

Informe sobre Responsabilidades, Delegaciones y Actuaciones de los funcionarios Municipales en el proceso de Contratación del Proyecto Metro de Quito

El MDMQ a través de la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito, ha llevado adelante el proceso de Licitación Pública Internacional No. RELI 01-2013 METRO DE QUITO-BID-CAF-BEI, que se inició en 27 de noviembre de 2013, en apego a las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo GN-2349-9, conforme lo acordado entre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y los cuatro Bancos Multilaterales que financian parcialmente la fase 2 del Proyecto Metro de Quito, esto es: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Europeo de Inversiones (BEI), Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

La anterior Administración Municipal, es la que se encargó de establecer las condiciones de este proceso de licitación; en lo relacionado a:

- preparación de pliegos para la invitación a la presentación de manifestaciones de interés;
- recepción y apertura de solicitudes de precalificación;
- calificación de solicitudes de precalificación; y,
- preparación de los documentos de licitación e invitación a los oferentes precalificados (entre los que se encontraba el Consorcio Acciona – Odebrecht) a presentar sus ofertas técnico-económicas.

El Documento de Licitación de la Fase 2, contemplaba un plazo de 36 meses para la terminación de las obras. Tres oferentes mediante oficios enviados el 2, 12, 19 y 21 de mayo de 2014 manifestaron a Metro de Quito, que consideraban que el plazo de construcción de la obra era insuficiente, y que ello podía dar lugar a ofertas con valores más altos a los esperados; considerando en especial que éstos podrían requerir mayores cantidades de recursos para realizar los trabajos en el tiempo inicialmente estipulado. Correspondió a la presente administración tramitar estos pedidos.

La gerenciera técnica del proyecto -GMQ, elaboró y presentó un informe el 26 de mayo de 2014, analizando los pliegos de prescripciones técnicas de la obra y encontró que en el plazo de 36 meses establecido por Metro de Madrid, se cubrían las pruebas individuales de obra civil y de cada uno de los sistemas. Sin embargo, las pruebas de integración y pruebas de marcha en blanco, es decir la operación de toda la línea en su conjunto, incluido el material móvil, requerían de un plazo más amplio.

Con esta premisa, la Gerencia del Proyecto consideró que el plazo para estas pruebas podría ser de entre 4 y 6 meses.

Por su parte, las entidades Multilaterales, el 23 de mayo de 2014, consensuaron que era prudente ampliar el plazo contractual por 6 meses, a efectos de evitar posibles mayores costos de las ofertas.

Con fecha 27 de mayo se puso en conocimiento de los oferentes el Boletín de Enmiendas No. 9, que confirma la ampliación del plazo contractual para que la ejecución y pruebas de la Fase 2 sea de 42 meses.

Adicionalmente y acogiendo así mismo las recomendaciones de los Bancos, estableció como nueva fecha de presentación de las ofertas el 7 de julio de 2014.

En sesión ordinaria del Concejo Metropolitano del 12 de junio de 2014, la Gerente (e) de la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito, realizó la presentación de los sustentos que llevaron a la ampliación de plazo contractual de 36 a 42 meses. El Concejo Metropolitano acogió dicha explicación, conforme consta en el Acta de la sesión (páginas de la 38 a la 52).

Esta enmienda al Documento de Licitación, no implica una reforma al plazo de construcción de las obras, el cual se mantiene en 36 meses, sino la ampliación al plazo contractual para que incluya las denominadas “pruebas de marcha en blanco” y “pruebas de integración”.

Concluida esta etapa, a la actual Administración le correspondió, en un evento público efectuado el 7 de julio de 2014 en las oficinas de la EPMMQ, abrir las ofertas técnicas y económicas de los consorcios precalificados y evaluar cada una de ellas en base a lo que se establece en la “Sección III: Criterios de evaluación y calificación” de los Documentos de Licitación.

