administración del servicio de transporte público de pasajeros en el Distrito Metropolitano de Quito, y es su obligación y responsabilidad velar porque este servicio sea eficiente, de buena calidad, y sin interrupciones en el mismo.- La Constitución, en su artículo 326 prohíbe la paralización de los servicios públicos, dentro de los que consta la transportación pública... - En el caso del servicio de alimentación y al haberse declarado desiertos los procedimientos de contratación... la EPMTQP se ha visto en la necesidad de continuar brindando el servicio de transporte público de manera permanente e ininterrumpida, sin contar con los contratos correspondientes, por lo que, se ha venido cancelando estos servicios a través de convenios de pago... hasta que se inicien los nuevos procesos de contratación pública.- Para el inicio de los nuevos procesos de contratación, es necesario contar con el modelo de gestión, que incluye la estructura de costos, de acuerdo a las facultades otorgadas a la Secretaría de Movilidad (...)"

Lo indicado por el servidor, no modifica el comentario de auditoría, por cuanto, durante todo el año 2019 hasta la fecha de corte del examen, 31 de enero de 2020, no se lanzaron procesos de contratación que permitan la provisión del servicio respaldado en un instrumento legal y especificaciones técnicas en las que se considere la estandarización de servicios, precios, rutas estables, unidades de transporte adecuadas y sobre todo control de pagos y seguridad del servicio de transporte.

La Gerente Jurídica, en comunicación de 31 de julio de 2020, manifestó:

Vauti

“... los convenios de pago son una figura legal que se debe utilizar de manera excepcional, por lo que, en mi calidad de Gerente Jurídica, en el memorando N° GJ-CNC-2018-190... recomendé.- Que las diferentes Gerencias y Coordinaciones cumplan con las disposiciones legales contempladas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento.- Que los tramites institucionales se realicen con la debida oportunidad, considerándose que el Convenio de pago es una figura jurídica de carácter excepcional (...).”

Lo manifestado por la servidora, no modifica el comentario de auditoría, ya que la recomendación debió dirigirse a proponer una modalidad de contratación adecuada para el servicio requerido, a fin de evitar la práctica regular de los convenios de pago en los años 2018 al 2020.

El Subgerente General, con comunicación de 2 de agosto de 2020, señaló:

“... A finales del período 2018, el Gerente de Operaciones, solicitó al Gerente General el inicio de procesos de contratación para 22 rutas de alimentadores, debido a que varios contratos finalizaron; sin embargo, en el portal de compras públicas, se evidenció que se publicaron 26 procesos de contratación para diferentes rutas del servicio de alimentadores, entre el 26 de marzo y el 23 de abril de 2019, los mismos que fueron declarados desiertos... esta acción en sí buscaba eliminar justamente el pago de alimentadores mediante la figura de convenios de pago... - El hecho de que los proveedores del servicio licitado no hayan presentado ofertas no exime el esfuerzo de la administración en buscar cambiar el modelo de contratación, pues en el proceso pre contractual se definió un nuevo modelo que se lo plasmó en los TDRs y pliegos (...).”

El Gerente General, en comunicación de 3 de agosto de 2020, indicó:

“... Considerando la dispersión y desorganización existente en la operación de los servicios de alimentación prestados a la EPMT PQ, dispuse a la Gerencia Operativa, el diseño de un modelo orientado a mejorar los niveles de servicio, establecer mecanismos modernos y eficientes de control tanto del servicio como de la recaudación y a sustentar la relación con los operadores en las normas de contratación pública.- El Gerente de Operaciones, por disposición de la Gerencia General, preparó (sic) informe... que contiene un modelo de operación que unifica los estándares de servicio en todo el sistema de alimentadores, que traslada el riesgo moral de evasión de la tarifa por el uso de boletos a los operadores.- En este documento, se establece con claridad que... se efectuaron los análisis técnicos de la operación y de los costos de la misma, lo que generó un nuevo modelo que sustentó los procesos de contratación.- Este nuevo modelo, contempla una metodología de análisis de costos para determinar el costo por Km.- El nuevo modelo preveía una optimización importante de recursos para la EPMT PQ.- En base al nuevo modelo de operación, costos y recaudación, la Gerencia General dispuso el inicio de procesos de contratación del servicio de alimentadores.- A fin de... evitar la suscripción reiterativa de

Venturoso P

convenios de pago... se publicaron... procesos de contratación.- Sin embargo, en varios procesos, no existieron oferentes y en otros, no cumplieron con los requisitos mínimos requeridos, por lo cual, debieron... ser declarados desiertos (...)”.

Lo indicado por los servidores, no modifica el comentario de auditoría, ya que, una vez que los procesos de contratación fueron declarados desiertos, no arbitraron medidas para modificar el modelo de operación como base para los estudios y especificaciones a fin de lanzar nuevos procesos de contratación, para limitar el uso de los convenios de pago.

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados, el Gerente de Operaciones, con oficio EM-CGE-2020-007 de 29 de agosto de 2020, manifestó:

“... Durante mi corto período de gestión... en busca de dejar de utilizar la figura excepcional de los convenios de pago; y, toda vez que el contrato con la empresa Alimentropoli estaba por concluir (Alimentropoli no era operadora formal de transporte público), se elaboró, acorde a lo establecido en el Art. 23 de la Ley Orgánica de Contratación Pública, los estudios técnicos de 15 rutas de alimentación y se preparó los Términos de Referencia para que la EMPTPQ inicie el proceso de contratación de 14 rutas de alimentación. Los términos de referencia fueron entregados por la Gerencia de Operaciones a mi cargo, a la Gerencia General, el 17 de mayo de 2018.- ... durante mi período de gestión no se concretaron estas contrataciones (mi renuncia fue 5 días después de haber presentado los Términos de Referencia), con las que se hubiera cambiado el modelo de gestión y pago de los buses alimentadores acorde a lo que ahora está observando y recomendando la Contraloría General del Estado (...)”.

El Subgerente General, en comunicación de 30 de agosto de 2020, indicó:

“... Como se puede apreciar, desde la socialización del proceso el 3 de agosto de 2018, hasta la subida al portal de los primeros procesos el 26 de marzo de 2019, transcurrieron 235 días, lo que hacía imposible que nuestra administración vuelva a lanzar nuevos procesos en vista de que a fines de marzo de 2019 se inició el proceso de transición de las nuevas autoridades municipales y hubo la indicación de suspender todos los procesos de adquisiciones (...)”.

Se ratifica el comentario de auditoría, por cuanto lo indicado por los servidores, no justifica el tiempo que le tomó a la empresa planificar y lanzar los procesos de contratación para alimentadores, gestiones que debieron ser oportunas para garantizar el inicio de nuevos procesos de contratación y adjudicación del servicio.

El Gerente General, en comunicación de 1 de septiembre de 2020, manifestó:

Venturas

“... De acuerdo a lo establecido en la normativa legal vigente, la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito tiene a su cargo la operación y administración del servicio de transporte público de pasajeros en el Distrito Metropolitano de Quito, y es su obligación y responsabilidad velar porque este servicio sea eficiente, de buena calidad, y sin interrupciones en el mismo.- En el caso del servicio de alimentación y al haberse declarado desierto los procedimientos de contratación descritos y detallados en los cuadros precedentes, la EPMTQP se ha visto en la necesidad de continuar brindando el servicio de transporte público de manera permanente e ininterrumpida, sin contar con los contratos correspondientes, por lo que, se ha venido cancelando estos servicios a través de convenios de pago en virtud del Art. 66 de la Carta Magna, hasta que se inicien los nuevos procesos de contratación pública. - Para el inicio de los nuevos procesos de contratación, es necesario contar con el modelo de gestión, que incluye la estructura de costos, de acuerdo a las facultades otorgadas a la Secretaría de Movilidad, a través del Código Municipal, directrices que han sido requeridas en varias oportunidades por la EPMTQP ... y que, de acuerdo a lo indicado por el ente rector, el proyecto de Ordenanza del Sistema Integrado de Transporte Público. se encuentran en revisión por parte de la Comisión de Movilidad, y deberá ser posteriormente conocido y aprobado por el Concejo Metropolitano. - ... los acercamientos permanentes con el Ente Rector de la Movilidad en el Distrito Metropolitano de Quito, a efecto de normalizar los procesos propios del servicio de alimentadores, sin embargo, al no contar con decisiones específicas relacionadas al número de unidades para la operación y Modelo de tarifa técnica, que incluye la estructura de costos del servicio de alimentadores, teniendo en cuenta que la Comisión de Movilidad continúa tratando el proyecto de Ordenanza del Sistema Integrado de Transporte Público y que el mismo posteriormente deberá ser conocido y tratado por el Concejo Metropolitano, la EPMTQP no ha podido reiniciar los procesos de contratación, razón por la cual continúa realizando Convenios de Pago con el fin de garantizar y dar continuidad al servicio de transporte público en el Subsistema MetrobúsQ (..)”.

