

**MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO Y ENTIDADES
RELACIONADAS**

Examen especial al proceso precontractual, contractual, ejecución y liquidación del contrato para determinar la oferta y demanda del servicio de taxis; a la regularización, calificación y asignación de cupos de las unidades para la prestación de servicio de taxis; y, a la retribución de los recursos por concepto de compensación a los prestadores del servicio del transporte público de pasajeros, en el MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO y entidades relacionadas, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de agosto de 2018

DIRECCIÓN NACIONAL DE AUDITORÍA DE GOBIERNOS SECCIONALES

Ciudad - Ecuador

SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

AMT	Agencia Metropolitana de Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del Distrito Metropolitano de Quito
CA	Compañía Anónima
CAF	Coordinación Administrativa Financiera
CGE	Contraloría General del Estado
DFT	Dirección de Fiscalización de Tránsito
DFTTT	Dirección de Fiscalización de Tránsito de Transporte Terrestre
DMGM	Dirección Metropolitana de Gestión de Movilidad
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
DNA5	Dirección Nacional de Auditoría de Gobiernos Seccionales
EPMTPQ	Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros Quito
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
ISUD	Índice de Demanda insatisfecha Significativa
MDMQ	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
NCI	Normas de Control Interno
RMT	Registro Municipal de Transporte
RUC	Registro Único de Contribuyentes
SA	Sociedad Anónima
SM	Secretaría de Movilidad
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	5
Monto de recursos examinados	6
Servidores relacionados	6
CAPÍTULO II	
RESULTADOS DEL EXAMEN	
Seguimiento al cumplimiento de recomendaciones	7
Pago de la compensación realizada a operadoras de transporte público que subieron de categoría (B) a (A), no cuenta con la suficiente documentación de sustento	7
Pagos de la compensación del servicio de transporte público a buses alimentadores y articulados que no cumplieron con el parámetro de Fortalecimiento de la Caja Común	19
Incremento de cupos de taxis, otorgados sin documentos de sustento	31
Se otorgó resoluciones motivadas de idoneidad a personas que no cumplieran los requisitos solicitados en la Resolución SM-0012-2017	35
Falta de procedimientos para regular el registro de incremento de cupos de taxis en el sistema AS-400	46



ECUADOR

Ref. Informe aprobado el

2019-07-08

Quito,

Señor
Alcalde
MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
Presente

De mi consideración:

La Contraloría General del Estado, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, efectuó el examen especial, al proceso precontractual, contractual, ejecución y liquidación del contrato para determinar la oferta y demanda del servicio de taxis; a la regularización, calificación y asignación de cupos de las unidades para la prestación de servicio de taxis; y, a la retribución de los recursos por concepto de compensación a los prestadores del servicio del transporte público de pasajeros, en el MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO y entidades relacionadas, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de agosto de 2018.

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,

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

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y entidades relacionadas, se realizó en cumplimiento a la orden de trabajo 0011-DNA5-2018-I y memorando 665-DNA5 de 12 y 26 de septiembre de 2018, respectivamente, con cargo a Imprevistos del Plan Operativo de Control año 2018, 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 para establecer la oferta y demanda del servicio de taxis.
- Determinar que las cláusulas contractuales se hayan cumplido conforme a las condiciones establecidas en los contratos.
- Establecer la veracidad, propiedad y legalidad en el proceso de calificación de los postulantes para la asignación de los cupos adicionales para taxis.
- Verificar la retribución de los recursos por concepto de compensación a los prestadores de transporte público de pasajeros a través de las correspondientes operadoras.

Alcance del examen

Al proceso precontractual, contractual, ejecución y liquidación del contrato para determinar la oferta y demanda del servicio de taxis; a la regularización, calificación y asignación de cupos de las unidades para la prestación de servicio de taxis; y, a la retribución de los recursos por concepto de compensación a los prestadores del servicio del transporte público de pasajeros, en el MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO y entidades relacionadas, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de agosto de 2018.



Se excluye del análisis el segundo Plan de Retribución a la mejora de la calidad en la prestación del Servicio de Transporte Público de pasajeros del Distrito Metropolitano de Quito, ya que, si bien, la fiscalización inició en febrero de 2018, los pagos fueron realizados a partir de noviembre del referido año.

Base legal

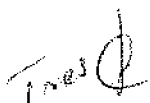
El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través de la Secretaria de Movilidad y de la Agencia Metropolitana de Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del Distrito Metropolitano de Quito, emite la normatividad y ejecuta, el proceso de regularización, calificación y asignación de cupos de las unidades para la prestación de servicio de taxis, como el pago de la retribución de los recursos por concepto de compensación a los prestadores del servicio del transporte público de pasajeros.

El Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, mediante Resolución A0006 de 22 de abril de 2013, creó la Agencia Metropolitana de Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del Distrito Metropolitano de Quito, conocida como "Agencia Metropolitana de Tránsito", o por sus siglas "AMT", dotada de plena autonomía administrativa, financiera y funcional, que ejerce las potestades de controlar el transporte terrestre comercial, por cuenta propia y particular, así como, el tránsito y la seguridad vial del Distrito y demás facultades contempladas en la citada resolución, entidad que es adscrita a la Secretaría de Movilidad, creada mediante Resolución A0002 de 7 de agosto de 2009.

Estructura orgánica

Según la Resolución A0002 de 7 de agosto de 2009, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, como parte de su estructura orgánica en el Nivel de Gestión, contempla las siguientes direcciones en el Sector de Movilidad:

- Dirección Metropolitana de Políticas y Planeamiento del Sistema de Movilidad.
- Dirección Metropolitana de Gestión de Movilidad.
- Dirección Metropolitana de Control de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial.
- Dirección Metropolitana de Desarrollo Tecnológico de la Movilidad.



La Secretaría de Movilidad, tiene establecido el Mapa General de Procesos de la siguiente manera:

Procesos Estratégicos:

- Políticas de Movilidad

Procesos de Asesoría

- Asesoría Técnica
- Asesoría Jurídica
- Planificación
- Comunicación Social

Procesos Agregadores de Valor

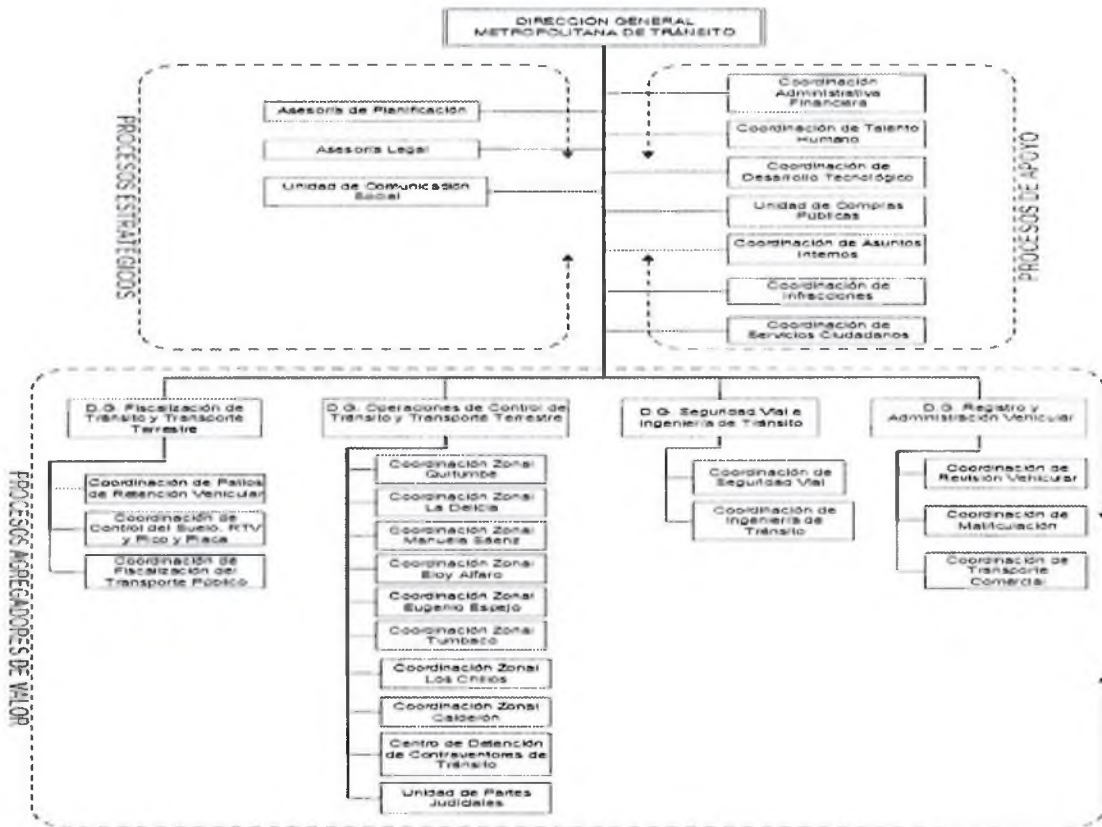
- Planificación, Regulaciones del Tránsito y el Transporte Terrestre
- Evaluación y Control del Tránsito y el Transporte Terrestre
- Diseño de la Infraestructura para la movilidad
- Diseño y Promoción de la seguridad vial
- Diseño y Promoción de movilidad sostenible

Procesos de Apoyo

- Gestión Administrativa
- Gestión Financiera
- Administración del Talento Humano
- Informática
- Gestión Documental

La Agencia Metropolitana de Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del Distrito Metropolitano de Quito, mediante la Dirección de Desarrollo Institucional de la Secretaría General de Planificación del MDMQ, está elaborando el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de las dependencias Municipales; no obstante, el Supervisor Metropolitano de Tránsito, con sumilla inserta en memorando AMT-008M-2015-PL, de 5 de febrero de 2015, autorizó la implementación de la siguiente estructura orgánica:





Objetivos de la entidad

Objetivo estratégico de la Secretaría de Movilidad

Emprender una acción emergente para construir junto con la ciudadanía y las instancias competentes en otros niveles de gobierno, un nuevo modelo que corrija los vicios del crecimiento urbano que originan los problemas de movilidad que hoy vive este territorio y revierta las tendencias en los desplazamientos, conceptualizando a la movilidad, como un elemento del sistema de inclusión y equidad social que busca el buen vivir.

Objetivos de la AMT

En la Resolución A0006 de 22 de abril de 2013, en el artículo 2 "Ámbito de actuación", establece que la Agencia Metropolitana de Tránsito, tiene a su cargo la potestad de controlar el transporte terrestre particular, comercial y por su cuenta propia el de tránsito y seguridad vial, asignadas al Municipio por la Constitución y demás leyes.

Amco

Los objetivos estratégicos de la AMT, son:

- Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre en el Distrito Metropolitano de Quito.
- Planificar acciones de seguridad vial en el Distrito Metropolitano de Quito.
- Reducir las infracciones de tránsito en el Distrito Metropolitano de Quito.
- Contribuir a disminuir los siniestros de tránsito en el DMQ.

Monto de recursos examinados

El monto de recursos examinados es de 54 777 225,00 USD, conforme se demuestra en el siguiente detalle:

COMPONENTES	MONTO USD
PROCESOS DE CONTRATACIÓN	
Proceso de Contratación LCC-MDMQ-SM-006-2016	249.775,00
COMPENSACIÓN DE TRANSPORTE PÚBLICO	
Pagos de la Compensación del Servicio de Transporte Público	54.527.450,00
TOTAL	54.777.225,00

Servidores relacionados

Anexo 1

Seris

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

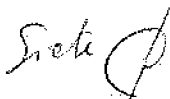
Seguimiento al cumplimiento de recomendaciones

No se realizó el seguimiento de recomendaciones, por cuanto no existen informes que contengan comentarios relacionados con el alcance del presente examen.

Pago de la compensación realizada a operadoras de transporte público que subieron de categoría (B) a (A), no cuenta con la suficiente documentación de sustento

El Concejo Metropolitano de Quito, mediante Resolución C-057 de 21 de febrero de 2015, creó el "Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal Urbano del Distrito Metropolitano de Quito", con la finalidad de elevar, optimizar y mejorar la calidad del servicio de transporte público, avanzar a la modernización del mismo y que los socios de las operadoras, como beneficiarios del plan, realicen un avance significativo en la caja común para recibir una asignación mensual de 1 000,00 USD y aquellos que han implementado un avance básico 450,00 USD.