Para la evaluación de las ofertas, se designó la Comisión Técnica y las Subcomisiones de Apoyo integradas por funcionarios de la EPMMQ; a la que también se incorporaron funcionarios del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) y de la Empresa Pública Ferrocarriles del Ecuador, según el siguiente detalle:

COMISIÓN TÉCNICA EPMMQ		
Mauricio Anderson	Gerente General	Presidente
Jorge Yáñez	Gerente de Equipos e Instalaciones	Presidente (**)
Juan Ramón García	Coordinador Institucional	Miembro
Carlos Carrera	Coordinador Institucional	Miembro
(**) Reemplazó a Mauricio Anderson a partir de 31 de agosto de 2015		
Catalina Rivera	Gerente Financiera Administrativa	Asesor de la Comisión
María Belén Sánchez	Gerente Jurídica	Asesor de la Comisión

SUBCOMISIONES DE APOYO EPMMQ

TÉCNICOS Formularios 3 y 3A	Patricio Romero Jorge Sánchez Stephanie Almeida Giovanny Chiluiza Diego Araujo	Gerente de Infraestructura Director de Financiamiento Profesional de Infraestructura Profesional de Infraestructura Gerente Enc. de Equipos e Instalaciones
TÉCNICOS Formularios 4 al 7	Patricio Romero Carla Arellano Giovanny Chiluiza Diego Araujo José Francisco Rosales	Gerente de Infraestructura Profesional de Infraestructura Profesional de Infraestructura Gerente Enc. de Equipos e Instalaciones Profesional de Equipos e Instalaciones
TÉCNICOS (Ambiental y Social) Formulario 8	Carlos Flores Adriana Vallejo	Profesional Responsabilidad Social Gerente de Responsabilidad Social y Ambiental
TÉCNICOS Formulario 8	Felipe Proaño Sebastián Mancheno	Profesional de Infraestructura Profesional de Infraestructura
LEGALES Formularios 1, 2, 13 y 14	Carmen Meythaler María Emilia Larreátegui Mónica Muñoz	Profesional Jurídica Profesional Jurídica Subgerente Jurídica
FINANCIEROS Formularios 12 y 15	Jorge Sánchez	Director de Financiamiento

SUBCOMISIÓN MINISTERIO DE TRANSPORTE (MTO) Y FERROCARRILES DEL ECUADOR		
Paúl Hernández G.	Director de Transporte Ferroviario	MTO
José Bedón A.	Miembro de Equipo	MTO
César Guamán V.	Analista de Construcciones	MTO
Ricardo Angulo A.	Analista de Estudios	MTO
Mario Muñoz	Asesor Técnico Gerencia General	EP Ferrocarriles del Ecuador
Milton Maldonado	Gerente Administrativo Financiero	EP Ferrocarriles del Ecuador

Las Subcomisiones de Apoyo se encargaron de verificar los parámetros técnicos, metodológicos, legales, financieros y ambientales de cada una de las ofertas y presentaron sus informes de resultados a la Comisión Técnica.

La Comisión Técnica analizó cada uno de los informes y sobre esta base, preparó las recomendaciones a la Gerencia General, para que solicitar la No Objeción de los Bancos Multilaterales al proceso de calificación y evaluación.

La oferta del Consorcio Acciona – Odebrecht resultó ser la “propuesta evaluada más baja” y, en consecuencia, la que podía ser adjudicada, de acuerdo con lo establecido en las Políticas de Adquisición de los Organismos Multilaterales que rigen el proceso.

Sobre este punto es necesario indicar que la “Sección C, Apertura y Evaluación de las Ofertas y Adjudicación del Contrato”, numeral 2.63 de las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo, establece que: **“No deben rechazarse todas las ofertas y llamarse a nueva licitación sobre la base de las mismas especificaciones con la sola finalidad de obtener precios más bajos”.**

Por tanto, no era legalmente posible declarar desierto el proceso, con el solo objetivo de llamar a una nueva licitación para obtener precios más bajos.

Considerando que la oferta evaluada más baja excedió el presupuesto referencial, y en aplicación al mismo numeral 2.63 ya citado de las Políticas, el 2 de febrero de 2015 se informó oficialmente al Consorcio que se optaría por esta alternativa y que oportunamente se le comunicaría el procedimiento a seguir.

El numeral 2.63 que fundamentó la decisión dice: “(...) como alternativa, el Contratante **podrá negociar con el oferente que haya presentado la oferta evaluada como la más baja**, para tratar de obtener un contrato satisfactorio mediante una **reducción del alcance del contrato, la reasignación del riesgo y la responsabilidad**, o ambas cosas, que se traduzca en una reducción del precio del contrato (...)”.