El Subgerente General, en comunicación de 5 de septiembre de 2020, señaló:

“... La continuidad del servicio público de transporte de pasajeros en Quito no se puede poner en riesgo, por lo que la EPMTQP viene garantizándolo cumpliendo con sus proveedores mediante la figura de los convenios de pago, desde varios años atrás, al empezar nuestra gestión en la EMPMTQP, se estaba recibiendo el servicio de transporte público en esta modalidad, por lo que se tramitaba el pago después de recibir el servicio, ya que por derecho constitucional no hay trabajo gratuito, por lo que no es procedente que se pretenda imputar que solo desde el 2018, se haya realizado la modalidad de Convenios de Pago, con lo que se evidencia que lo realizaron para dar continuidad al servicio de transporte de pasajeros garantizando en la Constitución de la República del Ecuador.- ... A pesar del corto tiempo que estuve en la empresa coordiné las acciones inherentes para cambiar esta modalidad, como se puede evidenciar que en el portal de compras públicas se encuentran lanzados los procesos para la contratación (...)”.

Lo indicado por los servidores, no modifica el comentario de auditoría, por cuanto las situaciones que enfrenta la entidad pueden ser emergentes, pero no representan un

Vaut mes

riesgo para el menoscabo de derechos reconocidos a los administrados, en tales circunstancias, sí es posible iniciar un proceso de contratación pública para la prestación del servicio de alimentadores, en lugar de optar por la celebración de convenios de pago, generando la utilización recurrente de este instrumento excepcional.

Conclusión

En la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, para dotar del servicio de alimentadores en los corredores Ecovía, Sur Oriental y Central o Trolebús, se suscribieron 1.548 convenios de pago con las operadoras de transporte público y con los propietarios de las unidades de buses, en la modalidad de rutas y transporte expreso, debido a que, los Gerentes Generales, los Subgerentes Generales y los Gerentes Jurídicos, responsables de la autorización y suscripción de los convenios de pago, no analizaron los hechos, situaciones y circunstancias para evaluar si efectivamente la suscripción del convenio cuenta o no con argumentos sólidos para su procedencia, tampoco dispusieron acciones efectivas y oportunas a los Gerentes de Operaciones y de Planificación, a fin de que elaboren los estudios y especificaciones técnicas pertinentes para el inicio de los procesos de compras públicas con sujeción a la normativa y al instrumento de planificación de formulación obligatoria PAC, para la prestación del servicio de alimentadores en las diversas rutas de los diferentes corredores y así obtener mejores ofertas técnicas y económicas de las operadoras de transporte, lo que dio lugar a que los servicios por este concepto se reciban sin el debido respaldo contractual, al establecer la práctica regular de los convenios de pago en los años 2018, 2019 y 2020, en lugar de aplicar los procedimientos comunes de contratación a fin de precautelar los intereses institucionales.

Recomendaciones

Al Gerente General

4. Dispondrá y verificará que, el Subgerente General conjuntamente con el Gerente de Operaciones, revisen y preparen un informe de justificación para gestionar ante el órgano competente la modificación de la Ordenanza Metropolitana 247 sancionada el 11 enero de 2008, con relación al tipo de operadoras que pueden ser contratadas para el servicio de alimentadores, que permita ampliar el listado de unidades debidamente registradas y habilitadas, para los procesos de contratación,

Ventrescuatro (P)

garantizando la participación mayoritaria de oferentes bajo los principios de legalidad, eficiencia y trato justo.

5. Dispondrá y supervisará que, el Gerente de Operaciones realice el levantamiento de la necesidad de la contratación de las diversas rutas de alimentadores, planifique oportunamente las adquisiciones para la prestación de servicios en el Plan Anual de Contrataciones de la empresa, basada en el análisis de datos históricos y particularidades del servicio de transporte, datos que servirán para los estudios y términos de referencia; y, de acuerdo al monto y naturaleza del gasto, conjuntamente con el Gerente de Planificación, escojan los procedimientos idóneos, a fin de regularizar la relación contractual con las operadoras de transporte, para lo cual, dispondrá al Gerente Jurídico analice y recomiende mediante un informe fundamentado, la procedencia del instrumento legal que asegure el cumplimiento de las condiciones contractuales, precautelando el interés institucional.

Pagos realizados a la empresa ALIMENTROPOLI S.A., sin documentos habilitantes completos

La Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito durante el período de enero a mayo de 2018, realizó 6 pagos por 794 344,37 USD a la empresa Alimetropoli S.A. como parte del proceso de contratación LCS-EPMTPQ-006-2016, del cual se suscribió el contrato 0003 de 13 de febrero de 2017; y, modificatorio de 26 de febrero de 2018, para la prestación de servicio de transporte de pasajeros en buses alimentadores, los que, según acta de entrega recepción definitiva, estuvieron vigentes hasta el 29 de mayo de 2018; y, por 12 convenios de pago suscritos con la referida empresa, canceló 88 276,36 USD de los meses de marzo, abril y mayo de 2018, de rutas distintas a las contempladas en las cláusulas tercera y segunda, Objeto del contrato, respectivamente, pagos que suman 882 620,73 USD. Anexo 7.

La EPMTPQ, suscribió los convenios de pago con la empresa Alimetropoli S.A., que es una administradora de transportes, que trabaja con unidades propias y contrata a buses particulares que forman parte de diversas operadoras; sin embargo, no se encuentra registrada y autorizada por la Secretaría de Movilidad para prestar el servicio de transporte público; inobservando el artículo 1.458.- Del Contrato de Operación del Servicio de Alimentadores del Sistema Trolebús de la Ordenanza Metropolitana 247 sancionada el 11 enero de 2008, que establece: *"la entidad operadora del Sistema*

V. Castañeda

Trolebús contratará el servicio de transporte público de alimentadores, con las operadoras históricas de transporte masivo del sector; y, en caso de no existir interés, contratará con las operadoras de transporte urbano, que se encuentren registradas y autorizadas por la autoridad metropolitana competente y que posean las correspondientes habilitaciones operacionales vigentes.”

En los expedientes de pago de los meses de enero, febrero, marzo y abril de 2018, se detectaron las siguientes novedades:

- De 31 unidades, que según acta entrega recepción, prestaron el servicio de buses alimentadores entre los meses de enero a abril de 2018, como parte del contrato 0003 LCS-EPMTPQ-006-2016, 21 no contaron con una habilitación operacional entregada por la Secretaría de Movilidad, para prestar el servicio de transporte público; y, 11 unidades registraron habilitaciones entregadas por la Empresa Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito; las habilitaciones mencionadas fueron asignadas a la EPMTPQ por la Secretaría de Movilidad para el uso de las unidades de transporte de propiedad de la empresa, según consta en oficio SM-2020-1494 de 18 de junio de 2020. Anexo 8.
- Como parte de los 12 convenios de pago, la empresa asignó a 6 unidades que prestaron el servicio de buses alimentadores, los códigos L20, L21, L22, L42, L43 y M10, utilizados para identificar las rutas de alimentadores; por lo que, prestaron el servicio sin contar con habilitaciones operacionales y placa, lo que impidió verificar la existencia de las referidas unidades.
- En las tablas de control de tiempos y kilometrajes de alimentadores, en las actas de recepción del servicio y en las planillas de pago, los servidores del área de operaciones de la EPMTPQ, asignaron códigos a los buses alimentadores, reemplazando con éstos los números de habilitaciones operacionales, lo que impidió corroborar que las unidades constantes en los mencionados documentos, fueran las mismas que contrató la entidad.
- Los números de vueltas programadas y efectuadas; y, los kilómetros realizados y perdidos por cada unidad, que se reflejan en las planillas de pago mensuales por ruta, difieren de los valores registrados manualmente en los formularios de control de salidas y kilometrajes de alimentadores, los que no cuentan con numeración

Ventura P

preimpresión y en algunos casos, no existe las firmas de responsabilidad del servidor que elaboró los documentos.