El Secretario de Movilidad con Resolución SM-004-2015 de 9 de marzo de 2015, emitió el instructivo para la ejecución del Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal Urbano del Distrito Metropolitano de Quito, en el que se estableció como parámetros para la evaluación del índice de calidad del servicio: el buen trato a los usuarios del servicio de transporte público, caja común, respeto a los límites de velocidad, cumplimiento de índices operacionales (rutas, despachos), respeto a las paradas de buses y a los usuarios de movilidad reducida, limpieza, sistema de información al usuario y, adecuación de unidades para personas con discapacidad, a los cuales se les asignó una calificación porcentual, para determinar las categorías "A" o "B", como se detalla a continuación:



N°	Parámetros de Índice de Calidad	Caja Común "A" (1000 USD)		Caja Común "B" (450 USD)	
1	Buen trato a los usuarios del servicio de Transporte Público				
	- Personal Operativo bien presentado (uniforme foto)	4,00%	21,00%	11,00%	47,00%
	- Llantas en buen estado (1,6 mm de labrado medida)	5,00%		11,00%	
	- Exceso de pasajeros puertas cerradas (foto)	5,00%		11,00%	
	- Predisposición o cordialidad del personal operativo hacia los usuarios	5,00%		9,00%	
	- Respeto paso peatonal	2,00%		5,00%	
2	Respeto de límites de velocidad	2,00%	10,00%	5,00%	20,00%
3	Índices Operacionales	5,00%		11,00%	
4	Respeto a las paradas	3,00%		4,00%	
5	Respeto de usuarios de movilidad reducida	2,00%	4,00%	5,00%	7,00%
6	Adecuación de las unidades para usuarios con movilidad reducida	2,00%		2,00%	
7	Unidades limpias	5,00%	5,00%	14,00%	14,00%
8	Sistemas de información al usuario	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%
9	Fortalecimiento de la Caja Común				
	- Estructura Organizacional	3,00%	55,00%	3,00%	6,00%
	- Plan de Operación	3,00%		3,00%	
	- Centralización del proceso de mantenimiento	14,00%		1,00%	1,00%
	- Recaudo Centralizado	17,50%		0,00%	0,00%
	- Distribución de Ingresos	17,50%			
TOTAL		100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Resolución SM-004-2015 de 9 de marzo de 2015

Adicionalmente, se detalló el procedimiento para que la Dirección de Fiscalización de la Agencia Metropolitana de Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del Distrito Metropolitano de Quito, efectúe la fiscalización de los parámetros que conformaron el Índice de Calidad del Servicio, mediante formularios diseñados para el efecto.

En el numeral 9.9 del artículo 9 del Instructivo del Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte, en lo referente al parámetro de "Fortalecimiento de la Caja Común", al cual se le asignó una calificación del 55%, se estableció que las operadoras de transporte público debían cumplir con los aspectos de: estructura organizacional, plan de operaciones, sistema centralizado de mantenimiento, sistema de recaudo y métodos de distribución de los ingresos; las operadoras que cumplieron con al menos

acho

el 35% de los parámetros fueron consideradas en categoría "A" - Caja Común Avanzada y "B" - Caja Común Básica, aquellas que tuvieron un cumplimiento menor.

Durante el primer semestre del Plan de Fortalecimiento, la revisión de la documentación de sustento y calificación de la Caja Común, según lo establece la Resolución SM-004-2015 de 9 de marzo de 2015, la realizaron los servidores de la Dirección de Fiscalización de la AMT, período en cual se establecieron 26 operadoras en categoría "A" y 21 en categoría "B"; a partir del segundo semestre, dicha responsabilidad mediante Resolución SM-039-2015 de 28 de septiembre del año citado, se delegó a la Dirección Metropolitana de Gestión de la Movilidad de la Secretaría de Movilidad, período a partir del cual existió una variación considerable en cuanto a la categorización de las operadoras, como se muestra en el siguiente detalle:

SEMESTRE CUATRIMESTRE	CATEGORÍA	
	NÚMERO DE OPERADORAS "A"	NÚMERO DE OPERADORAS "B"
PRIMERO Marzo a Agosto 2015	26	21
SEGUNDO Septiembre 2015 – Febrero 2016	42	5
TERCERO Marzo – Agosto 2016	44	2
CUARTO Septiembre 2016 – Febrero 2017	45	1
CUATRIMESTRE Marzo – Junio 2017	44	0

En los expedientes de 19 operadoras que pasaron de categoría "B" a "A", correspondientes al segundo y cuarto semestre, proporcionados por la Secretaría de Movilidad, no se evidenció los documentos de las 19 operadoras de transporte público que justifiquen los parámetros de caja común que se compone de: estructura organizacional, plan de operaciones, sistema centralizado de mantenimiento, sistema de recaudo y métodos de distribución de los ingresos, considerando que 16 operadoras que fueron categorizadas como "B" en el primer semestre, pasaron a categoría "A" a partir del segundo semestre, 2 en el tercer semestre y 1 en el cuarto semestre, por lo que, se determinó las siguientes observaciones:

- En los expedientes no existe el cronograma para la verificación, fiscalización y evaluación de caja común, notificado al Presidente de la Cámara de Transportes y a cada uno los representantes legales de las operadoras habilitadas.
- La Secretaría de Movilidad no remitió los informes técnicos de valoración del fortalecimiento de caja común de las operadoras de transporte público, al inicio de cada semestre, a la Dirección de Fiscalización de la AMT, a fin de que incorporen los resultados al informe mensual de fiscalización de los índices de calidad.
- Los fiscalizadores de la Secretaría de Movilidad utilizaron en el segundo semestre, formularios diferentes a los que constan en la Resolución SM-004-2015 de 9 de marzo de 2015, para la evaluación de los parámetros de caja común.
- No existen documentos comprobatorios que justifiquen que las operadoras se encontraban funcionando bajo el sistema de caja común, en cumplimiento de los aspectos de: estructura organizacional, plan de operaciones, sistema centralizado de mantenimiento, sistema de recaudo y métodos de distribución de los ingresos.
- No consta la documentación que justifique que los resultados de la información y documentación registrada de la evaluación de los parámetros de caja común de las operadoras, fue notificada al representante legal de las mismas.

Los Secretarios de Movilidad, titular y subrogante, en el período analizado, no remitieron los informes técnicos de la calificación del parámetro de Fortalecimiento de Caja Común, al inicio de cada semestre al Supervisor Metropolitano de la AMT, a fin de que los resultados sean incorporados en los Informes mensuales Técnicos de Valoración de Calidad del Servicio de Transporte para obtener el porcentaje total de calificación; y, no verificó conjuntamente con el Director Metropolitano de Gestión de la Movilidad y el Jefe de la Unidad de Nuevos Servicios de Transporte del período examinado, que los documentos justificativos se encuentren completos y permitan evidenciar que las operadoras estaban funcionando bajo el sistema de caja común avanzada, en cumplimiento a los aspectos de: estructura organizacional, plan de operaciones, sistema centralizado de mantenimiento, sistema de recaudo y métodos de distribución de los ingresos, lo que originó que a partir del segundo semestre hasta la finalización del Plan de Fortalecimiento de Caja Común, se pague a 19 operadoras de transporte público 10 075 100,00 USD, sin contar con los documentos justificativos completos para el cambio de categoría de "B" a "A", por lo que, inobservaron el artículo 2 de la Resolución C057 de 21 de febrero de 2015, el artículo 9, numeral 9.9 de la Resolución SM-004-

Dir. D

2015 de 9 de marzo de 2015; y, los artículos 2, 5 y la Disposición Transitoria Única de la Resolución SM-039-2015 de 28 de septiembre de 2018, relacionado con el "Fortalecimiento del Sistema de Caja Común"; y, las Normas de Control Interno 401-03 Supervisión y 405-04 Documentación de Respaldo y su Archivo.

Los servidores en mención, además, incumplieron los deberes y atribuciones establecidos en los literales a) y c) del numeral 2 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Con oficio 03067-DNA5 de 24 de enero de 2019 y oficios 169, 186, 187, del 198 al 218, del 239 al 254 y 257-0011-DNA5-2018-I de 28 de enero de 2019, se comunicó los resultados provisionales al Secretario de Movilidad, a la Secretaria de Movilidad Subrogante, al Director Metropolitano de Gestión de la Movilidad, al Jefe de la Unidad de Nuevos Servicios de Transporte y a los Representantes Legales de las 19 Operadoras de Transporte Público que pasaron de Categoría "B" a "A".

Los Gerentes Generales de la Compañía de Transporte Lujoeexpress Águila Dorada S.A., en comunicaciones de 1 de febrero de 2019, en iguales términos manifestaron:

"... solicito revisar e incorporar los comentarios y documentación adjunta al presente... ya que como queda demostrado si se ha presentado toda la documentación que respalda la calificación obtenida (...)"

Lo manifestado por los Gerentes Generales, no modifica el comentario de auditoría, por cuanto los documentos entregados, no corresponde a la evaluación del Sistema de Caja Común del segundo semestre, período en el cual cambiaron de categoría "B" a "A".

La Secretaria de Movilidad (S), mediante comunicación de 5 de febrero de 2019, indicó:

"... las funciones asignadas a la Unidad de Asesoría Jurídica a mi cargo durante mi período de gestión, no se incluyó disposición alguna o atribución vinculada a la fiscalización y control del servicio de transporte de pasajeros dentro del DMQ o alguna relacionada a la ejecución del Plan de Fortalecimiento de la Calidad.- ... siendo esta una responsabilidad exclusiva de la Dirección de Gestión de la Movilidad quien debía encargarse directamente de las inspecciones, comprobaciones, revisiones y demás acciones de control y seguimiento.- ... y pese a no ser parte de mis funciones, debo señalar que al no conocer la individualidad de los 19 expedientes citados.- ... es imposible que yo pueda atender sus observaciones respecto a la falta de documentación que justifique el cabal cumplimiento del parámetro de caja común por parte de las operadoras

Amor

que fueron sujetas al presente examen o que mi actuar se halle relacionado a dichos incumplimientos... la Dirección de Gestión de la Movilidad como en efecto corresponde por ser la unidad responsable de dichas atribuciones y como tal la competente de contestar los requerimientos de información solicitados por la Contraloría General del Estado (...)".

Lo indicado por la servidora, no modifica el comentario de auditoría, ya que se refiere a sus funciones como Secretaria de Movilidad (S), en las que, suscribió los informes individuales de la calificación de caja común de las operadoras del segundo semestre, en cuyos expedientes no constan los documentos que sustenten el cambio de categoría.

El Secretario de Movilidad, mediante comunicación de 8 de febrero de 2019, señaló:

"... Entre una de las funciones... era dictar políticas, las misma que se efectuaban mediante resoluciones administrativas, es decir se generó la formalidad respecto al derecho administrativo.- ... todas las resoluciones se encargaba su socialización y ejecución inmediata a la Dirección de Gestión de la Movilidad de la Secretaría de Movilidad del DMQ... - La Secretaría de Movilidad fue la encargada de la evaluación de los parámetros del modelo de caja común de las operadoras de transporte registradas, emitió y remitió los resultados de dicha evaluación a la Agencia Metropolitana de Tránsito y a las operadoras.- No eran funciones... verificar la competencia y suficiencia de la documentación de sustento para el trámite de pago de la compensación a los transportistas (...)"

Lo manifestado por el Secretario de Movilidad, no modifica el comentario de auditoría, no obstante, de que la Secretaría de Movilidad fue la encargada de la evaluación de los parámetros del modelo de caja común de las operadoras de transporte, no proporcionó los documentos de sustento que justifiquen el cambio de categoría de las 19 operadoras en el segundo semestre.

El Gerente de la Compañía 21 de Julio S.A., en comunicación de 20 de febrero de 2019, manifestó:

"... nuestra operadora cambia el estatus debido a la implementación del Sistema de Caja Común donde se debe considerar que se establece métodos de Recaudo y Distribución , de la Producción diaria de las unidades, programas de mantenimiento correctivo, preventivo y emergente, diagramas estructurales y de flujo de todas las actividades que han sido consideradas dentro del sistema de Caja Común, mismo que nos ha permitido lograr la Calificación de 49,31% Otorgada por la Secretaría de Movilidad mediante oficio N°SM-2750-2015 de fecha 27 de noviembre del 2015, y firmado por... Secretaria de Movilidad del

Doc. 4

Distrito Metropolitano de Quito.- Se entrega al personal de Contraloría General del Estado un total de 174 fojas (...)".