Se debe subrayar que las Políticas de Adquisiciones del BID **no** autorizan la negociación de los precios unitarios ofertados. En el marco de estas normas, es claro que Metro de Quito no podía negociar o modificar los precios unitarios de la oferta.

En este sentido y acorde a la misma cláusula 2.63, se elaboró de manera sustentada un Plan de Negociación, que planteaba una serie de reducciones al **alcance de los trabajos**. Este documento fue remitido a las entidades multilaterales de crédito, obteniéndose la “No Objeción” respectiva. Sobre la base del documento aprobado por las entidades multilaterales se conminó al Consorcio Línea 1 Metro de Quito: Acciona - Odebrecht a negociar la oferta.

Por su parte, el oferente en comunicaciones de 25 de febrero y 10 de marzo de 2015, se negó a realizar reuniones de negociación previas a una adjudicación.

Con estos antecedentes, el 11 de marzo de 2015 se consultó a los Bancos Multilaterales sobre la pertinencia de una negociación. El 13 de marzo de 2015, en su respuesta a la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito, éstos indican: *“(...) la negociación solo puede realizarse con carácter previo a la suscripción del contrato y solo con el oferente que haya presentado la oferta evaluada como la más baja. Por su parte, el oferente tiene la libertad de acceder a*

negociar o de decidir no hacerlo. El contratante tomará las medidas que considere necesarias dentro del marco de las Políticas”.

Metro de Quito insistió en buscar un sustento jurídico que lleve a negociar con el oferente evaluado más bajo, realizando consultas a la Procuraduría Metropolitana y al Procurador General del Estado.

Con fecha 23 de marzo de 2015, se notificó al Consorcio respecto de la posición de los bancos, así como del criterio de la Procuraduría Metropolitana emitido con fecha 19 de marzo de 2015 el cual manifiesta la aplicabilidad de la cláusula 2.63 de las Políticas del BID. En el mismo sentido, el 10 de abril de 2015, se consultó al Procurador General del Estado sobre la aplicabilidad de lo establecido en los contratos de crédito, cuando la contratación cuenta con financiamiento de organismos internacionales de cooperación a través de convenios legalmente suscritos. En relación con esta consulta, el Procurador General del Estado se abstuvo de atender este requerimiento.

El mismo 23 de marzo de 2015, el Consorcio ratificó su negativa a continuar con un proceso previo de negociaciones antes de la adjudicación.

En virtud de la negativa del oferente a negociar antes de la adjudicación y de acuerdo a lo establecido en las políticas del BID, se resolvió convocar oficialmente al Consorcio, vía correo electrónico, a mantener **reuniones de trabajo** para tratar aspectos relacionados con el proyecto.

Así, se plantearon seis reuniones de trabajo, una de las cuales no se llevó a efecto en virtud de la insistente negativa del Consorcio CL1 a iniciar un proceso de negociación. El detalle de estas reuniones y los asistentes constan en el cuadro que se presenta a continuación:

FECHA DE CONVOCATORIA / CORREO ELECTRÓNICO	LUGAR DE LA REUNIÓN	FECHA Y HORA DE LA REUNIÓN	ASISTENTES	
			NOMBRE	CARGO
15/4/15	Quito / Oficinas de la EPMMQ	15/04/2015	Mauricio Anderson	Gerente General EPMMQ
			Juan Ramón García	Coordinador Institucional EPMMQ
			Sadinoel de Freitas Junior	Apoderado Común del Consorcio Línea 1 Metro de Quito
			Manuel Jiménez Hernández	Representante de la compañía Acciona Infraestructuras S.A. en Ecuador
05/05/2015	Quito / Oficinas de la EPMMQ	07/05/2015 09H00	Se convocó al Consorcio Línea 1 Metro de Quito, a la primera reunión de negociación, la cual no se llevó a cabo en vista de que el mencionado Consorcio no aceptó el proceso de negociación.	
7/5/15	Quito / Oficinas de la EPMMQ	07/05/2015 16H00	Mauricio Anderson	Gerente General EPMMQ
			Juan Ramón García	Coordinador Institucional EPMMQ
			María Belén Sánchez	Gerente Jurídica – EPMMQ
			Carlos Carrera	Coordinador de Financiamiento – EPMMQ
			Sadinoel de Freitas Junior	Apoderado Común del Consorcio Línea 1 Metro de Quito
			José Santos	Representante de la compañía Norberto Odebrecht S.A. en Ecuador
16/5/15	Quito / Oficinas de la EPMMQ	20/05/2015 10H00	Mauricio Anderson	Gerente General EPMMQ
			Juan Ramón García	Coordinador Institucional EPMMQ
			María Belén Sánchez	Gerente Jurídica – EPMMQ
			Carlos Carrera	Coordinador de Financiamiento – EPMMQ
			Sadinoel de Freitas Junior	Apoderado Común del Consorcio Línea 1 Metro de Quito
			Manuel Jiménez Hernández	Representante de la compañía Acciona Infraestructuras S.A. en Ecuador
			Jesús Alcázar	Director General para Latinoamérica de la empresa Acciona Infraestructuras S.A. con sede España
18/8/15	Quito / Oficinas de la EPMMQ	20/08/2015 09H30	Mauricio Anderson	Gerente General EPMMQ
			Juan Ramón García	Coordinador Institucional EPMMQ
			María Belén Sánchez	Gerente Jurídica – EPMMQ
			Carlos Carrera	Coordinador de Financiamiento – EPMMQ
			Sadinoel de Freitas Junior	Apoderado Común del Consorcio Línea 1 Metro de Quito
			Manuel Jiménez Hernández	Representante de la compañía Acciona Infraestructuras S.A. en Ecuador
31/8/15	Quito / Oficinas de la EPMMQ	01/09/2015 09H00	Mauricio Anderson	Gerente General EPMMQ
			Juan Ramón García	Coordinador Institucional EPMMQ
			María Belén Sánchez	Gerente Jurídica – EPMMQ
			Carlos Carrera	Coordinador de Financiamiento – EPMMQ
			Sadinoel de Freitas Junior	Apoderado Común del Consorcio Línea 1 Metro de Quito
			Manuel Jiménez Hernández	Representante de la compañía Acciona Infraestructuras S.A. en Ecuador
1/9/15	Quito / Oficinas de la EPMMQ	02/09/2015 12H15	Mauricio Anderson	Gerente General EPMMQ
			Juan Ramón García	Coordinador Institucional EPMMQ
			María Belén Sánchez	Gerente Jurídica – EPMMQ
			Carlos Carrera	Coordinador de Financiamiento – EPMMQ
			Sadinoel de Freitas Junior	Apoderado Común del Consorcio Línea 1 Metro de Quito
			Manuel Jiménez Hernández	Representante de la compañía Acciona Infraestructuras S.A. en Ecuador

Las personas que participaron en las reuniones fueron designadas por el Gerente General de la EPMMQ considerando las atribuciones y facultades de cada funcionario, en vista del objeto de las reuniones de trabajo que se mantendrían.

El Consorcio Línea 1 Metro de Quito, estuvo representado por los señores Sadinoel de Freitas Junior, en su calidad de Apoderado Común del Consorcio; Manuel Jiménez Hernández como representante de la compañía Acciona Infraestructuras S.A. en Ecuador; y, José Santos como representante de la Constructora Norberto Odebrecht en Ecuador.

De lo anotado con anterioridad, es importante precisar que no ha existido ninguna negociación ni reunión de trabajo con la Constructora Norberto Odebrecht S.A. Las reuniones de trabajo se produjeron con el Consorcio Línea 1 Metro de Quito, que es una entidad jurídica distinta a sus integrantes: Acciona Infraestructuras S.A. y Constructora Norberto Odebrecht S.A.

Las cinco reuniones de trabajo se realizaron en las oficinas del Metro de Quito con la participación exclusiva de los funcionarios de Metro de Quito y personeros del Consorcio CL1. En ninguna de ellas tomaron parte otros funcionarios municipales, ni asesores externos. La Gerencia General contó con el apoyo técnico de la Gerencia de Proyecto, Consorcio GMQ.