- En los certificados de cumplimiento de obligaciones del IESS presentados, ya que, no adjuntaron las planillas del personal afiliado, lo que impidió verificar si los pagos al IESS correspondían a los conductores de las unidades de transporte, que habrían prestado el servicio.
- Adicionalmente, no se pudo verificar en los expedientes, los comprobantes de pago de la afiliación al IESS del chofer y ayudante, la revisión técnica vehicular actualizada, la matrícula vehicular y los certificados de capacitación anual con una duración de 8 horas para los conductores que prestaron el servicio de buses alimentadores; documentos que son requisito obligatorio para la recepción y conformidad del servicio de transporte de los contratos y convenios, previo a la solicitud de pago.

El Subgerente General, actuante durante el período de examen, suscribió Convenios de Pago con la Empresa Alimetropoli S.A., sin verificar que no era una operadora de transporte registrada y autorizada por la Secretaría de Movilidad; el Administrador del Contrato y el Técnico Fuera del Proceso, en el caso del contrato 0003; y, los Especialistas de Operaciones - Responsables de la recepción del servicio, en el caso de los convenios de pago, no verificaron las inconsistencias en los documentos habilitantes recibidos para la planificación mensual del servicio y suscribieron las actas de recepción de enero a abril de 2018, por lo que, inobservaron el artículo 1.458 Del Contrato de Operación del Servicio de Alimentadores del Sistema Trolebús, del Parágrafo IV de la Ordenanza Metropolitana 247 sancionada el 11 enero de 2008, la cláusula Sexta "Obligaciones del Contratista" del contrato 0003 LCS-EPMTPQ-006-2016 de 13 de febrero de 2017; y, las Normas de Control Interno 401-03 Supervisión y 405-04 Documentación de respaldo y su archivo, lo que dio lugar a que, los códigos asignados a los buses impidan identificar si las unidades prestaron el servicio, cancelando por este, 882 620,73 USD.

Con oficios 0348-DNA5-2020, del 132 al 136-0004-DNA5-2020 y del 186 al 191-0004-DNA5-2020, de 17 y 23 de julio de 2020, se comunicó los resultados provisionales a los servidores relacionados.

La Especialista de Operaciones, en comunicación de 29 de julio de 2020, manifestó:

J. Contreras

"... Los códigos a los que hace referencia, se los utiliza históricamente en el corredor Central Trolebús para identificar unidades alimentadoras, estos códigos constan en la rotación y planificación operativa mensual de cada ruta, rotación que es realizada por el funcionario técnico contratado para cumplir esta actividad en los corredores administrados por la Empresa. Es así que todas las áreas involucradas en la operación de transporte, tales como Fiscalización, Recaudación, Operaciones, Pagos etc. se rige a estos códigos para identificar las unidades alimentadoras del Corredor Central Trolebús.- ... estuve únicamente a cargo de velar por el cumplimiento de una rotación y programación operativa, es decir, verificar que las unidades presten el servicio de transporte en las diferentes rutas del Corredor Trolebús; en la EPMTQP existe la Coordinación de Fiscalización Operativa la cual en el organigrama institucional se encuentra bajo la tutela directa de la Gerencia General, al ser ésta el ente de control operativo, es la encargada de observar y sancionar de ser el caso cualquier incumplimiento al régimen jurídico aplicable (...)"

Lo manifestado por la servidora, no modifica el comentario de auditoría, debido a que, los códigos asignados no permiten identificar con certeza las unidades de transporte que tenían derecho al pago, por cuanto, no constaban las habilitaciones operacionales y placa de cada unidad, lo que no permitió verificar la existencia de las unidades y sus documentos habilitantes.

El Administrador de Contrato, en comunicación de 30 de julio de 2020, señaló:

"... El período de gestión al cual daré contestación en el caso de la Administración del Contrato N°003 es de enero a abril de 2018, en el caso de las unidades bajo la modalidad de Convenio de Pago es de febrero a marzo de 2018.- Es importante mencionar que durante toda la ejecución del contrato N°003, se informó a la Gerencia General de la EPMTQP, los incumplimientos evidenciados por parte de la Empresa Alimentropoli S.A. y le recomendó iniciar el proceso de terminación unilateral.- Los códigos de las unidades a las que hace referencia, se los utiliza históricamente en el Corredor Central Trolebús para identificar unidades alimentadoras, estos códigos son registrados en la rotación y planificación operativa mensual de cada ruta. Es así que todas las áreas involucradas en la operación de transporte como Fiscalización, Recaudación, Operaciones, Pagos etc. se rigen a estos códigos para identificar las unidades alimentadoras del corredor central. - ... por lo que mi campo de acción en estas rutas y unidades fue verificar que se cumpla la rotación y planificación operativa. No existe delegación alguna de la máxima autoridad de la EPMTQP en la que se señale que fui responsable administrar convenios de pago, y menos contratar o reemplazar las 7 unidades que son expuesta en su informe.- ... por tal razón dentro de mis atribuciones y competencias, así como el proceso establecido por la Gerencia de operaciones del período... se continuó con el servicio de transporte, aclarando que por ninguna causa tenía la competencia de suspender rutas de alimentación o contratar unidades alimentadoras, esta responsabilidad... recae en la máxima autoridad de la Empresa con la recomendación realizada por la Gerencia de Operaciones (...)"

El Especialista de Operaciones, en comunicación de 30 de julio de 2020, manifestó:

Venturoso

“... El período de gestión al cual daré contestación, en el caso de las unidades bajo la modalidad de Convenios de Pago es de abril de 2018.- ... No existe delegación alguna de la máxima autoridad de la EPMT PQ en la que señale que fui responsable administrar convenios de pago. - ... aclarando que por ninguna causa tenía la competencia de suspender rutas de alimentación o contratar unidades alimentadoras (...).”

Lo señalado por los servidores, ratifica el comentario de auditoría, por cuanto, como administrador del contrato, suscribió a conformidad las Actas de Recepción del Servicio, en las cuales constaban los códigos asignados a cada unidad, en reemplazo de las habilitaciones operacionales, lo que impidió establecer si las unidades que percibieron el pago, eran las que prestaron el servicio.