Lo manifestado por el Gerente de la Compañía, no modifica el comentario, ya que no se adjuntó documentos de la constancia de la fecha y número de hojas que la Operadora de Transporte entregó a la Secretaría de Movilidad en la evaluación del segundo semestre y estos no sustentan el cumplimiento de los requisitos que formaban parte de los parámetros del formulario de evaluación del Sistema de Caja Común.

Los Gerentes y Representantes Legales de las Operadoras de Transporte 21 de Julio S.A., Quitumbe S.A., Conetra C.A., Setramas S.A., Turis Monserrat, Guadalajara S.A., Urbanquito S.A., Reino de Quito S.A., San Cristobal S.A., Transur 7 de Mayo, Transporsel S.A., Mariscal Sucre, Transporsel S.A., Trans-Metrópolis C.A., Semgyllfor S.A., mediante comunicaciones de 7, 8, 12, 18, 20, 22, 25, 26, 27 y 28 de marzo de 2019, adjuntaron los documentos requeridos para la calificación del Sistema de Caja Común; sin embargo, no existe constancia que los documentos mencionados, fueron entregados o recibidos por la Secretaría de Movilidad en la fecha en la que se realizó la evaluación del segundo, tercero y cuarto semestre, por lo que, no se modifica el comentario de auditoría.

El Secretario de Movilidad y Director Metropolitano de Gestión de la Movilidad en comunicaciones de 14 de febrero de 2019, manifestaron:

"... el período de evaluación era semestral, los resultados de dicha evaluación debían presentarse una vez realizado el proceso de levantamiento de información, análisis y procesamiento de la misma hasta la emisión de los resultados, proceso que conllevó aproximadamente un mes y medio posterior al inicio del semestre a ser evaluado, sin que esto limite o impida la labor de fiscalización mensual que llevaba adelante la Agencia Metropolitana de Tránsito sobre el resto de componentes.- el formulario utilizado por los funcionarios pertenecientes a la Dirección Metropolitana de Gestión de la Movilidad de la Secretaría de Movilidad, si bien se diferencia en cuestión de forma, con el Formulario N° 004, anexo a la Resolución SM-004-2015 de 09 de marzo de 2015, conserva los elementos básicos de fondo para la revisión del modelo de caja común de las operadoras de transporte público... considerando la experiencia con la que contaba el equipo técnico de la Secretaría de Movilidad y cuyos formularios inicialmente elaborados fueron concebidos para la fiscalización preliminar que ejecutó la AMT.- En el segundo semestre, no se halló la información referida a Recaudo, pero sí la de Distribución de ingresos. Es evidente, que aunque, no se haya encontrado la información de Recaudo, tiene que existir, porque no puede haber distribución de ingresos si antes no ha habido una recaudación de los mismos.- Operadora Quitumbe.- En el tercer semestre,

Recibido

los documentos correspondientes a nombramiento de gerente, reglamento interno, RUC y organigrama, no fueron requeridos por el personal de fiscalización de la Secretaría, puesto que se trató de aspectos que no variaron del segundo semestre al tercero.- Operadora San Cristóbal.- ... se hace notar que no se encuentra la información del Plan Operacional, esta información sólo representa 1.63% del puntaje, lo que, aún en el caso de descartar ese puntaje, la operadora seguiría calificada en Caja Común Avanzada "A".- Operadora Siete de Mayo.- Para el segundo semestre, no se encuentra la documentación de Recaudo ni de Distribución de ingresos... que no se halle ahora la documentación del segundo semestre, no significa que no haya sido revisada en su momento.- La Secretaría de Movilidad, según la normativa legal y actos resolutivos de creación del mismo, no es ordenante de pagos... únicamente se encargó de evaluar los parámetros del modelo de gestión Caja Común de las Operadora de transporte debidamente registradas (...)"

Lo manifestado por los servidores, ratifican que los resultados de la evaluación de caja común, fueron remitidos a la Dirección de Fiscalización un mes y medio después del inicio del semestre evaluado; que los servidores de fiscalización de la Secretaria de Movilidad utilizaron un formulario distinto al establecido en la Resolución SM-04-2015 de 9 de marzo de 2015, mismo que no fue aprobado por la Secretaría de Movilidad; y, que no entregaron información completa que justifique los resultados de la evaluación del Sistema de Caja Común de las operadoras de transporte público a partir del segundo semestre de las operadoras que cambiaron de categoría de "B" a "A".

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados, la Secretaria de Movilidad, subrogante, mediante comunicación de 20 de mayo de 2019, señaló:

"... era la Dirección Metropolitana de Gestión de la Movilidad la responsable de fiscalizar el modelo de gestión de caja común conforme los parámetros establecidos en el Instructivo... - En mi Ex calidad de Directora de Asesoría Jurídica cumplí con las disposiciones emanadas del ente rector en materia de transporte y toda la normativa legal vigente y aplicable.- ... al no conocer la individualidad de los 19 expedientes citados en su borrador de informe, ... es imposible que yo pueda atender sus observaciones respecto a la falta de documentación que justifique el cabal cumplimiento del parámetro de caja común por parte de las Operadoras... o que mi actuar como Asesora Jurídica o como Secretaria de Movilidad subrogante se halle relacionado a dichos incumplimientos..."

Lo señalado por la servidora no modifica el comentario de auditoría, debido a que, como Secretaria de Movilidad, Subrogante, suscribió los Informes de los resultados de la Evaluación de Caja Común del segundo semestre, en el cual 19 operadoras cambiaron de categoría de "B" a "A", sin que exista la documentación de respaldo completa.



El Director Metropolitano de Gestión de la Movilidad, mediante comunicación de 20 de mayo de 2019, indicó:

*“... La Secretaría de Movilidad, con base en la normativa... a partir de la delegación de la verificación del parámetro de Caja Común con la Resolución SM-039-2015, ha realizado no solo el proceso correspondiente a la verificación de la misma, sino también el debido acompañamiento de las Operadoras para un correcto y constante desarrollo en su implementación.- ... conforme el avance de los procesos de revisión de Caja Común, en cada uno de los periodos citados... se puede constatar con claridad que existió una mejora en sus modelos de gestión implementados en un gran número de operadoras que constituía el fin mismo del Plan de Fortalecimiento... - ... las mejoras en los modelos de gestión de las operadoras de transporte público en el Distrito Metropolitano de Quito, son más que evidentes en los cinco aspectos y fueron debidamente implementadas... - **Estructura Organizacional:** Se encamina a una organización empresarial, que permite asignar actividades puntuales dentro de la operadora, que mejoran el control y el establecimiento de la información.- **Plan Operativo:** Fueron implementadas nuevas tecnologías que han permitido mejorar la implementación, ejecución y control de las operadoras.- **Sistema Centralizado de Mantenimiento:** ... se ha obtenido los mayores avances en la gran mayoría de operadoras, donde muchas de ellas con los valores asignados en el Plan de Fortalecimiento, han realizado grandes inversiones en infraestructuras adecuadas para establecer talleres de su propiedad que garanticen un trabajo de mantenimiento apropiado de las unidades... - **Recaudo Centralizado y Distribución de Ingresos:** Este aspecto es al que se dio mayor énfasis en los controles con medianos avances, por ser un tema sensible (manejo de dinero) y por la implementación aún del Sistema Único de Recaudo... - ... las valoraciones del modelo de gestión de las operadoras, debieron realizarse de manera SEMESTRAL.- ... los resultados de dicha evaluación debían presentarse una vez realizado el proceso de levantamiento de información, análisis y procesamiento de la mismas hasta la emisión de los resultados, proceso que conllevó aproximadamente un mes y medio posterior al inicio del semestre a ser evaluado, sin que esto limite o impida la labor de fiscalización mensual que llevaba adelante la Agencia Metropolitana de Tránsito sobre el resto de componentes.- La información respecto de las calificaciones correspondientes a cada período sobre el Modelo de Caja Común de las operadoras urbanas... fueron remitidas al Supervisor de la Agencia Metropolitana de Quito, con copia a los representantes legales de las mismas... (...).”*

Lo indicado por el servidor no modifica lo comentado de auditoría, por cuanto a partir del segundo semestre, en los expedientes no existe documentación completa que respalde la evaluación de los parámetros de Caja Común; así también, en los informes de los resultados de la evaluación consta la calificación general de caja común, más no un detalle de los porcentajes establecidos y calificados por cada componente de los parámetros de caja común. En lo referente a los informes de los resultados de las

Diana P

evaluaciones, el servidor ratifica que los mismos fueron enviados al Supervisor Metropolitano de Tránsito, un mes y medio después del inicio de cada semestre, lo cual retrasó las actividades realizadas por la unidad de Fiscalización de la AMT, para determinar las unidades que eran viables al pago o realizar los procesos de subsanación respectivos.

El Gerente General de la Compañía de Transporte Vencedores de Pichincha S.A. VEPIEX, en comunicación de 20 de mayo de 2019, señaló:

"... debe considerarse que Atahualpa, desde el inicio de la ejecución del Plan de Fortalecimiento, estaba categorizada como operadora "B" de Caja Común Básica.- Para el cuarto semestre del Plan de Fortalecimiento, deberá tenerse en cuenta que las habilitaciones operacionales N° 1515, 1516, 1517, 1518, 1519, 1520, 1521, 1522, 1523, 1524, 1525, 1526, 1527, 1528 y 1529, que formaban parte del Contrato de Operación de Atahualpa, fueron incorporadas en el Contrato de Operación de Vepiex.- Este procedimiento administrativo de unión operacional aprobado por la Secretaría de Movilidad, fue oportunamente puesto en conocimiento de la Agencia Metropolitana de Tránsito por parte de la Secretaría de Movilidad oficio SM-0139-2017 de 3 de febrero de 2017.- El Secretario de Movilidad... contestó en los siguientes términos.- 2. En el caso de Atahualpa Compañía Anónima de Transporte en Colectivos S.A, fue absorbida operativamente por la Compañía de Transporte Vencedores de Pichincha S.A. VEPIEX, por tal motivo en el período correspondiente al cuarto semestre del Plan de Fortalecimiento de la Caja Común, han sido consideradas como una sola operadora. - De manera que la compañía Atahualpa no fue recategorizada o, lo que es lo mismo, no subió de categoría de "B" a "A" (...)"

Lo señalado por el Gerente General de la Compañía VEPIEX, modifica parcialmente el comentario de auditoría, toda vez que la Compañía Anónima Atahualpa, fue absorbida por la Compañía de Transportes Vencedores de Pichincha S.A. VEPIEX categorizada como "A", desde el inicio del Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal Urbano del Distrito Metropolitano de Quito, por tanto, no cambió de categoría de "B" a "A", sino que asumió la categoría "A" el momento de la transición, por lo que se justifican 117 000,00 USD, de los valores pagados a las unidades que conformaban la Compañía Anónima Atahualpa, quedando pendiente 9 958 100,00 USD, de 18 operadoras de transporte público, de las cuales no existe la documentación completa que justifique el cambio de categoría de "B" a "A".

El Gerente de la Compañía de Transportes Zeta C.A., mediante comunicación de 27 de mayo de 2019, manifestó:

Dicencia

“... Mi representada la COMPAÑÍA DE TRANSPORTE ZETA TRANZETA C.A., sujeto pasivo del proceso de fiscalización y evaluación de componente “Caja Común”, cumplió con todos los requerimientos y requisitos exigidos tanto por la Dirección de Fiscalización de la Agencia Metropolitana de Tránsito, así como por la Dirección Metropolitana de Gestión de la Movilidad de la Secretaría de Movilidad, de allí que, el hecho de que no se haya evidenciado por parte de la Contraloría General del Estado, la existencia de la documentación de soporte que justifique la evaluación de caja común, no necesariamente significa que de aquella aparente inexistencia sea responsable la operadora (...).”

Lo manifestado por el Gerente de la Compañía de Transportes Zeta C.A. no modifica el comentario de auditoría, por cuanto no adjuntaron documentos de sustento que justifiquen el cambio de categoría de “B” a “A” a partir del segundo semestre.