Esas reuniones de trabajo se convocaron para analizar y valorar aspectos técnicos del proyecto Metro de Quito, que permitiesen, en estricto cumplimiento del marco de las Políticas de Adquisiciones del BID, **reducir el alcance** de los trabajos a efectos de lograr una reducción del precio del contrato.

Es decir, durante estos 6 meses de reuniones se produjo un proceso de construcción de acuerdos, que concluyó con la suscripción formal del **Acta de Entendimiento**. Al mismo tiempo, en idéntico período, se desplegaron las gestiones necesarias encaminadas a cerrar la brecha financiera entre el monto establecido en el presupuesto referencial y el monto acordado con el Consorcio Línea 1 Metro de Quito, después de reducir el monto del alcance del contrato.

En el Acta de Entendimiento, que se firmó el 02 de septiembre de 2015, constan los siguientes puntos:

- 1. Declaración Juramentada de Prácticas Prohibidas:** Por recomendación de las Entidades Multilaterales, a pedido de Metro de Quito, se exigió a cada uno de los representantes legales de las empresas que conforman el CONSORCIO LÍNEA 1 METRO DE QUITO: ACCIONA - ODEBRECHT, la entrega de una **Declaración Juramentada de Prácticas Prohibidas notariada**, previo a la suscripción del contrato, exigencia que fue aceptada y cumplida por el Consorcio. Estas prácticas se refieren a procesos internos que cada empresa debe implementar para asegurar conductas éticas y de transparencia en sus negocios, avalados por el compromiso de sus respectivos directorios y observadas e investigadas por las Oficinas de Integridad de los Bancos Multilaterales.

2. **Reducción del Alcance del Contrato:** La reducción del alcance del contrato por US\$ **49.262.086,36**, se efectiviza por el retiro de los subsistemas detallados a continuación:
 - Sistema Integrado de Recaudo y de Control y Venta de Títulos de Transporte del Metro (SIR), cuya ejecución se realizará a través de una Alianza Público Privada.
 - Subestación eléctrica externa Bicentenario y línea de transmisión, cuya ejecución estará a cargo de la Empresa Eléctrica Quito. La no construcción de la Subestación eléctrica Bicentenario y la línea de transmisión de 138 kV permitirá el funcionamiento de la PLMQ, según lo señalado en la consultoría realizada por Metro de Santiago.

3. **Comisión para la Resolución de Controversias:** Se acuerda modificar el número de miembros de la Comisión, estableciéndose su conformación con tres miembros en lugar de uno.

4. **Presentación de la lista de precios unitarios:** Verificar que los precios unitarios de la oferta incluyan el descuento global ofrecido por el Consorcio Línea 1, en el momento de la apertura de su oferta.

5. **Precio del contrato:** El valor total del contrato quedó en US\$ 1.538.032.556,50, una vez que se redujo el alcance del contrato en la forma mencionada.

El Acta de Entendimiento se incorporó como parte del Informe remitido a los Bancos Multilaterales para la No Objeción a la adjudicación del contrato.

Con esta Acta de Entendimiento se obtuvo una **reducción del alcance del contrato** y, como consecuencia, una disminución del precio del mismo, compatible con la capacidad financiera y dentro del límite de endeudamiento del MDMQ.

Se solucionó así la brecha de financiamiento que se presentó al momento de la apertura de las ofertas, entre el presupuesto referencial estimado por la Administración anterior para esta licitación y las ofertas presentadas por los oferentes precalificados.

Cumplido este complejo proceso, con fecha 27 de octubre de 2015, contando con la No Objeción de los Bancos Multilaterales, con Resolución RG-EPMMQ-2015-39 de esa fecha, el Gerente General de la EPMMQ, debidamente delegado por el Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, adjudicó al Consorcio Línea 1 Metro de Quito el contrato para la ejecución de la Primera Línea del Metro de Quito, Fase 2.

El 26 de noviembre de 2015, se firmó entre el Municipio del Distrito Quito, representado por Alcalde Metropolitano, y el Consorcio Línea 1 Metro de Quito, el Convenio para la ejecución de la Primera Línea del Metro de Quito, Fase 2 por el monto de US\$ 1.538.032.556,50.

Quito, 18 de enero de 2017

EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA METRO DE QUITO

Mauricio Anderson

GERENTE GENERAL