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados, la Especialista de Operación, en comunicación de 25 de agosto de 2020, manifestó:

*“... El ex Gerente de Operaciones, dispone que, a partir del 13 de febrero de 2018, otro funcionario de la Empresa se haga cargo de la operación del Corredor Central Trolebús.- **De los códigos operacionales**, fueron asignados por la EPMT PQ a unidades alimentadoras en todos los corredores cuya finalidad es identificar una serie de aspectos operativos como el sector en el prestan el servicio las unidades alimentadoras, el corredor al que pertenecen, la Estación de transferencia a las que se integran etc.- **Unidades con habilitación operacional**, todas las unidades alimentadoras poseen número de placa, chasis, motor y todas las consideraciones que manda la ley para que un bus de transporte de pasajeros pueda circular en el Distrito Metropolitano.- ... mediante MEMORANDO GO-2017-1023 de 19 de septiembre de 2017, el ... ex Gerente de Operaciones-Encargado, me dispone que a partir del 11 de octubre de 2017 me haga cargo de las operaciones del Corredor Central Trolebús, esta delegación no fue notificada a través de una acción de personal emitida por el área de Talento Humano.- ... dentro de las funciones y responsabilidades del cargo... no se establece la responsabilidad de receptor y remitir documentos para un proceso de pago alimentadores, mi función fue la de encargarme de la operación tanto de la troncal como alimentadores del Corredor Central Trolebús; si bien los documentos que se generaron por personal a mi cargo (Subjefes de Trabajo) sirvieron de insumo indispensable para elaborar las planillas de pago, no fui la responsable de elaborar las mismas y tampoco de elaborar un expediente para pago de buses alimentadores.- ... es otra el área encargada de verificar que los expedientes tengan todas las consideraciones y requisitos para proceder a un pago.- ... no soy responsable en lo absoluto de verificar inconsistencias en documentos habilitantes de unidades alimentadoras... no soy parte de un control previo para ejecutar pagos.- ... los documentos que contienen mi firma únicamente certifique que las unidades de transporte cumplieron con una planificación operativa y efectivamente el servicio fue prestado a los usuarios en las distintas rutas asignadas (...).”*

Verónica

El Especialista de Operaciones y Administrador de Contrato, en comunicación de 25 de agosto de 2020, señaló:

“... No existe procedimiento alguno dentro la Empresa en el que conste que según mi cargo tenga la responsabilidad de receptor documentos para realizar los expedientes de pago a buses alimentadores en la modalidad señalada; es otra el área encargada de verificar que los expedientes tengan todas las consideraciones y requisitos para proceder a un pago.- De ninguna manera tuve la responsabilidad de verificar inconsistencias en documentos habilitantes de unidades alimentadoras.- ... los documentos que tienen mi firma únicamente certifiqué que las unidades de transporte cumplieron con una planificación operativa y que efectivamente el servicio fue prestado a los usuarios en las distintas rutas asignadas del corredor central trolebús (...).”

Lo señalado por los servidores, no modifica el comentario de auditoría, ya que, como especialistas de operaciones, responsable de la recepción del servicio de los convenios de pago suscritos con Alimetropoli, no verificaron que la contratista presente los documentos habilitante completos, para los pagos.

El Subgerente General, con comunicación de 5 de septiembre de 2020, manifestó:

“... La EPMTPO, al recibir la delegación y disposición de la Secretaria de Movilidad, órgano rector del Transporte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, tiene la obligación de dar continuidad y garantizar el servicio de transporte de pasajeros ... para garantizar la continuidad del servicio se ha visto en la necesidad de recurrir a instrumentos legales pertinentes; y que posteriormente previo a tomar las medidas necesarias para garantizar el servicio de transporte se da por terminado la relación en la referida operadora (...).”

Lo manifestado por el servidor, no modifica el comentario de auditoría, por cuanto, existió una relación contractual con la empresa Alimentropoli S.A. de enero a abril de 2018; no obstante, de que no era una operadora de transporte autorizada; a la que además no se le exigió la presentación de los documentos habilitantes completos.

Conclusión

El Subgerente General, suscribió Convenios de Pago con la Empresa Alimentropoli S.A., sin verificar que no contaba con los permisos como operadora de transporte registrada y autorizada por la Secretaría de Movilidad; el Administrador del Contrato y el Técnico Fuera del Proceso, en el caso del contrato 0003; y, los Especialistas de Operaciones -

Traventa

Responsables de la recepción del servicio, en el caso de los convenios de pago, no verificaron las inconsistencias en los documentos habilitantes recibidos para la planificación mensual del servicio y suscribieron las actas de recepción de enero a abril de 2018, lo que dio lugar a que, los códigos asignados a los buses impidan identificar si las unidades prestaron el servicio, cancelando por este, 882 620,73 USD.

Recomendaciones

Al Gerente General

6. Dispondrá y vigilará que, los Subgerentes Generales, Gerentes de Operaciones y Gerentes Jurídicos, verifiquen que cada unidad de bus perteneciente a las operadoras, presenten los documentos habilitantes en regla y completos, previo a la firma de los contratos de prestación del servicio, lo que permitirá que en ejecución se realicen las supervisiones y fiscalizaciones permanentes del cumplimiento de los requisitos de operación.
7. Dispondrá y supervisará que, el Gerente de Operaciones conjuntamente con los Especialistas de Operaciones, revisen los documentos habilitantes presentados por las operadoras, de los buses que se encuentran planificados para prestar el servicio de alimentadores el siguiente mes, a fin de que, los mismos sean adjuntados a los expedientes de pago y sustenten la legalidad, veracidad y propiedad de las operaciones.

Los contratos y convenios de pago para el servicio de alimentadores, no se sustentaron en análisis de costo beneficio, que determinen su viabilidad

En los contratos o convenios de pago, la EPMTQP, no estableció el número mínimo de boletos a ser vendidos para cada bus alimentador, sobre la base de la afluencia de pasajeros en las diferentes rutas, que permita cubrir los costos que representa el servicio de transporte.

El esquema de trabajo aplicado por la EPMTQP, por un lado, el pago de los convenios que realiza empresa para la prestación del servicio de alimentadores, frente a la recaudaciones por venta de boletos, permite que la empresa asuma la totalidad del riesgo sobre la evasión de la tarifa, que se traduce en fuga constante de recursos

Trento paco

municipales, toda vez que se instituyó un mecanismo pre pago de los operadores privados, a través de la adquisición de boletos que posteriormente son redimidos a los transportistas, con el pago de los convenios, montos que no tienen relación entre lo recaudado por la EPMTQP y lo cancelado a los operadores de transporte a través de los convenios de pago, situación en la que se determinaron las siguientes novedades:

- Durante el período de examen, la EPMTQP canceló 29 912 424,53 USD por convenios de pago de prestación de servicios de alimentadores, mientras que en el mismo período las unidades de transporte reportaron a la empresa 17 728 248,00 USD de ingresos provenientes de la venta de boletos, lo que generó una diferencia de 12 184 176,53 USD. Anexo 9.
- De 8.929 registros que constan en la base de datos de los buses que percibieron pagos por la prestación de servicio de alimentadores, durante el período del 1 de enero de 2018 al 31 de enero de 2020, no se evidenció que estas unidades de transporte hayan adquirido boletos para la venta a los usuarios de los alimentadores. Anexo 10.

Los Gerentes Generales conjuntamente con los Subgerentes Generales y los Gerentes de Operaciones, actuantes durante el período de examen, no implementaron modelos de gestión sobre la base de estudios que determinen el flujo real de pasajeros y kilómetros recorridos de acuerdo a las rutas, para que antes de la suscripción de contratos y convenios de pago se determine la mayor relación costo - beneficio acorde a la realidad del servicio, situación que ocasionó que la entidad asuma pérdidas por la mala supervisión y seguimiento en el cumplimiento de los contratos y convenios; y, por el bajo nivel de ventas de boletos adquiridos por los alimentadores, por lo que, inobservaron el literal e) del artículo 22 de la Ley Orgánica del Servicio Público y las Normas de Control Interno 100-02 Objetivos del Control Interno y 100-03 Responsables del control interno, e incumplieron los literales d) y o) del numeral 9.1.2; a) y j) del numeral 9.1.3; y, a), b) y c) del numeral 9.2.2 referentes a las Atribuciones y Responsabilidades del Gerente General, Subgerente General y Gerente de Operaciones, respectivamente, del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, aprobado mediante Resolución DIR-EPMTQP-2016-002 de 16 de junio de 2016.

Trata y obs


Con oficios 348, 0362, 0363 y 0364-DNA5-2020; y, del 132 al 141-0004-DNA5-2020, de 17, 20 y 23 de julio de 2020, se comunicó los resultados provisionales a los servidores relacionados.