Los Gerentes Generales de la Compañía de Transporte Reino de Quito S.A., Cooperativa de Transporte Urbano Mariscal Sucre, Compañía Consorcio Empresarial del Transporte Conetra S.A., Compañía de Transporte Quiteño Libre S.A., Compañía de Transporte Semgyllfor S.A., Cooperativa de Transporte Urbano Mariscal Sucre, Compañía Selectos Transporsel S.A., Cooperativa de Transporte de Colectivos Quito, Cooperativa de Transportes Transur 7 de Mayo, Compañía de Transportes San Cristóbal S.A., Cooperativa de Transporte de Pasajeros Turis Monserrat, Compañía Servicios de Transporte Mariscal Sucre Setramas S.A. y el Representante Legal de la Compañía de Transporte Lujoeexpress Águila Dorada S.A., mediante comunicaciones de 27, 28 y 29 de mayo de 2019, señalaron que las Operadoras no tienen responsabilidad en los hallazgos comentados debido a que no participaron en la disposición y/o administración de los recursos públicos objeto del examen especial, por lo que, no aportan al comentario de auditoría.

El Secretario de Movilidad mediante comunicación de 28 de mayo de 2019, se manifestó en similares términos que el ex Director de Gestión de Movilidad y adicionalmente señaló:

“... la Secretaría de Movilidad, no constituye según la normativa legal, un mandante de pago de compensación alguna respecto del Plan de Fortalecimiento, únicamente se encargó de evaluar los parámetros del modelo de Caja Común de las operadoras de transporte debidamente registradas, y emitir los resultados de dicha evaluación a la Agencia Metropolitana de Tránsito, para que sean sumados a los otros ocho parámetros de revisión a cargo de dicha entidad.- ... los documentos justificativos... que las operadoras se encontraban funcionando bajo el sistema de caja común avanzada... es una actividad operativa regulada por el Instructivo y sus reformas... pues todas las

Diccionario Φ.

resoluciones reitero, se encargaba su socialización y ejecución inmediata a la Dirección de Gestión de la Movilidad de la Secretaría de Movilidad del DMQ (...)".

Lo señalado por el servidor no modifica el comentario de auditoría, ya que no aportó con documentos que justifiquen la calificación de Caja Común, como son la evaluación de los parámetros de estructura organizacional, plan operativo, sistema centralizado de mantenimiento y recaudo centralizado y distribución de ingresos.

Conclusión

Los Secretarios de Movilidad, titular y subrogante, no remitieron los informes técnicos de la calificación del parámetro de Fortalecimiento de Caja Común, al inicio de cada semestre al Supervisor Metropolitano de la AMT, a fin de que los resultados sean incorporados en los Informes mensuales Técnicos de Valoración de Calidad del Servicio de Transporte para obtener el porcentaje total de calificación; y, no verificaron conjuntamente con el Director Metropolitano de Gestión de la Movilidad y el Jefe de la Unidad de Nuevos Servicios de Transporte, que los documentos justificativos se encuentren completos y permitan evidenciar que las operadoras estaban funcionando bajo el sistema de caja común avanzada, en cumplimiento a los aspectos de: estructura organizacional, plan de operaciones, sistema centralizado de mantenimiento, sistema de recaudo y métodos de distribución de los ingresos, lo que originó que a partir del segundo semestre hasta la finalización del Plan de Fortalecimiento de Caja Común, se pague a 18 operadoras de transporte público 9 958 100,00 USD, sin contar con los documentos justificativos completos, para el cambio de categoría de "B" a "A".

Recomendaciones

Al Secretario de Movilidad

1. Dispondrá al Director de Gestión de la Movilidad, que al iniciar la evaluación del parámetro de Caja Común, sustente la recepción de los documentos presentados por las compañías de transporte con actas de recepción de documentos, además, elaborará un informe en el que se detallen las calificaciones individuales de los aspectos de estructura organizacional, plan operativo, sistema centralizado de mantenimiento y sistema de recaudo centralizado y distribución de ingresos, lo que

Diciembre 2014

permitirá que la entidad cuente con la evidencia documental suficiente pertinente y legal de sus operaciones.

2. Dispondrá al Director de Gestión de la Movilidad, que realice al inicio de cada semestre, la evaluación de los aspectos que comprenden el parámetro de Caja Común, en los formularios de valoración de cumplimiento del fortalecimiento del sistema, que constan en las resoluciones vigentes para el efecto y, que los informes técnicos de la calificación sean puestos en su conocimiento, para remitirlos al Director General de la Agencia Metropolitana de Tránsito, lo que permitirá que la Dirección de Fiscalización de la AMT cuente con los porcentajes de Caja Común para consolidar con las calificaciones obtenidas en las fiscalizaciones mensuales que se realizarán a las unidades de transporte público.

Pagos de la compensación del servicio de transporte público a buses alimentadores y articulados que no cumplieron con el parámetro de Fortalecimiento de la Caja Común.

El Concejo Metropolitano de Quito, en Sesión Extraordinaria de 21 de febrero de 2015, aprobó la Resolución C-057, con la que se creó el "Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal Urbano del Distrito Metropolitano de Quito".

En el artículo 2 de la referida resolución, se estableció que la asignación de recursos no reembolsables sería para aquellas personas naturales constantes en los títulos habilitantes de las operadoras de transporte terrestre que prestan servicio público intracantonal urbano en el DMQ; y, a favor de los beneficiarios que han realizado un avance significativo en la implementación del modelo de gestión por caja común, quienes podrán recibir una asignación mensual de hasta (1 000 USD); y, en el artículo 4, se delegó a la AMT para la ejecución, control, instrumentación, autorización, desembolsos, fiscalización y asignaciones de los recursos no reembolsables del Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal Urbano del Distrito Metropolitano de Quito, y a la Secretaría de Movilidad para emitir el Instructivo Operativo y demás resoluciones que permitan viabilizar la referida resolución.

Dra. Cecilia F.

El Secretario de Movilidad con Resolución SM-004-2015 de 9 de marzo de 2015, en calidad de administrador del Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros, emitió el **“Instructivo para la Ejecución del Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal Urbano del Distrito Metropolitano de Quito”**, en el cual constaron los procesos, condiciones y disposiciones para la evaluación de los parámetros que conforman el índice de calidad de servicio, dentro de los cuales se estableció el Fortalecimiento de la Caja Común, que fue validado mediante 5 aspectos: estructura organizacional, plan de operaciones, sistema centralizado de mantenimientos, sistema de recaudo y métodos de distribución de los ingresos.

Se verificó que tanto en la Resolución C-057 como en la SM-004-2015, no se definió la exclusión de las unidades de transporte que prestaban servicio en la EPMT PQ y el MDMQ, en la modalidad de convenios de pago o contratos, puesto que estos, al mantener el servicio en las modalidades mencionadas, no participaron de la caja común de las operadoras de transporte, por lo que perdieron los beneficios del Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal Urbano del Distrito Metropolitano de Quito.

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 del servicio de transporte público de pasajeros del Distrito Metropolitano de Quito, en la que se excluyó el pago a las operadoras de transporte que mantienen relación contractual con la Empresa Pública Metropolitana de Pasajeros Quito, para la prestación de servicios de transporte en los corredores o líneas alimentadoras.

El Director Metropolitano de Gestión de la Movilidad de la Secretaría de Movilidad, según lo establecido en la Disposición General Tercera de la Resolución SM-004-2015, remitió el 30 de cada mes, durante la vigencia del Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio, el listado de los buses con las actualizaciones, modificaciones y novedades de las habilitaciones operacionales de las Operadoras de transporte público intracantonal urbano del DMQ, para que la Dirección Metropolitana de Fiscalización de la Agencia Metropolitana de Tránsito, ejecute, fiscalice y emita los informes del cumplimiento del Plan, para la asignación de los recursos no reembolsables destinados

Vente 

a la compensación de transporte público, los que fueron remitidos a la Coordinación Financiera de la AMT para los respectivos pagos.

En los listados enviados a la Agencia Metropolitana de Tránsito para la fiscalización durante el período del 1 de marzo de 2015 al 30 de junio de 2017, por parte del Director Metropolitano de Gestión de Movilidad de la Secretaría de Movilidad, se incluyó a las unidades de transporte que prestaban servicios de transportación para la Empresa Pública Metropolitana de Pasajeros de Quito o el Municipio, por lo que perdieron la condición principal de Caja Común de las operadoras de transporte, estado que representó el 55% de la calificación de los índices de la calidad del servicio evaluado, que les permitía participar en el plan de fortalecimiento.

El Director de Gestión de la Movilidad, con oficio SM-DMGM- 0062/15 de 10 de marzo de 2015, dirigido al Director de Fiscalización de la AMT, emitió dos comunicaciones con diferente texto, que fueron recibidas el mismo día a la misma hora.

En los dos oficios menciona que:

"... sírvase encontrar los anexos a los Contratos de operación de las operadoras de transporte público urbano, que describen todas y cada una de las rutas autorizadas a laborar en el área urbana de la ciudad, y un listado digital de los buses de transporte urbano de la ciudad de Quito (...)"

Y en una de ellas, incluyó el siguiente texto:

"... Debe tomarse en cuenta, sin embargo, que el listado incluye los trolebuses, buses y buses articulados de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito (323 vehículos), así como los buses articulados del Corredor Central Norte (74 vehículos), que en principio y mientras no exista otra directriz no entrarían como beneficiarias del Proyecto de Fortalecimiento (...)"

En respuesta a la comunicación referida, el Director de Fiscalización de la AMT, con oficio AMT-DFT-0019/2015 de 19 de marzo de 2015, entre otros aspectos indicó:

"... el listado incluye los trolebuses, buses y buses articulados de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito (323 vehículos), así como los buses articulados del Corredor Central Norte (74 vehículos) .- Con el objeto de realizar el referido proceso de fiscalización de forma eficiente y eficaz de acuerdo al respectivo Instructivo y a la resolución emitida por el Concejo Metropolitano de Quito, se requiere contar lo antes posible con información y

Vautimo 

documentación verás, completa y certificada de cada una de las unidades del transporte terrestre público intracantonal urbano del distrito (sic) Metropolitano de Quito que serán beneficiarios del Plan de Fortalecimiento de la Calidad de Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal Urbano del Distrito Metropolitano de Quito, cuya documentación e información constituyen elementos básicos necesarios para comprobar el cumplimiento de requisitos.- Con estos antecedentes, solicito a usted comedidamente se sirva emitir una copia debidamente certificada del listado depurado de las unidades de buses que deben ser fiscalizadas de conformidad con el Plan de Fortalecimiento de la Calidad de Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal Urbano del Distrito Metropolitano de Quito, ordenado por operadora (...)"

El Director Metropolitano de Gestión de Movilidad de la Secretaría de Movilidad, en el período sujeto a análisis, como entidad administradora del sistema metropolitano del transporte público de pasajeros, remitió los listados mensuales en los que incluyó al transporte de articulados y alimentadores, sin verificar que mantenían convenios de pago y contratos; y, priorizar a aquellas operadoras que prestaban servicio de transporte público convencional, inobservó la Disposición General Segunda de la Ordenanza Metropolitana 194 de 13 de marzo de 2012, y el Secretario de Movilidad del período analizado, que aprobó el instructivo para la ejecución del Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal Urbano del DMQ, en base a la planificación y administración de los aspectos financieros del Sistema Metropolitano de Transporte de Pasajeros, en particular, la caja común, no excluyó para el pago a los buses alimentadores y articulados que prestaron servicio de transporte en la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito; y, del Corredor Central Norte, los cuales, no cumplieron los requisitos de caja común, puesto que sus ingresos no fueron aportados al fondo único integrado de los socios de las operadoras, por lo que inobservó el literal f) del artículo 14, Otras competencias, de la Ordenanza Metropolitana 194 antes referida y la Norma de Control Interno 401-03, Supervisión.

En base al Instructivo y los listados de los buses de transporte urbano de la ciudad de Quito, en los que se detallaron los porcentajes de calificación de caja común, enviados por el Director Metropolitano de Gestión de Movilidad, el Coordinador de Fiscalización de Transporte Público de la AMT, del período analizado, aprobó los listados de las fiscalizaciones y el Director de Fiscalización, en el período examinado, solicitó el pago sin verificar que varias unidades de transporte no tenían derecho a la compensación de transporte público, puesto que prestaban servicios distintos a los convencionales, por lo que, inobservaron el artículo 4 de la Resolución C-057 "Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal Urbano del Distrito

Vaúti dos 

Metropolitano de Quito y la Norma de Control Interno 401-03 Supervisión; y los Administradores del Convenio para la ejecución de Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal Urbano del Distrito Metropolitano de Quito, en el período examinado, no supervisaron, verificaron, controlaron ni evaluaron la ejecución del convenio, sobre el cumplimiento progresivo de los parámetros que conforman el índice de calidad del servicio, inobservando los literales b) y c) del numeral 3.1, Obligaciones de la AMT de la Cláusula Tercera, Obligaciones de las partes del Convenio antes referido, lo que dio lugar a que la AMT haya cancelado por la compensación de transporte público 6 286 800,00 USD de los alimentadores y 1 137 150,00 USD, de los buses articulados (Anexos 2 y 3).

Los servidores en mención, además, incumplieron los deberes y atribuciones establecidos en los literales a) y c) del numeral 2 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Con oficios 13803-DNA5 de 5 de abril de 2019 y del 306 al 311-0011-DNA5-2018-I de 8 de abril de 2019, se comunicó los resultados provisionales al Secretario de Movilidad, al Director Metropolitano de Gestión de Movilidad de la Secretaría de Movilidad, a los Directores de Fiscalización de Tránsito, a los Coordinadores de Fiscalización y Administradores del Convenio del Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio.

El Director de Fiscalización de Tránsito, el Jefe de Fiscalización de Transporte Público, los Coordinadores de Fiscalización de Transporte Público, el Asistente Administrativo y el Supervisor de Transporte Público, de la Agencia Metropolitana de Tránsito, con oficios AMT-DFTTT-2019-075, 076 y 077 de 12 de abril de 2019, en los mismos términos, indicaron:

*“... la disposición general tercera de la Resolución N° SM-004-2015, de 09 de marzo de 2015 disponía: “Para efectos de verificación de la información proporcionada por las operadoras, la **Dirección Metropolitana de Gestión de la Movilidad de la Secretaría de Movilidad remitirá hasta el 30 de cada mes el detalle de las actualizaciones, modificaciones y novedades de las habilitaciones operacionales existentes de las operadoras de transporte público intracantonal urbano del DMQ.-** Con el objeto de dar inicio a la ejecución del Plan de Fortalecimiento, mediante oficios N° AMT-DFT-008/15 y AMT-DFT-009/15, de 5 y 19 de febrero de 2015, respectivamente, el Director de Fiscalización solicitó a la Secretaría de Movilidad... **el correspondiente listado de unidades (registros municipales) que pertenecen a cada una de las***

Vucitador

operadoras de transporte público QUE SE ENCUENTRAN INMERSAS EN EL PROCESO DE COMPENSACIÓN.- ... mediante oficio N°AMT-DFT-0019/2015 de 19 de marzo de 2015, ... se solicitó a la Secretaría de Movilidad, que remita lo antes posible información y documentación veras, completa y certificada de cada una de las unidades del transporte terrestre público intracantonal urbano del Distrito Metropolitano de Quito, que serán beneficiarios del Plan de Fortalecimiento de la Calidad de Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal Urbano y del Distrito Metropolitano de Quito.- se requirió que se sirva emitir una COPIA CERTIFICADA DEL LISTADO DEPURADO DE LAS UNIDADES DE BUSES QUE DEBEN SER FISCALIZADOS DE CONFORMIDAD CON EL PLAN DE FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD DE SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE PÚBLICO INTRACANTONAL URBANO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.- ... la Dirección de Fiscalización de Tránsito de la AMT, recibió mensualmente de la Secretaría de Movilidad, los listados certificados de los registros municipales que estaban habilitados para optar por el proceso de compensación.- La Dirección de Fiscalización de Tránsito... realizó el control y fiscalización a cada una de las unidades de transporte público del ámbito intracantonal urbano del Distrito Metropolitano de Quito, de acuerdo a los listados certificados de registros municipales remitidos mensualmente por la Secretaría de Movilidad, que estaban habilitados para optar por el proceso de compensación.- ... queda evidenciado que era responsabilidad de la Secretaría de Movilidad remitir mensualmente a la AMT, un listado depurado de registros municipales (buses), únicamente con aquellos que estaban habilitados para el proceso de ejecución del Plan de Fortalecimiento.- ... los resultados de los procesos de fiscalización trimestral y evaluación han sido puestos en conocimiento de las máximas autoridades institucionales, razón por la que, el señor Secretario de Movilidad, en uso de sus atribuciones, mediante Resolución No. SM-009-2016 de 21 de marzo de 2016, reformó el Instructivo, incorporando una disposición transitoria única con el siguiente texto: "Para los casos de las unidades habilitadas para brindar el servicio de transporte público en los corredores administrados por la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros (EPMTP).**- ... se evidencia que la Secretaría de Movilidad, en el ámbito de su competencia, ratificó que los buses articulados y alimentadores, se encontraban dentro del Plan de Fortalecimiento (...)"**.

Lo manifestado por los servidores, ratifica lo comentado por auditoría, al manifestar que la Secretaria de Movilidad remitió mensualmente a la Dirección de Fiscalización de Tránsito de la Agencia Metropolitana de Tránsito, los listados certificados de los registros municipales que estaban habilitados para ser parte del Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal Urbano del Distrito Metropolitano de Quito, en los que se incluyó buses articulados y alimentadores.

El Coordinador de Fiscalización – Administrador y el Administrador del Convenio para la ejecución de Plan de Fortalecimiento, con oficios AMT-DFTTT-2019-080 y 079 de 12 de abril de 2019, respectivamente, en los mismos términos, manifestaron:

Ventura

*"... En el **informe final** del Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal Urbano del Distrito Metropolitano de Quito, que fue puesto en conocimiento de las autoridades ... evidencia que se ha dado estricto cumplimiento a la normativa aplicable y a lo establecido en el convenio para la ejecución del Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal Urbano del Distrito Metropolitano de Quito, sobre los **literales b) y c)** del numeral 3.1 Obligaciones de la AMT de la Cláusula Tercera, Obligaciones de la Parte del Convenio (...)"*.

Lo manifestado por los servidores no modifica el comentario de auditoría, debido a que, como Administradores del Convenio, no presentaron un informe mensual, trimestral o semestral de la supervisión realizada a la ejecución del Plan de Fortalecimiento; el informe final del cual hacen mención, fue elaborado y aprobado el 13 de diciembre de 2017, por el Administrador del Convenio y el Director de Fiscalización, respectivamente, y fue remitido al Director General Metropolitano de Tránsito, 6 meses después que finalizó el Plan de Fortalecimiento de la Calidad, sin que en el mismo exista alguna recomendación respecto de los pagos realizados a los buses articulados y alimentadores.

El Director Metropolitano de Gestión de la Movilidad de la Secretaría de Movilidad, con oficio SM-DMGM-2019-0123 de 15 de abril de 2019, manifestó:

"... las unidades que contrató la EPMTQP... pertenecen en su totalidad a Operadoras de Transporte Público Convencional en la modalidad Intracantonal Urbano, condición y naturaleza jurídica que no cambia por los contratos de prestación de servicios que éstas suscriban, por ello fueron incluidos en el "Listado de buses con las actualizaciones, modificaciones y novedades de las habilitaciones operacionales de las operadoras de transporte intracantonal urbano del DMQ", que se enviaba cada mes a la Dirección Metropolitana de Fiscalización de la Agencia Metropolitana de Tránsito, para que se ejecute la respectiva fiscalización y se determine si se hacen acreedores o no al pago de la compensación definida en la Resolución C057. La circunstancia de que, por un período de tiempo estas unidades hayan pasado a prestar servicio de alimentación para la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros no les hace perder la calidad de accionista/socio de la Operadora Convencional a la que pertenecen.- "El Director de Gestión de la Movilidad con oficio SM-DMGM-0062/15 de 10 de marzo de 2015, dirigido al Director de Fiscalización de la AMT, emitió dos comunicaciones que fueron recibidas el mismo día a la misma hora, pero con diferente texto".- De acuerdo a la información recabada... se definió que los oficios a los que hace referencia tienen el mismo contenido, ya que, se envió el listado digital de buses que podían optar por el pago de la compensación... sin embargo... la información remitida creó confusión en el personal encargado de ejecutar el Plan de Compensación. Es así que en el

Vautravica

segundo oficio se indica... para la fiscalización se debe comprobar que efectivamente estén operando las unidades que constan en el listado... para optar por el beneficio de la compensación.- Debe aclararse que el aparente "Doble Beneficio" que hubieren tenido las unidades de transporte que pertenecen a operadoras convencionales, se entendería que los propietarios de los buses habrían cobrado un valor de \$450 o \$1000 por parte del Municipio y, un valor similar, a través de la EPMTQP, situación que no es así, ya que la Agencia Metropolitana de Tránsito pagó el valor que correspondía por efecto del Plan de Fortalecimiento... mientras que la EPMTQP paga un valor por efectos de un Contrato de Servicios.- En lo que tiene que ver con buses articulados... también pertenecen a operadoras convencionales, y prestan el servicio de transporte público intracantonal combinado... que tenían opción de cobrar la compensación establecida en el (sic) Plan de Fortalecimiento de la calidad... si es que cumplen con todos los requerimientos establecidos.- ... estos buses articulados debían cumplir obligatoriamente con las condiciones técnicas que un Sistema BTR (Bus Rapid Transit).- ... el Concejo Metropolitano aprobó el Plan de Fortalecimiento y en cuya Resolución N° 057 NO estableció excepciones para este tipo de unidades, lo que provocó que la Secretaría de Movilidad tenga que instrumentalizar la forma en la que estas unidades en efecto ejercieran el derecho de ser parte del Plan de Fortalecimiento debidamente reconocido (...)"

Lo manifestado por el servidor ratifica el comentario de auditoría, por cuanto, se indica que se remitió los listados de las unidades (buses) con habilitaciones operacionales, a la Dirección de Fiscalización, para que éstos sean fiscalizados y posteriormente beneficiarios del pago de la compensación del servicio de transporte público; listados en los cuales incluyó a los buses alimentadores y articulados que tenían algún tipo de convenio o contrato con la EPMTQP y el Municipio de Quito, los cuales no cumplieron con el parámetro de Caja Común, requisito que representaba el 55% de la calificación para acceder al pago de la compensación del servicio de transporte público.

Respecto de las dos comunicaciones que fueron emitidas con el mismo número y fecha, pero con diferente texto, el Director Metropolitano de Gestión de la Movilidad confirmó que el oficio anulado es aquel en el que consta la observación que los buses alimentadores y articulados no eran beneficiarios al pago de la compensación de transporte público, mientras no exista una nueva directriz, lo cual demuestra, que desde el inicio del Plan de Fortalecimiento, el servidor tenía conocimiento de que estas unidades prestaban servicios a través de convenios o contratos con la EPMTQP y el Municipio.

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados, el Director Metropolitano de Gestión de la Movilidad, mediante comunicación de 20 de mayo de 2019, indicó:

Vargas

*“... las unidades que contrató la EPMT PQ... pertenecen en su totalidad a Operadoras de Transporte Público Convencional en la modalidad Intracantonal urbano, condición y naturaleza jurídica que no cambia por los contratos de prestación de servicios que éstas suscriban, por ello fueron incluidos en el “Listado de buses con las actualizaciones, modificaciones y novedades de las habilitaciones operacionales de las Operadoras de transporte intracantonal urbano del DMQ” que se enviaba cada mes a la Dirección Metropolitana de Fiscalización de la Agencia Metropolitana de Tránsito, para que se ejecute la respectiva fiscalización y se determine si se hacen acreedores o no al pago de la compensación... .- La circunstancia de que, por un periodo de tiempo, estas unidades hayan pasado a prestar servicio de alimentación para la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros, no les hace perder la calidad de accionista/socio de la Operadora Convencional a la que pertenece, conservar el número de registro municipal y la habilitación operacional con la que tenían autorización para prestar servicio, mantienen sus obligaciones internas con la Operadora y tampoco cambian de modalidad de servicio: siguen prestando el **SERVICIO DE TRANSPORTE PUBLICO** (sic) **INTRACANTONAL URBANO**, por lo que no se excluyen del Anexo I del Contrato de Operación que la Operadora Convencional a la que pertenecen suscribió con la Secretaría de Movilidad.- ... al ser la Resolución No. C057 el marco normativo que establecía las condiciones y limitaciones generales del Plan de Fortalecimiento a la Calidad, y al no haberse establecido excepción o prohibición alguna para las unidades vehiculares que forman parte de los títulos habilitantes otorgadas a los operadoras convencionales intracantonales urbanas , el Instructivo que emitió la Secretaría de Movilidad no podía añadir prohibiciones o excepciones que el marco normativo no preveía, por ellos es que aquellas, que temporalmente operan como alimentadoras de los distintos corredores integrados, si constan dentro del referido Plan de Fortalecimiento, además que, durante ese período, no operan en las rutas convencionales asignadas por la Secretaría de Movilidad, por lo que no se puede afirmar la existencia de un doble beneficio, considerando además que el Plan de Fortalecimiento compensaba la calidad, al contrario de la EPMT PQ, que paga por la prestación de un servicio (...).”*

Lo indicado por el servidor no modifica el comentario de auditoría, por cuanto ratifica que en los listados de las unidades con habilitaciones operacionales, enviados a la Dirección de Fiscalización de la AMT, incluyeron a los buses alimentadores y articulados, que tenían un convenio o contrato vigente con la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros Quito.