El Gerente General, con oficio EPMPQ-GG-2020-0440-O de 31 de julio de 2020, indicó:

"... la Empresa... brinda un servicio integrado en todo el Sistema, los usuarios que utilizan el servicio pueden realizar un viaje en varias etapas, es decir realizando los transbordos requeridos desde el origen hasta su destino.- Por tal razón la cantidad de boletos que una unidad alimentadora adquiere durante un periodo, no representa la cantidad de pasajeros que transporta, ya que los usuarios cancelan el pasaje por el servicio cuando acceden al sistema, en este caso cuando toman la unidad alimentadora; sin embargo, también existen usuarios que, como parte de esa integración antes mencionada, toman las unidades alimentadoras luego de haber tenido previamente una etapa de viaje.- Es decir, que las unidades alimentadoras transportan también a los usuarios cuyos pasajes fueron cancelados en las Terminales o paradas que conforman el Sistema.- En relación al anexo 9, existe un detalle de unidades en las cuales no se definen la venta de boletos. Por lo que en la matriz adjunta se encuentra el archivo con los valores de venta de boletos de las unidades alimentadoras de los diferentes corredores.- En este archivo solo existe un registro por mes de cada unidad de bus alimentador, debido a que en la Coordinación de Recaudación se lleva un registro mensual (...)"

Lo indicado por el servidor, no modifica el comentario de auditoría, en las observaciones de fondo, únicamente se modificaron las cantidades de 4.135 registros que no contienen información de los boletos vendidos; 152 registros que pertenecen a la misma unidad, ruta y mes, cuyo valor de recaudo está duplicado y asciende a 492 796,00 USD; y, 54 registros con la misma unidad, ruta y mes, con diferente recaudación por 180 685,00 USD, información que por no contar con registros sistematizados, carece de confiabilidad.

El Subgerente General, en comunicación de 2 de agosto de 2020, señaló:

"... La comparación que se hace de los ingresos por boletos vendidos por parte de las unidades de transporte y el pago a los alimentadores carece de sustento técnico, al no considerar la diferencia que existe entre la tarifa técnica, que es aquella que se debería cobrar basado en la estructura de costos y nivel de servicio y la tarifa aprobada por el Concejo Metropolitano. Es de dominio público que existe un desfase en la tarifa vigente en Quito para el transporte urbano, sea este convencional o municipal.- De acuerdo a su observación, al tratar de equilibrar el pago a los alimentadores únicamente por el valor recaudado con la tarifa actual, obligaría a precarizar el sistema de transporte, haciéndolo

Treinta y tres

insostenible y disminuyendo el nivel de servicio para ajustar al valor recaudado (...)”.

Lo señalado por el servidor, no modifica el comentario de auditoría, ya que, no existe un estudio técnico para establecer el precio adecuado de los contratos y convenios de pago de alimentadores.

El Gerente de Operaciones, con oficio EPMPQ-GO-2020-0040-O de 3 de agosto de 2020, señaló:

“... mediante Memorando No. EPMPQ-GO-2020-0111-M, de 11 de febrero de 2020, se comunicó a la Gerencia General el inicio de un análisis de las rutas alimentadoras vinculadas a la EPMPQ, en el marco de los procesos de optimización y mejora del servicio. Con fecha 05 de marzo, mediante Memorando No. EPMPQ-GO-2020-0202-M, se remitió a la Gerencia General la información correspondiente a la primera fase relacionada con niveles de ocupación de las rutas alimentadoras... en concordancia con los Memorandos previos, se solicita a la Gerencia General remita a la Secretaría de Movilidad la información generada con la finalidad de solicitar cordialmente la confirmación de la distribución de flota realizada en calidad de rector del sistema integrado de transporte público.- Con fecha 09 de marzo la Gerencia General remitió a la Secretaría de Movilidad el Oficio No. EPMPQ-GG-2020-0161-O... - Cabe mencionar que hasta la presente fecha no se ha recibido respuesta en relación a la información remitida a la Secretaría de Movilidad.- Con Oficio No. EPMPQ-GG-2020-0053-O, de 21 de enero de 2020, se presentó a la Secretaría de Movilidad 2 escenarios, relacionados con las estructuras de costos producto de los modelos de gestión contenidos en la construcción de las estructuras de costos de los componentes del sistema integrado de transporte público... - Ante las mencionadas comunicaciones la Secretaría de Movilidad, con Oficio No. SM-2020-1037 de 19 de marzo de 2020, indicó lo siguiente “Con un cordial saludo y en atención al Oficio No. EPMPQ-GG-2020-0053-O, debo manifestarle que se realizaron los ajustes técnicos correspondientes, conjuntamente con funcionarios de la Empresa Metropolitana de Transporte de Pasajeros, tanto en el Modelo tarifario para buses alimentadores como en el Modelo tarifario para troncales (...)”.

Lo señalado por el servidor, no modifica el comentario de auditoría, por cuanto, las gestiones realizadas corresponden a un período posterior al de la acción de control.

El Gerente de Operaciones, con oficio EM-CGE-2020-002 de 3 agosto de 2020, manifestó:

“.... los pagos por el servicio de buses alimentadores no se financian únicamente con ingresos de autogestión como indica la Entidad de Control en sus resultados preliminares, lo cual generaría la pérdida citada por el Ente de Control. Los pagos se hacen con cargo al presupuesto y al financiamiento que recibe la EPMPQ de parte de la Municipalidad y que permite compensar la diferencia entre los

Trasunto y costo

valores recaudados en los buses alimentadores y el costo real de la prestación del servicio. Hay que tomar en cuenta que el valor de la tarifa vigente es insuficiente para cubrir por autogestión la operación de un Sistema Integrado de Transporte como el que opera la EPMTQP; por tanto; requiere del aporte de la Municipalidad para financiar su presupuesto. - ... es de conocimiento público que la Municipalidad, en aras de mantener el valor de la tarifa al usuario en \$ 0,25, ha buscado esquemas de compensación para el transporte convencional que NO es integrado, pues esta tarifa no cubre los costos reales de la prestación de este servicio; mucho menos alcanza para cubrir el costo de operación del Sistema Integrado de Transporte que opera la EPMTQP.- En los Términos de Referencia para la contratación de las rutas de alimentación que durante mi gestión se elaboraron y fueron presentadas a la Gerencia General el 17 de mayo de 2018, consta toda esta planificación y los cálculos respectivos para cada ruta, por lo que no es real lo que indica el Ente de Control en el sentido de qué: en mi caso, el Gerente de Operaciones no implementó un modelo de gestión sobre la base de estudios que determinen el flujo de pasajeros y kilómetros recorridos de cada ruta.- En mi calidad de Ex Gerente de Operaciones de la EPMTQP, al momento no tengo acceso a los registros, datos e información (...)

El Gerente General, en comunicación de 3 de agosto de 2020, señaló:

“... Considerando la dispersión y desorganización existente en la operación de los servicios de alimentación prestados a la EPMTQP, dispuse a la Gerencia Operativa, el diseño de un modelo orientado a mejorar los niveles de servicio, establecer mecanismos modernos y eficientes de control tanto del servicio como de la recaudación y a sustentar la relación con los operadores en las normas de contratación pública.- El Gerente de Operaciones, por disposición de la Gerencia General, preparó (sic) informe... que contiene un modelo de operación que unifica los estándares de servicio en todo el sistema de alimentadores, que traslada el riesgo moral de evasión de la tarifa por el uso de boletos a los operadores.- En este documento, se establece con claridad que... se efectuaron los análisis técnicos de la operación y de los costos de la misma, lo que generó un nuevo modelo que sustentó los procesos de contratación.- Este nuevo modelo, contempla una metodología de análisis de costos para determinar el costo por Km.- El nuevo modelo preveía una optimización importante de recursos para la EPMTQP.- El esquema con que trabaja la EPMTQP en lo referente a la prestación del servicio de alimentadores, hace que la empresa asuma la totalidad del riesgo sobre la evasión de cancelación de tarifa y defraudación.- En cuanto a la evasión... la misma se produce en virtud de los mecanismos arcaicos con los que opera la EPMTQP para efectuar la recaudación.- ... el modelo diseñado en mi administración para la operación del sistema de transporte de alimentadores, buscaba solucionar en parte este grave problema, trasladando el riesgo de la recaudación a los operadores de transporte (...)