El Administrador del Convenio del Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio, con oficio AMT-DFTTT-2019-0122 de 22 de mayo de 2019, describió el proceso de cómo se realizó la ejecución del Plan de Fortalecimiento de la Calidad por parte de los servidores de la AMT; sin embargo, no explicó o adjuntó ninguna información relacionada con las actividades realizadas como Administrador del Convenio, por lo que, no aportó al comentario de auditoría.

Viceministro

El Director de la Dirección de Fiscalización de la AMT, mediante oficio AMT-DFTTT-2019 de 22 de mayo de 2019, manifestó:

“... Con el objeto de dar inicio a la ejecución del Plan de Fortalecimiento, mediante oficios N° AMT-DFT-008/15 y AMT-DTF-009/15, de 5 y 19 de febrero de 2015, solicité al... Director Metropolitano de Gestión de Movilidad, copias certificadas de los contratos de operación y el correspondiente listado de unidades que pertenecen a cada una de las operadoras de transporte público QUE SE ENCUENTRAN INMERSAS EN EL PROCESO DE COMPENSACIÓN, así como, información de las operadoras intercantonales urbanas que se encuentran aplicando la caja común.- La Dirección de Fiscalización de Tránsito de la AMT, recibió mensualmente de la Secretaría de Movilidad, los listados certificados de registros municipales que estaban habilitados para optar por el proceso de compensación, considerados en el Plan de Fortalecimiento, para la respectiva fiscalización y trámite correspondiente.- La Dirección de Fiscalización de Tránsito, dentro del Plan de Fortalecimiento, en el ámbito de su competencia, fue órgano operativo de control, encargado de fiscalizar y evaluar mensualmente el cumplimiento o incumplimiento de los aspectos y parámetros que conforman el índice de calidad del servicio... y de remitir expedientes a la CAF.- ... los resultados de los procesos de fiscalización trimestral y evaluación han sido puestos en conocimiento de las máximas autoridades institucionales, razón por la que, el señor Secretario de Movilidad, en uso de sus atribuciones, mediante Resolución N° SM-009-2016 de 21 de marzo de 2016, reformó el Instructivo, incorporando una disposición transitoria única.- ... la Secretaría de Movilidad, en el ámbito de su competencia, ratificó que los buses articulados y alimentadores, se encontraban dentro del Plan de Fortalecimiento, para el trámite respectivo, lo que incluye el pago a quienes cumplan los respectivos requisitos y el porcentaje establecido en el Instructivo (...)”.

Lo manifestado por el Director de Fiscalización, ratifica el comentario de auditoría, por cuanto se manifiesta que la Secretaría de Movilidad en respuesta remitió los listados certificados, en los cuales incluyó a los buses alimentadores y articulados y, a partir del 21 de marzo de 2016, a través de la emisión de la Resolución SM-009-2016, ratificó que la Dirección de Fiscalización de la AMT, debía fiscalizar y emitir los respectivos informes con los porcentajes y documentos justificativos, a fin de que dichas unidades se beneficien del Plan de Fortalecimiento.

El Director de Fiscalización – Administrador del Convenio del Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio y el Coordinador de Fiscalización la Agencia Metropolitana de Tránsito, con oficios AMT-DFTTT-CFTP-2019-0020 y AMT-DFTTT-2019-0124, respectivamente, de 27 de mayo de 2019, en similares términos indicaron:

Venturolo

“... 2. La Dirección de Fiscalización solicitó... a la Secretaría de Movilidad que remita de manera oportuna, la información veraz, completa y certificada de la documentación depurada de cada una de las unidades de transporte público beneficiara del “Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal Urbano del Distrito Metropolitano de Quito “(Oficio N°AMT-DFT-019-2015 de 19 de marzo de 2015).- 3. La Dirección de Fiscalización de Tránsito recibió mensualmente de la Secretaría de Movilidad los listados certificados de los registros municipales que estaban habilitados para optar por el proceso de compensación.- ... debo señalar que la misma se encuentra amparada en la Disposición Transitoria de la Resolución N° SM-009-2016 de la Secretaría de Movilidad de 21 de marzo de 2016.- ... Para los casos de las unidades habilitadas para brindar el servicio de transporte público en los corredores administrados por la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros (EPMTP), que no hayan sido fiscalizadas por interferir la fecha asignada para su fiscalización con la operación definida por la EPMTP, la Dirección de Fiscalización de Tránsito de la AMT elaborará los informes correspondientes con los porcentajes y documentos justificativos que se hubieren obtenidos en la Fiscalización de los meses, siempre que el hecho se justifique documentadamente (...).”

Lo manifestado por los servidores no modifica el comentario de auditoría, por cuanto, la Resolución SM-009-2016 de 21 de marzo de 2016, fue emitida por la Secretaría de Movilidad, un año después del inicio del Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal Urbano del DMQ, es decir, que durante el primer semestre en el cual la Dirección de Fiscalización estuvo a cargo de la calificación del parámetro de Caja Común, no controlaron ni supervisaron que las unidades de buses alimentadores y articulados cumplieran con el sistema de recaudo centralizado y distribución de sus ingresos.

El Secretario de Movilidad mediante comunicación de 28 de mayo de 2019, se manifestó en similares términos que el Director de Gestión de Movilidad y adicionalmente señaló:

“... el Instructivo que emitió la Secretaría de Movilidad, no podía ir más allá de las disposiciones de la Resolución C057e incorporar alguna prohibición o excepción.- ... mediante Resolución No. SM-009-2016 de fecha 21 de marzo de 2016, suscrita en mi calidad de Secretario de Movilidad... en su Disposición Transitoria Única establece: .- “Para los casos de las unidades habilitadas para brindar el servicio de transporte público en los corredores administrados por la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros (EPMTP), que no hayan sido fiscalizadas por interferir la fecha asignada para su fiscalización con la operación definida por la EPMTP, la Dirección de Fiscalización de Tránsito de la AMT elaborará los informes correspondientes con los porcentajes y documentos justificativos que se hubieren obtenido en la fiscalización de los meses subsiguientes, siempre que el hecho se justifique documentalmente.- Para el caso de las unidades que no hayan sido fiscalizadas en un determinado mes del primer semestre de ejecución del Plan, la Dirección de Fiscalización de

V. Cantor

Tránsito de la AMT elaborará los informes correspondientes con los porcentajes que se hubieren obtenido en la fiscalización de los meses subsiguientes, siempre que justifique documentadamente que ha trabajado al menos veinte (20) días y haya presentado el respectivo reclamo y éste conste en el acta de subsanaciones...” - Mis funciones... eran dictar políticas a través de “resoluciones administrativas”, como efectivamente lo hice, con absoluta sujeción a la normativa constitucional, legal e institucional vigente a la época de mi gestión (...)."

Lo señalado por el servidor no modifica el comentario de auditoría, por cuanto ratifica que la Resolución C-057 emitida por el Concejo Metropolitano, contenía las condiciones y limitaciones generales del Plan de Fortalecimiento de la Calidad de Transporte Terrestre Público Intracantonal del DMQ, por tanto, al ser la Secretaría de Movilidad la entidad administradora del Sistema Metropolitano de Transporte Público de Pasajeros, no excluyó en el Instructivo para la ejecución de dicho plan a los buses alimentadores y articulados.

Conclusiones

- El Director Metropolitano de Gestión de Movilidad de la Secretaría de Movilidad, que es la entidad administradora del sistema metropolitano del transporte público de pasajeros, remitió los listados mensuales en los que incluyó al transporte de articulados y alimentadores, sin verificar que mantenían convenios de pago y contratos; y, priorizar a aquellas operadoras que prestaban servicio de transporte público convencional y el Secretario de Movilidad que aprobó el instructivo para la ejecución del Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal Urbano del DMQ, en base a la planificación y administración de los aspectos financieros del Sistema Metropolitano de Transporte de Pasajeros, en particular, la caja común, no excluyó para el pago a los buses alimentadores y articulados que prestaron servicio de transporte en la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito; y, del corredor central norte, que no cumplieron los requisitos de la caja común.
- En base al Instructivo y los listados de los buses de transporte urbano de la ciudad de Quito, en los que se detallaron los porcentajes de calificación de caja común enviados por el Director Metropolitano de Gestión de Movilidad, el Coordinador de Fiscalización de Transporte Público de la AMT, aprobó los listados de las fiscalizaciones y el Director de Fiscalización, solicitó el pago sin verificar que varias

Trecoata

unidades de transporte no tenían derecho a la compensación de transporte público, puesto que prestaban servicios distintos a los convencionales; y, los Administradores del Convenio para la ejecución de Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Terrestre Público Intracantonal Urbano del Distrito Metropolitano de Quito, no supervisaron, verificaron, controlaron ni evaluaron la ejecución del convenio, sobre el cumplimiento progresivo de los parámetros que conforman el índice de calidad del servicio, lo que dio lugar a que la AMT haya cancelado por la compensación de transporte público 6 286 800,00 USD a alimentadores y 1 137 150,00 USD a buses articulados.

Recomendación

Al Secretario de Movilidad

3. Dispondrá que el Director de Gestión de la Movilidad, como responsables de la supervisión de las operadoras de transporte público, realice un levantamiento de información de las unidades que pertenecen a las diferentes Compañías o administradoras de transporte, con la finalidad de exigir que todas participen de la caja común, integrando a las unidades que mantengan convenios u otra forma de contratos de servicio de transporte con la EPMT PQ y el MDMQ, lo que permitirá un mejor servicio público y beneficio equitativo de los recursos a ser distribuidos manteniendo los principios fundamentales del Plan de Fortalecimiento de la Calidad del Servicio de Transporte Público.

Incremento de cupos de taxis, otorgados sin documentos de sustento

El Coordinador de Transporte Comercial y la Directora de Registro y Administración Vehicular de la Agencia Metropolitana de Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del Distrito Metropolitano de Quito, en su orden, en sus respectivos períodos de actuación, aprobaron y emitieron Resoluciones de Incremento de Cupos Individuales en el año 2015 y Modificaciones de Permisos Operacionales, con los cuales se incrementó en grupo, cupos de las operadoras de taxis, en los años 2016 y 2017.

En los expedientes de 7 compañías, se evidenció que las operadoras de taxis, no contaron con la solicitud o requerimiento de incremento de cupos sean estos individuales

Tránsito p. 11

o por grupo; sin embargo, se emitieron 665 cupos entregados a las operadoras de taxis sin documentos de sustento, según el siguiente detalle:

COD OPERADORA	NOMBRE DE LA OPERADORA	No. UNIDADES A LA CREACIÓN DE LA OPERADORA	INCREMENTOS			TOTAL INCREMENTOS
			2015	2016	2017	
266	COMPAÑÍA LA JOSEFINA TRANSJOSEFINA S.A.	40		18	66	84
272	COMPAÑÍA DE TAXIS RUTACONFORT S.A	22	10	44	0	54
285	TAXIS BICENTENARIO S.A.	105	10	74	0	84
302	COMPAÑÍA DE TAXIS TAXMONTESERIN S.A.	47	2	43	40	85
316	CÍA. DE TRANSPORTE DE TAXI EJE EXPRESS LEGAL S.A	41		0	90	90
337	PUEBLOBLANCOEX S.A.	35	5	60	50	115
345	TRANSPORTE FSTRUEDA S.A.	36		99	54	153
TOTAL		326	27	338	300	665

La entrega de cupos a las cooperativas referidas, no corresponden a ningún proceso de regularización de taxis, puesto que el Secretario de Movilidad, mediante Resolución 0002-SM-2014 de 14 de agosto de 2014, resolvió, según el artículo 1 *“Concluir definitivamente el proceso de regularización del Servicio de Taxis 2011”*, por lo que todos los cupos entregados posteriores a esa fecha, carecen de base legal para realizar procesos de regularización en los años 2015, 2016 y 2017.

La Directora de Registro y Administración Vehicular de la AMT, durante el periodo analizado, emitió las resoluciones de incremento y modificación de los permisos operacionales de las compañías de taxis, sin documentos comprobatorios que permitan verificar la legalidad y autenticidad de la entrega de cupos; y, sin que exista un proceso de regularización vigente para los periodos 2015, 2016 y 2017 y el Coordinador de Transporte Comercial, aprobó los mismos, lo que dio lugar a que 665 personas obtengan un título habilitante para prestar el servicio de taxis posterior a la Resolución con la cual se concluyó el proceso de regularización del 2011, por lo que inobservaron la Resolución 0002-SM-2014 de 14 de agosto de 2014; las Normas de Control Interno 401-03 Supervisión; y, 405-04 Documentación de respaldo y su archivo .

Los servidores en mención, además, incumplieron los deberes y atribuciones establecidos en los literales a) y c) del numeral 2 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Treinta y dos

Con oficios 172 y 173-0011-DNA5-2018-I de 28 de enero de 2019, se comunicó los resultados provisionales a la Directora de Registro y Administración Vehicular y al Coordinador de Transporte Comercial.

La Directora de Registro y Administración Vehicular de la AMT y el Coordinador de Transporte Comercial, en comunicaciones de 4 y 5 de febrero de 2019, respectivamente, en los mismos términos manifestaron:

*“... Lo generado a través de las resoluciones que se observan, es un incremento de cupos respecto de cooperativas y compañías que a la fecha se encontraban legalmente constituidas y con plena facultad legal para ejercer la actividad en la ciudad. Es en este contexto que se emiten las resoluciones en mención, sin necesidad de que exista un proceso de regularización, el cual tiene otro alcance e implicación.- ... no existe disposición expresa que prohíba el incremento de cupos en operadoras de taxis legalmente constituidas, siendo esta una herramienta de planificación que la Agencia Metropolitana de Tránsito y la Secretaría de Movilidad, en el ámbito (sic) de sus competencias, utiliza para satisfacer las necesidades de transporte dentro del Distrito Metropolitano de Quito.- Por otra parte ... la Resolución 0002-SM-004... el Artículo 2... reza de manera textual: “Conceder el plazo de 90 días, contados a partir de la emisión de la presente Resolución y de que la Agencia Metropolitana de Tránsito (AMT) **reciba los expedientes respectivos, para que los aplicantes que no cumplieron (sic) con la entrega de la totalidad de los documentos requeridos (sic) en la Fase 9 del periodo de “Ajustes y Cumplimiento de Condiciones” del concurso, lo hagan ante la AMT**”; es decir que la Secretaría de Movilidad dispuso a la AMT concluya el Proceso 2011... adicional a eso se ha omitido que el COOTAD, cuerpo normativo vigente y aplicable a los procesos administrativos de ese entonces, garantizaba el derecho a recurrir de los administrados, a través de recursos de revisión y apelación presentados ante la Procuraduría Metropolitana, los mismos que en caso de resultar favorables para el administrado la institución (AMT) tiene la OBLIGACIÓN de dar cumplimiento a lo dictado por dicha institución, cabe esta aclaración porque varios administrados que se sujetaron al proceso de regularización 2011 y que de forma preliminar fueron objeto de negativa por parte de la EPMMOP o la AMT, obtuvieron respuesta favorable a sus recursos ante la Procuraduría Metropolitana, entidad que dispuso a la AMT atender favorablemente los incrementos de cupo requeridos (...).”*

Lo manifestado por los servidores no modifica el comentario de auditoría, puesto que, en los archivos de los expedientes de las operadoras de taxis, que reposan en la Dirección de Registro y Administración Vehicular de la AMT, no se encontró los documentos comprobatorios relacionados con las resoluciones de la Procuraduría Municipal o de Juez, que sustenten los incrementos de cupos otorgados conforme a un recurso de revisión o apelación interpuestos por las personas que participaron en el proceso de regularización 2011.

Troncoso y Torres

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados, el Coordinador de Transporte Comercial y la Directora de Registro y Administración Vehicular de la AMT, mediante comunicaciones de 21 y 22 de mayo de 2019, en similares términos, señalaron:

*"... la emisión de los 665 cupos observados por el ente de control en los años 2015, 2016 y 2017, se realizó bajo la normativa jurídica expresamente contemplada en los artículos 75, 75 y PRINCIPALMENTE en el artículo 91 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial que disponen: - El Artículo 91.- "Una vez registrado como parte del título habilitante **EL INCREMENTO**, disminución o cambio **de unidades** o características técnicas de los vehículos, en el plazo de 30 días actualizarán el certificado de registro de la operadora y la correspondiente identificación del vehículo... - ... el INCREMENTO DE CUPO no tiene ABSOLUTAMENTE NINGUNA RELACIÓN CON UN PROCESO DE REGULARIZACIÓN COMO LA DEL AÑO 2011, puesto que, el incremento de cupo tiene la base legal expresa en el artículo 91... y se ejecuta con la condición de la PREEXISTENCIA de un permiso de operación para compañías y cooperativas legalmente habilitadas para prestar el servicio de taxis; y, por otro lado, el "proceso de Regularización del Servicio de Taxi" implica recién el RECONOCIMIENTO LEGAL de compañías o cooperativas para que puedan brindar el servicio de taxi bajo el amparo de un régimen jurídico (...)"*

Lo señalado por el servidor no modifica el comentario de auditoría, por cuanto, en los expedientes proporcionados por la Dirección de Registro y Administración Vehicular de la AMT, no se pudo verificar la existencia de documentos que sustenten los diversos incrementos de cupos otorgados a las operadoras de transporte comercial - taxi.

Conclusión

La Directora de Registro y Administración Vehicular de la AMT, al emitir las resoluciones de incremento y de modificación de los permisos operacionales de las compañías de taxis, sin documentos comprobatorios que permitan verificar la legalidad y autenticidad de la entrega de cupos; y, sin que exista un proceso de regularización vigente para los períodos 2015, 2016 y 2017; y, el Coordinador de Transporte Comercial, al aprobar las resoluciones, dio lugar a que 665 personas obtengan un título habilitante para prestar el servicio de taxis posterior a la Resolución con la cual se concluyó el proceso de regularización del 2011.

Treinta puntos 

Recomendación

Al Director General Metropolitano de la AMT

4. Dispondrá al Director de Registro y Administración Vehicular, que en coordinación con los servidores de su área, revisen los expedientes de las operadoras de taxis, así como la información del sistema AS-400 para determinar a los beneficiarios que injustificadamente recibieron cupos de taxis en los períodos 2015, 2016 y 2017, mediante las Resoluciones de modificación de permisos operacionales, lo que permitirá emitir un informe que se hará conocer a la máxima autoridad del MDMQ para que inicie los procedimientos o acciones administrativas pertinentes.

Se otorgó resoluciones motivadas de idoneidad a personas que no cumplían los requisitos solicitados en la Resolución SM-0012-2017

El Secretario de Movilidad del Distrito Metropolitano de Quito, el 23 de diciembre de 2016, suscribió el contrato SM-007-CP-2016 con el Consorcio Propaxis GSD Plus, para realizar la consultoría "*Estudio para determinar la oferta y la demanda del servicio de taxi en el DMQ*", según las especificaciones técnicas constantes en los pliegos y en la oferta, documentos que forman parte integrante del contrato.

En el cuarto producto de la Consultoría consta el informe de "Estimación de la demanda actual y oferta necesaria para cubrirla", que fue recibido a conformidad por la Administradora del Contrato el 8 de junio de 2017, en cuyas conclusiones se estableció que para obtener unos tiempos de espera y un nivel de servicio aceptable para los usuarios del DMQ, medidos a través del ISUD (Índice de Demanda Insatisfecha Significativa), se requerían 8.693 nuevos permisos de operación.

El Concejo Metropolitano del DMQ, en base a los resultados del estudio de oferta y demanda del servicio de taxi, mediante Ordenanza Metropolitana 177 sancionada el 18 de julio de 2017, dispuso a la Agencia Metropolitana de Tránsito, que en el ejercicio de sus funciones, reaperture los trámites tendientes a la obtención de informes previos de constitución jurídica de nuevas operadoras de transporte en taxi, emisión de títulos habilitantes e incremento de cupo, según corresponda, que permita cubrir la demanda insatisfecha de 8.693 unidades vehiculares, destinadas a la prestación de servicio de transporte terrestre comercial en taxi, en sus distintas clases y subclases.

Treinta y cinco \$.

La Secretaria de Movilidad (S), mediante Resolución SM-0012-2017 de 1 de agosto de 2017, expidió el Instructivo para la ejecución de los resultados del estudio de oferta de taxis, en el cual se estableció las etapas del proceso de regularización, calificación y asignación de cupos, las condiciones generales, los requisitos a presentar por los postulantes, los parámetros para: la convocatoria y recepción de las carpetas, la emisión de los informes motivados de idoneidad, la entrega de solitudes para emisión de informes favorables de constitución o incremento de cupos y el cierre del proceso.

La Agencia Metropolitana de Tránsito inició el proceso con la recepción de solicitudes y carpetas de los postulantes durante 11 días, del 14 al 24 de agosto de 2017, recibiendo un total de 17.608 expedientes, de los cuales posterior a la etapa de revisión y validación, el 24 de noviembre de 2017, 10.270 personas fueron declarados como Idóneas para continuar con el proceso de regularización, calificación y asignación de cupos de taxis.

Cabe mencionar que si bien, la Secretaria de Movilidad (S), expidió la Resolución mencionada, la Directora de Registro y Administración Vehicular de la AMT, no emitió lineamientos o procedimientos para el cumplimiento del instructivo, a fin de unificar los parámetros de validación de la documentación de los postulantes, previo a la calificación de idoneidad.


Se verificó que, de 200 expedientes calificados como idóneos, existieron las siguientes novedades:

- Inconsistencias entre el listado de cumplimiento realizado por los servidores encargados de la validación de los documentos, y el informe de idoneidad, en el cual consta que cumplieron con todos los requisitos, documento que está validado por el servidor que realizó la revisión y aprobado por el Coordinador de Transporte Comercial de la AMT.
- El 18% de los aplicantes revisados, que en términos absolutos corresponde a 35 personas, a la fecha de postulación presentaron documentos caducados como son: la papeleta de votación, licencia de conducir y certificado de no pertenecer a las Fuerzas Armadas o Policía.