Lo manifestado por los servidores, ratifica el comentario de auditoría, por cuanto, no se han implementado mecanismos actualizados para establecer precios de los contratos y convenios de alimentadores, ya que, si bien diseñaron un modelo que contemplaba una

Truente y áncora

metodología de análisis de costos, el mismo no fue implementado, por cuanto, éste fue planteado para los procesos de contratación que fueron declarados desiertos.

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados, el Gerente General, en comunicación de 27 de agosto de 2020, manifestó:

*“... el sistema integrado (sic) de público es un sistema **integrado física y tarifariamente**, en el que el sistema de buses alimentadores recauda de los pasajeros de entrada desde los diferentes barrios que se integren sin costo al sistema de buses troncales, en el retorno de pasajeros pagan en las paradas y se integran sin costo al sistema alimentador, 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... - la tarifa del servicio integrado es igual a la del servicio convencional que prestan los operadores privados... **por tal razón es imposible que este servicio sea cubierto por los ingresos que se genera de la recaudación de cada ruta... Para cubrir este costo de operación la tarifa debe ser de USD \$ 0,45, aplicar este valor ocasionaría un impacto negativo en las condiciones socio – económicas de la población y la estabilidad política del país (...)**”.*

El Gerente de Operaciones, con oficio EM-CGE-2020-007 de 29 de agosto de 2020, indicó:

“... Durante mi período de gestión, la Coordinación de Recaudación remitía la información sobre los boletos vendidos a los buses alimentadores, con periodicidad mensual; y para el caso de los buses del corredor suroccidental con periodicidad quincenal; es decir, existían todos los registros de la venta de boletos a los buses alimentadores. Según el numeral 9.2.2. del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, no es responsabilidad de la Gerencia de Operaciones el registro sobre la compra y venta de boletos, pues este registro le corresponde a la Coordinación de Recaudación (...)”.

El Gerente de Operaciones, en comunicación de 29 de agosto de 2020, señaló:

“... la Secretaría de Movilidad, al amparo de las facultades de Rector del Sistema Integrado de Transporte Público del DMQ, remitió a través de los Oficios No. SM-1376-2016 de 22 de agosto 2016, SM-DMGM-2604-A-2016 de 16 de noviembre de 2016 y SM-2019-0389 de 12 de febrero de 2019, que se anexan al presente, la asignación de unidades para las diferentes rutas alimentadoras, en tal virtud la relación entre la demanda, condiciones de la ruta, como por ejemplo su longitud, y la oferta del servicio de alimentadores se encuentra contenida en las disposiciones de la Secretaría de Movilidad s (sic) decir que la facultad de generar rutas y establecer las condiciones particulares de las mismas es exclusiva de la Secretaría de Movilidad y no le corresponde a la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito.- Mediante Oficio No. EPMTQPQ-GG-2019-0761-O, de 13 de noviembre de 2019, se puso en conocimiento de la Secretaría de Movilidad el proceso seguido en torno a la

Tránsito y Seis


contratación del servicio de alimentadores y posterior a un extenso análisis se requirió "En el contexto de lo expuesto, por medio del presente, me permito solicitar cordialmente se sirva indicar la estructura de costos que corresponde considerar para el servicio de alimentadores de la EPMTQP, y a su vez se generen las mesas de trabajo correspondientes para definir el modelo de gestión que operaría a partir del funcionamiento del Metro de Quito, considerando que los servicios de alimentación tendrían relación con los dos Subsistemas."- se puede indicar que un sistema tronco alimentado, conforme se encuentra conceptualizado el Subsistema Metrobús Q, cuenta, entre otras características, con una particularidad como la integración, lo que lo diferencia del servicio de transporte público convencional, es decir, que los pasajeros que se incorporan a los servicios acceden a un sistema en el que, sin necesidad de realizar una cancelación adicional, puedan desplazarse entre varias combinaciones de servicios, por ejemplo, alimentador – troncal – alimentador. Esta diferenciación genera que la recaudación por el servicio se realice tanto en alimentadores como en las paradas de la troncal y que los pasajeros que arriben a los terminales puedan transferirse, incluso entre corredores, dependiendo de los servicios con los que cuentan las determinadas locaciones (...)"

El Subgerente General, en comunicación de 5 de septiembre de 2020, señaló:

"... Se debe considerar que el servicio de transporte que presta la EPMTQP es un modelo de servicio integrado de transporte de pasajeros en Quito, en el mismo los usuarios deben cancelar un solo pasaje al ingreso al sistema integrado, se movilizan en diferentes unidades hacia sus destinos, sin que este cambio de unidades signifique tener que cancelar nuevamente el pasaje. Por esta razón el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito ha previsto mantener este servicio de transporte de pasajeros financiado con cargo al presupuesto y al financiamiento que recibe la EPMTQP para el efecto. Respecto de la tarifa se aplique la tarifa técnica determinada por la Secretaría de Movilidad que es el órgano rector en materia de transporte en Quito (...)"

Lo expuesto por los servidores, no guarda correspondencia con lo comentado, ya que, la condición mencionada se relaciona con la falta de estudios para establecer el flujo real de pasajeros y kilómetros recorridos por ruta; y, no sobre el monto de la tarifa determinada por la Secretaría de Movilidad; además, no presentaron documentos que fundamenten lo señalado.

Conclusión

En los contratos o convenios de pago, la EPMTQP, no estableció el número mínimo de boletos a ser vendidos para cada bus alimentador, debido a que, los Gerentes Generales conjuntamente con los Subgerentes Generales y los Gerentes de Operaciones, no implementaron modelos de gestión sobre la base de estudios que determinen el flujo real de pasajeros y kilómetros recorridos de acuerdo a las rutas, para que antes de la suscripción de contratos y convenios de pago se determine la mayor

Treinta y siete

relación costo - beneficio acorde a la realidad del servicio, situación que ocasionó que la entidad asuma pérdidas por la mala supervisión y seguimiento en el cumplimiento de los contratos y convenios; y, por el bajo nivel de ventas de boletos adquiridos por los alimentadores.

Recomendaciones

Al Gerente General

8. Dispondrá y vigilará que, los Subgerentes Generales y Gerentes de Operaciones preparen un estudio técnico en base a estadísticas históricas sobre las recaudaciones del servicio de alimentadores de años anteriores, para determinar el flujo real de pasajeros, en base a los kilómetros recorridos y número de vueltas realizadas por rutas, entre otros, lo que permitirá establecer un análisis costo-beneficio que sustente la viabilidad de la contratación de alimentadores, y la suscripción en mejores condiciones para beneficio de la empresa.
9. Dispondrá y supervisará que, los Gerentes de Operaciones, sobre la base del estudio técnico, elaboren conjuntamente con los Especialistas de Operaciones un modelo de costo de operación acorde a la realidad del servicio que sirva de base para los términos de referencia como habilitante de las contrataciones de servicio de alimentadores, lo que permitirá optimizar recursos.

Sistema Trolebús no cuenta con controles y registros automatizados de las recaudaciones

El Sistema Trolebús denominado también Corredor Central, se conforma de 61 paradas, de los cuales, 29 están ubicadas en la zona sur y 32 en la zona norte, con 79 puntos de recaudación, los que, en los años 2018, 2019 y 2020, reportaron ingresos por 41 541 383,37 USD, como se demuestra a continuación:

PERÍODO	RECAUDACIONES USD
2018	19 460 572,50
2019	20 428 906,08
2020*	1 651 904,79
TOTAL	41 541 383,37

*Corresponde a Enero de 2020

Trautman y Gado

La recaudación del Sistema Trolebús, se realizó en dos modalidades:

Recaudación manual

A través de la venta de boletos en cada una de las paradas, de acuerdo con las tarifas establecidas:

- Integral (0,25 USD)
- Reducida (0,12 USD); y,
- Preferencial (0,10 USD)

Las cajas responsables de cada parada, reciben los boletines por tarifas y los valores de caja, en las bóvedas de las estaciones sur y norte, los que, son registrados en la "Planilla entrega recepción de valores", documentos que al final del día, conjuntamente con los boletos sobrantes y el detalle de los valores recaudados, son entregados a la Coordinación de Recaudaciones, unidad responsable del control de los mismos, que es realizado en hojas electrónicas (Excel), lo que facilita la manipulación de las cifras.

Recaudación por máquinas alcancías

Si bien, las máquinas alcancías contienen un software, que emite reportes de las recaudaciones diarias, este, en algunas paradas no se encuentra funcional, por lo que, el Supervisor de Recaudaciones recorre cada una de las paradas y para obtener los reportes de los valores que contienen las máquinas alcancías, debe conectarse al software de la máquina recaudadora.

En el caso de las máquinas alcancías que, si emiten reportes, éste se adjunta al dinero recaudado.

Las recaudaciones del día son entregadas a la empresa TEVCOL, encargada del traslado y procesamiento de los valores recaudados. Para las máquinas que no emiten reportes, los valores entregados por el Supervisor de Recaudaciones, no son los realmente recaudados, ya que en el formulario de recepción de valores de TEVCOL, consta la leyenda de "Valores Aproximados de Recaudación"; mismos que no son

Treinta y cinco
Φ

registrados por la Unidad de Recaudaciones de la EPMTQP, mientras TEVCOLO no envíe el reporte de los valores realmente recaudados, con la constancia del depósito en la cuenta bancaria de la empresa, lo que le hace al proceso susceptible de manipulación por parte de los servidores que intervienen en las recaudaciones. Para el caso de las máquinas que emiten reportes, el valor registrado en el formulario es el efectivamente recaudado.

Los Coordinadores de Recaudación, actuantes durante el período de examen, como unidad responsable del proceso, no aplicaron controles estrictos y permanentes, como arqueos de caja, conciliaciones de valores y liquidaciones de caja al fin del día, tampoco evaluaron directrices, ni gestionaron con las áreas competentes la implementación de registros automatizados para la generación de los reportes de recaudación respectivos, mientras se implementa el sistema integrado de control, evaluación y recaudación del Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Metropolitano de Quito, por lo que inobservaron las Normas de Control Interno 100-02 Objetivos del Control Interno, 401-03 Supervisión y 600-01 Seguimiento continuo o en operación, e incumplieron los literales a), b) y g) del numeral 9.4.1.3 en lo referente a las atribuciones y responsabilidades de la Gestión de Recaudación del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, aprobado mediante Resolución DIR-EPMTQP-2016-002 de 16 de junio de 2016, lo que ocasionó que no se pueda comprobar la igualdad de las recaudaciones físicas, con los registros para establecer la correspondencia y exactitud de los montos entregados tanto por las Recaudadoras de las paradas, como por los Supervisores de Recaudación, afectando la confiabilidad de la información reportada.

Con oficios 166 y del 192 al 200-0004-DNA5-2020, de 23 de julio y 11 de agosto de 2020, se comunicó los resultados provisionales a los servidores relacionados.

El Coordinador de Recaudación, en comunicación de 5 de agosto de 2020, indicó:

“... Posterior a mi salida de la empresa y mi insistencia que esta situación no quede en la impunidad, a través de los concejales... se requiere información a la empresa de pasajeros en donde se incluye las conciliaciones de recaudación, evidenciando errores en los valores, evidenciando que los valores no se llevan de forma ordenada, clara y precisa.- ... es importante señalar que indistinto de un sistema de recaudo, se debe primero cuantificar las pérdidas y sancionar a los responsables por no transparentar la información pública.... - ... Recaudación Manual... se lleva en una hoja de Excel, exponiendo la facilidad de la

Cesareo

manipulación de las cifras... - es lamentable que para conciliar los valores se dependa de la contratista TEVCOL, en vista que el funcionario... reporta valores inexactos y que resultan inservibles para obtener los ingresos de recaudación de la Empresa (...)”.

Lo indicado por el servidor, ratifica el comentario de auditoría, en lo referente a la falta de control de las recaudaciones.

El Coordinador de Recaudación, con oficio 001-FJ-EER-2020 de 6 de agosto de 2020, señaló:

“... al asumir mis funciones... se inició un diagnóstico situacional, se evidenciaron debilidades importantes, y en lo que respecta al proceso de recaudación se planificaron acciones relevantes y agregadoras de valor para corregir y mejorar los diferentes procedimientos de esta área... - El problema principal identificado refiere a la reducción y pérdida de ingresos por evasión de los pasajeros, dónde se evidencian 4 causas principales: Normativa legal vigente, Equipamiento y software obsoleto y discontinuado, Recurso Humano, y, Administración e infraestructura.- Restricción legal para que la EPMPQ implemente el Sistema Integrado de Recaudo.- Con fecha 29 de Septiembre de 2017 se emite LA ORDENANZA METROPOLITANA QUE REGULA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS SISTEMAS INTELIGENTES DE TRANSPORTE, EN EL SISTEMA METROPOLITANO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO; signada con el número 0185 la que tiene por objeto “establecer las características generales, parámetros y condiciones de los sistemas integrados de control, evaluación y recaudación del Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Metropolitano de Quito... El ente Rector conforme lo dispone la... ordenanza en el art. 3 es la Secretaria de Movilidad... - ... responsable de la formulación y expedición de las reglas de carácter técnico y operativo, los instrumentos de planificación operativa aplicables al Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros... - ... después de analizar la información del sistema de Procelec, esta presenta una serie de inconsistencias provocando que los datos no sean reales.- El sistema no permite generar un listín impreso, situación que provoca que al realizar la recolección de valores de las alcancías, al no tener el valor exacto en la planilla, el recaudador de máquinas registra un valor estimado, generando diferencias al momento de conciliar los valores.- El PLAN DE ACCIÓN DE MEJORA del proceso de recaudación de la EPMPQ..., se basó en 3 componentes y 12 elementos.- El plan tenía un horizonte de trabajo a diciembre del 2020 y... el 29 de febrero de 2020 el componente Optimización del proceso de recaudo tenía un avance del 42%, el... plan de supervisión y control tenía un 61%.- ... los valores recaudados fueron controlados a través de cada uno de los Jefes de Caja de cada uno de los corredores, así como por parte de los Especialistas de Recaudación, responsables de los diferentes Corredores, conforme los informes diarios de recaudación presentados a la Coordinación y Conciliados con los depósitos efectuados por parte de la empresa transportadora y procesadora de valores TEVCOL (...)”.

Carrasco pino 

Lo señalado por el servidor, no modifica el comentario de auditoría, debido a que, a pesar de las novedades detectadas referentes a las recaudaciones, no solicitó la implementación de un sistema o aplicativo en el que se registre diariamente los valores de recaudación manual y de máquinas, a fin de tener una información oportuna y completa; y, no realizó controles administrativos adicionales mientras se implementaba el sistema integrado de control, evaluación y recaudación de transporte público del DMQ.

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados, la Coordinadora de Recaudación, en comunicación de 28 de agosto de 2020, indicó:

“... se realizaba la recaudación de pasajeros del Corredor Central Trolebús... cumpliendo los debidos procesos y lineamientos legales de la recaudación del sistema, garantizando la recaudación y el control de pasajes del corredor Central Trolebús minuciosamente de manera exacta en valores (controlando al centavo) y en pasajeros control exacto del número de pasajeros por tarifa, corredor, troncal, alimentadores, diario, mensual y anual, etc., con los correspondientes depósitos exactos (...).”

El Coordinador de Recaudación, con oficio 002-FJ-EER-2020 de 29 de agosto de 2020, señaló:

“... En mi informe de gestión... cito.- II) La Coordinación de Recaudación, ha visto limitada su gestión, al no contar con un Software para el ingreso de la información de la recaudación diaria, software que genere reportes de información para la toma oportuna de decisiones; situación que desde hace muchos años atrás no ha sido solucionada, limitándose el personal de la Coordinación a ingresar la información en forma manual a través de hojas Excel (...).”

Lo indicado por los servidores, ratifica el comentario de auditoría, pues no se demostró documentadamente que se implementó controles internos administrativos para asegurar la confiabilidad de la información, tampoco se gestionó con las áreas competentes la implementación de registros automatizados para la generación de los reportes de recaudación respectivos.

Conclusión

El Sistema Trolebús denominado también Corredor Central, se encuentra conformado por 61 paradas, cuyos ingresos ascendieron a 41 541 383,37 USD, los que fueron

Cuarante y dos. 

recaudados mediante la venta de boletos de acuerdo con las tarifas integral, reducida y preferencial; y, a través de las máquinas alcancías que contienen un software; sin embargo, éste no se encuentra funcional, debido a que, los Coordinadores de Recaudación, como unidad responsable del proceso, no aplicaron controles estrictos y permanentes, como arqueos de caja, conciliaciones de valores y liquidaciones de caja al fin del día, tampoco evaluaron directrices, ni gestionaron con las áreas competentes la implementación de registros automatizados para la generación de los reportes de recaudación respectivos, mientras se implementa el sistema integrado de control, evaluación y recaudación del Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Metropolitano de Quito, lo que ocasionó que no se pueda comprobar la igualdad de las recaudaciones físicas, con los registros para establecer la correspondencia y exactitud de los montos entregados tanto por las Recaudadoras de las paradas, como por los Supervisores de Recaudación, afectando la confiabilidad de la información reportada.

Recomendaciones

Al Gerente Administrativo Financiero

10. Dispondrá y vigilará que, el Coordinador de Recaudación emita por escrito directrices a los recaudadores y supervisores; y, vigile su aplicación y eficiencia respecto a la recepción, registro, conciliación y reporte de los montos de las recaudaciones de las paradas, documentando el proceso con las correspondientes liquidaciones de caja de fin de día, lo que permitirá mejorar el control y confiabilidad de la información, así como minimizar el riesgo de mal uso y desvío de recursos.
11. Dispondrá y supervisará que, el Coordinador de Recaudaciones conjuntamente con los Gerentes Administrativo Financiero y de Tecnologías de la Información y Comunicación, establezcan las necesidades de automatización de información y se generen herramientas informáticas para el registro oportuno, consolidación y emisión de informes de los valores recaudados, a fin de mantener reportes actualizados completos y confiables para el control de los recursos gestionados; procesos que deberán ser generados y aplicados mientras se concreta la implementación y posterior parametrización en los módulos del sistema integrado de control, evaluación y recaudación.

Cecilia J. Torres

Normativa interna que regula los procedimientos de recaudación del Sistema Trolebús, no fue aprobada ni implementada

El documento denominado "Procedimiento de Recaudación de Valores por el Uso del Servicio de Transporte Público de la EPMTQP", entregado por el Coordinador de Recaudación, contiene: el objetivo; el alcance; el detalle de los productos, la planificación de la recaudación, el fondo fijo operativo, el reporte de caja diario y el arqueo de entrega recepción de caja por cambio de turno, las políticas aplicadas para los recaudadores de cabina, coordinadores, especialistas y supervisores de recaudación y de caja, el glosario de términos, los lineamientos del procedimiento, el diagrama de flujo, los indicadores de gestión y los anexos en los que constan los formatos de los formularios utilizados; sin embargo, al 31 de enero de 2020, el documento no se encontraba aprobado por la máxima autoridad de la empresa.

Los Gerentes Administrativo Financiero, actuantes durante el período analizado, como responsables de la revisión y análisis del "Procedimiento de Recaudación", no realizaron gestiones oportunas para la aprobación del proyecto por parte de la máxima autoridad, por lo que, incumplieron el literal d) del numeral 9.4.1 en lo referente a las atribuciones y responsabilidades de la Gestión Administrativa Financiera, del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Empresa pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito, aprobado mediante Resolución DIR-EPMTQP-2016-002 de 16 de junio de 2016, lo que dio lugar a que la entidad no aplique las directrices y controles contenidas en el documento, necesarios para fortalecer los procesos de manejo, evaluación permanente, eficiencia y eficacia de las recaudaciones del Sistema Trolebús, afectando el debido control y registro de los recursos, consecuentemente la confiabilidad de la información reportada.

Con oficios del 159 al 166-0004-DNA5-2020 de 23 de julio de 2020, se comunicó los resultados provisionales a los servidores relacionados.

El Gerente Administrativo Financiero, en comunicación de 31 de julio de 2020, señaló:

"... al asumir la Gerencia Administrativa Financiera con fecha 2019-09-02 luego del diagnóstico situacional a los diferentes procesos de la mencionada gerencia, se evidenciaron debilidades importantes, y en lo que respecta al proceso de recaudación se planificaron acciones relevantes y agregadoras de valor para corregir y mejorar los diferentes procedimientos de esta área... - Uno de los

Coronado y Cuatros

procesos críticos identificados es el proceso de recaudación, dado principalmente por la obsolescencia tecnológica y una inercia de más de 10 años con procesos manuales, altos costos del proceso y con niveles importantes de fraude y evasión, a lo que se suma, las limitaciones y restricciones presentes en el ambiente interno y externo, razón por la cual, la primera acción desarrollada fue identificar el problema y sus diferentes causas, para definir un plan de acción que permitan la mejora, reducir el riesgo y hacer conciencia en el equipo que permita su participación activa en el proceso de cambio (...)”.

Lo señalado por el servidor, no modifica el comentario de auditoría, debido a que, si bien, se identificaron problemas y causas en el área de recaudaciones, a la fecha de corte del examen, 31 de enero de 2020, no se implementaron los procedimientos mencionados, que permitan reducir el riesgo en la administración de recaudaciones.

El Gerente General, en comunicación de 1 de septiembre de 2020, entre otras cosas, indicó:

“... mediante Resolución Administrativa EPMTQP-GG-0014- 020 del 13 de agosto del 2020, de la cual se remite copia certificada el Gerente General aprobó la aplicación inmediata del Procedimiento, otorgando la completa responsabilidad a cada una de las áreas involucradas y mediante memorando EPMTQP-GP-2020-0327-M del 13 de agosto del 2020 se socializó el procedimiento a todas las áreas de la EPMTQP, el cual se encuentra cargado en la página del intranet institucional y del que también se remite una copia certificada (...)”.

Lo indicado por el servidor, no modifica el comentario de auditoría, ya que, al 31 de enero de 2020, fecha de corte del examen, el Procedimiento de Recaudación de Valores por el Uso del Servicio de Transporte Público de la EPMTQP, no estuvo implementado ni aprobado.

Conclusión

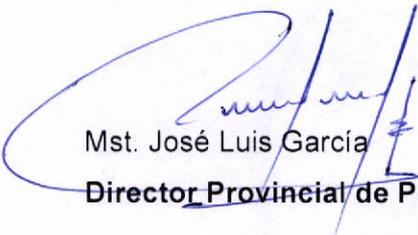
La normativa interna que regula los procedimientos de recaudación del Sistema Trolebús no fue aprobada, debido a que, los Gerentes Administrativos Financieros, como responsables de la revisión y análisis del “Procedimiento de Recaudación”, no realizaron gestiones oportunas para la aprobación del proyecto por parte de la máxima autoridad, lo que dio lugar a que la entidad no aplique las directrices y controles contenidas en el documento, necesarios para fortalecer los procesos de manejo, evaluación permanente, eficiencia y eficacia de las recaudaciones del Sistema Trolebús, afectando el debido control y registro de los recursos, consecuentemente la confiabilidad de la información reportada.

Quorator cinco

Recomendación

Al Gerente General

12. Dispondrá y vigilará que, el Gerente Administrativo Financiero conjuntamente con el Coordinador de Recaudaciones, revisen y analicen el contenido del "Procedimiento de Recaudación" para el Sistema Trolebús y establezcan documentadamente las observaciones y propuestas de mejora, respecto de la efectividad y pertinencia de los lineamientos establecidos, a fin de asegurar la viabilidad de su aplicación previo a presentar el proyecto para la aprobación por parte de la máxima autoridad; procedimientos que serán periódicamente evaluados para determinar su vigencia hasta la implementación del sistema integrado de control, evaluación y recaudación del Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Metropolitano de Quito.



Mst. José Luis García

Director Provincial de Pichincha

Cuarinto y Seis P.