Tránsito 12/13

- En varios documentos, como el caso de las licencias de conducir, las copias no son legibles, por lo que no se pudo evidenciar la veracidad y fecha de caducidad de los documentos.
- En 4 expedientes no se adjuntó los informes de Idoneidad y en otros 4 los informes no se encuentran sumillados por los servidores que elaboraron y aprobaron los mismos.
- Los expedientes no se encuentran foliados en su totalidad.
- Los postulantes presentaron documentos que no cumplían lo solicitado en los requisitos, como se indica en el siguiente detalle:

No.	Requisitos	N° de postulantes que incumplieron el requisito	Porcentaje de incumplimiento
1	Formulario/Solicitud en el formato de uso obligatorio, establecido por la Agencia Metropolitana de Tránsito y que será obtenido a través del portal web institucional, en el que se indicará con claridad, entre otros, la dirección de correo electrónico para futuras notificaciones, así como la intención del Aplicante de formar parte de una nueva Operadora o de adherirse a una ya constituida a través del trámite de incremento de cupo.	1	0.50%
2	Copia a color de la cédula de ciudadanía y papeleta de votación actualizada.	6	3.00%
3	Copia a color de la licencia de conducir del Aplicante.	34	17,00%
4	Certificado Original que acredite que el Apicante se encuentra al día en las obligaciones ante el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, documento que deberá ser obtenido dentro de los treinta días anteriores a la fecha de presentación de la solicitud por parte del Apicante.	5	2.50%
5	Certificación actualizada de relación de dependencia laboral con el sector público que certifique que el Apicante no ostenta la calidad de servidor público, obtenido a través del portal web del Ministerio de Trabajo.	5	2.50%
6	Certificado de no pertenecer a la Policía Nacional del Apicante, obtenido a través del portal web del Ministerio del Interior.	3	1,50%
7	Certificado de no pertenecer a las Fuerzas Armadas del Apicante, obtenido a través del portal web del Ministerio de Defensa Nacional.	2	1,00%
8	Original o copia certificada del o de los documentos que acredite su condición de histórico, en el orden de prelación previstos en la Disposición Transitoria Sexta de la Ordenanza Metropolitana 177, conforme los términos dispuestos en los numerales siguientes.	12	6,00%
TOTAL			34,00%

Tramita y mide 

Una de las condiciones para que los postulantes pudieran participar en el proceso de regularización, calificación y asignación de cupos del 2017, establecido en el acápite III, numeral 1, de la Resolución SM-0012-2017, indica que no podían participar en el proceso quienes hayan sido beneficiarios de habilitación operacional en cualquier modalidad de transporte público o comercial, dentro del Distrito Metropolitano de Quito, en los últimos 5 años; sin embargo, 23 postulantes del proceso que fueron declarados idóneos, ya pertenecían a cooperativas que prestan el servicio de transporte comercial en modalidad taxi.

La Directora de Registro y Administración Vehicular del período analizado, al no emitir lineamientos o procedimientos para el cumplimiento del instructivo de la Secretaría de Movilidad y al otorgar los informes de idoneidad, sin verificar la totalidad de los requisitos, el Coordinador de Transporte Comercial del período examinado, al aprobar los informes con las novedades detectadas en el listado de cumplimiento de requisitos; y, los servidores municipales en el período sujeto a examen, al analizar los expedientes, validaron los mismos, sin verificar los documentos presentados por los postulantes, a fin de determinar si estaban completos y actualizados, inobservaron la Norma de Control Interno 401-03 Supervisión, la ordenanza 177 sancionada el 18 de julio de 2017; el artículo 12 literales a) y b) de la Resolución SM-012-2017 emitida por la Secretaría de Movilidad y el numeral 1 de Acápite III de la misma Resolución, lo que dio lugar a que se entreguen informes favorables, a personas que no cumplían con todos los requisitos y parámetros de validación, para continuar con el proceso de regularización y asignación de cupos.

Los servidores en mención, además, incumplieron los deberes y atribuciones establecidos en los literales a) y c) del numeral 2 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Con oficios del 172 al 185-0011-DNA5-2018-I de 28 de enero de 2019, se comunicó los resultados provisionales a la Directora de Registro y Administración Vehicular, al Coordinador de Transporte Comercial y a los servidores encargados de validar los expedientes del proceso de regularización, calificación y asignación de cupos 2017.

Los/as servidores encargados de la revisión de los expedientes del proceso de regularización, calificación y asignación de cupos de taxis, en varias comunicaciones indicaron:

Trancho yacho

Comunicación de 31 de enero de 2019:

"... personalmente, tenía claro que cada uno de los requisitos, constantes en las carpetas presentadas por los postulantes, debían ser entregados con claridad, legibles y sobre todo estar completos, pues en caso de que no se presenten en estas condiciones eran registrados en una base de datos que nos proporcionó, al igual que quienes cumplían con los requisitos, en esta base trabajábamos de manera individual, y al término de la jornada laboral unificaban en una sola base la información.- Cabe recalcar, que al no contar con una capacitación previa para el trabajo a realizar, cualquier duda o inquietud que el grupo de trabajo tenía al respecto, era solventado por el departamento de asesoría jurídica de la AMT, y también por la persona responsable del proceso... A más de realizar la revisión documental, luego de la observación realizada por parte de los Concejales, quienes fueron a realizar una inspección del lugar donde nos encontrábamos realizando el trabajo encomendado, se dispuso que las carpetas fueran foliadas y archivadas de forma ordenada, ya que al inicio de la recepción de documentos no fueron debidamente enumerados... una vez terminada la revisión, nunca existió disposición alguna para emitir informe de gestión, sobre las actividades realizadas en este proceso, ni mucho menos sobre los resultados obtenidos en base a mi revisión. - Al término de esta actividad y al retorno de mis vacaciones me integré a mis funciones como Supervisora Administrativa del Centro de Matriculación Bicentenario, desconociendo lo que sucedió posteriormente. Sin embargo, para el mes de diciembre, se volvió a convocar al personal que brindó apoyo en este proceso para la sumilla en los documentos de idóneos y no idóneos (...)"

Comunicaciones de 31 de enero y 1 de febrero de 2019, en términos similares indicaron:

"... Una vez que la Directora de Registro y Administración Vehicular me dispuso receptar las carpetas de los aplicantes, ella mismo nos entregó unos tickets que contenían un número que eran colocados en cada una de las carpetas que receptamos.- Continuando con el apoyo en este proceso... realizamos la revisión documental verificando únicamente la vigencia de cada documento a la fecha de recepción... .- Al momento de la revisión de los expedientes asignados a mí persona, vale mencionar que estos no estaban foliados.- Es importante reconocer que para realizar todo el trabajo al que me he referido anteriormente, no recibí ninguna capacitación de como procesar en la recepción y luego revisión de los expedientes; por lo que hasta la presente fecha desconozco como se realizó y se llevó el Proceso de Regularización de Taxis solamente recibí disposiciones verbales.- Para sistematizar la información de novedades que se presentaban con la revisión de expedientes, se me asignó una computadora, la misma que tenía una base de Exel (sic), en la que procedíamos a ingresar los datos para un archivo central... .- Debo manifestar que al prestar nuestras labores con la Dirección de Fiscalización a la que pertenecía y continuó perteneciendo desconocía los procedimientos a seguir. En dicha regularización por lo que me limitaba a las disposiciones verbales que recibía.- Una vez verificada la documentación de los expedientes ya no volví a tener acceso al mismo, por cuanto el expediente con las observaciones encontradas era entregado a las personas responsables del archivo.- Terminado el tiempo en el que estaba prestando apoyo en el proceso ... se nos convocó de manera grupal

Tremita yruco

para que sumillemos los informes de Idóneo y no Idóneo, los mismos que ya estaban elaborados e impresos. Menciono que desconocía el contenido de dichos informes en cuanto no fuesen elaborados conjuntamente por mi persona (...)”.

Comunicaciones de 1 de febrero de 2019:

“... Cabe recalcar que en el transcurso de la verificación documental, se dispuso de manera verbal, aceptar las copias de licencia a blanco y negro de los documentos solicitados en el literal b) y c).- Una vez finalizado el proceso de revisión, no se emitió ningún informe sobre todas las actividades realizadas, puesto que nunca hubo una disposición para hacerlo. Así como tampoco se dio un detalle del resultado de cuantos idóneos o no idóneos quedaron en base a mi revisión. Tengo entendido que los resultados de la revisión de cada día y de cada persona, eran posteriormente unificados en la base de Excel proporcionada.- Terminadas estas actividades, regresé a realizar mis funciones como Supervisora del Centro de Revisión y Matriculación San Isidro, y desconozco cualquier acción posterior. Salvo que en el mes diciembre, fui convocada para sumillar los documentos del resultado final de idóneos y no idóneos (...)”.

“... Referente al tema de que si el postulante contaba o no con título habilitante se verificaba en el sistema AS400, y si es que registraba se lo hacía constar en el chek list y se imprimía la información y se lo adjuntaba en el expediente.- Cabe mencionar, que no teníamos acceso a la documentación después de ser verificada, por cuanto un vez revisado el expediente con las observaciones detalladas en un chek list se entregaba en el momento a los responsables del manejo del archivo.- Quiero dejar muy en claro que mi persona no elaboró ningún informe, ya sea positivo o negativo (...)”.

“... Si los documentos tanto de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional, adeudo en el MDMQ, como prestar servicios actualmente en el sector público, se encontraban caducados se debía registrar en el chek list sin tener una regla específica para detallar las novedades de cada expediente (...)”.

Comunicación de 4 de febrero de 2019:

“... aproximadamente 3 meses entre (agosto/septiembre/octubre) del año 2017, por la disposición de la... ex Directora de Registro y Administración Vehicular de la AMT, preste (sic) la colaboración en el proceso de asignación de cupos de taxis 2017.- ... para la revisión de los documentos presentados por los aplicantes dentro del mencionado proceso, no se realizó ningún tipo de capacitación para la revisión de los mismos, simplemente se dio disposiciones verbales.- Las carpetas revisadas por mi persona no se encontraban debidamente foliadas.-Las carpetas fueron revisadas mediante chek list, en el cual se verificaba si el aplicante cumplía o no con la documentación presentada, misma que también era registrada en una base de excel (sic).- ... de manera grupal la ... Ex Directora de Registro y Administración Vehicular de la AMT, nos dio la disposición para sumillar los Informes motivados de Idoneidad Negativos y Positivos, los cuales ya se encontraban elaborados e impresos y que no fueron realizados por mi persona, siendo así que en algunos de ellos ya se encontraban sumillados (...)”.

Lucranta

Comunicación de 6 de febrero de 2019:

“... no fui yo la única persona que realizó la revisión de las más de diecisiete mil solicitudes presentadas dentro del proceso... .- ... me permito indicar que toda la revisión documental fue realizada basada en la Resolución SM-0012-2017, dentro de la cual se detalla de manera textual los requisitos y condiciones que debían ser validadas, además durante la revisión se contó con el apoyo para solventar dudas de la Ex Directora de Administración Vehicular, lo cual ayudó a mantener un mismo criterio en la revisión realizada... .- ... en el acápite “III EMISIÓN DE INFORMES MOTIVADOS DE IDONEIDAD, numeral 1. VALIDACIÓN DE CONDICIONES Y REQUISITOS”, se describe con claridad la documentación a revisar y las condiciones dicha revisión... .- Como se puede evidenciar las condiciones de verificación fueron establecidas por la Secretaria de Movilidad y en base a eso se realizó la misma, siempre actuando bajo el principio de imparcialidad y de buena fe que me caracteriza como Servidor Público. De la misma manera indicar que en base a lo descrito en la Resolución citada se realizó la validación de requisitos, cumpliendo de manera tajante lo dispuesto por la Norma Vigente a la fecha de revisión.- Respecto a las condiciones específicas citadas en su oficio, me permito aclarar lo siguiente: .- Entenderé que el documento denominado por ustedes “listado de cumplimiento”, hace referencia al papel que se llenaba de manera manual y al momento de receptor la documentación, este documento fue llenado al momento de la recepción de las carpetas, sin que esto genere un informe de idoneidad, pues no calificaba el contenido del informe, sino únicamente que exista un documento; razón por la cual no debería constar como una novedad... .- ... la documentación fue verificada bajo el principio de imparcialidad y mucha responsabilidad, garantizando el cumplimiento del instructivo entregado a mi persona ... además deberá tomar en cuenta que varios aplicantes presentaron un recurso de reposición ante la Dirección de Registro y Administración Vehicular para subsanar cualquier inconsistencia atribuibles a su postulación.- ... en la página web de la Agencia Nacional de Tránsito, entidad rectora a Nivel Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, encargada además del manejo único de la emisión de Licencias de Conducir ... se puede verificar la validez, tipo de licencia, fecha de emisión y vigencia de una licencia de conducir, únicamente ingresando el número de cédula, procedimiento que fue realizado para garantizar una revisión justa a los aplicantes.- ... Debo indicar que mis funciones no eran las de archivar documentos y además que las sumillas se las realizó de manera íntegra, si bien su consideración no hace referencia a mis sumillas, si es importante indicar que la cantidad de documentación sumillada ascendía a miles de documentos, y como seres humanos pudo existir un margen de error ya que el proceso de sumilla era manual al 100%.- ... la foliada de las hojas constantes en los expedientes, también fue un trabajo manual, además desgastante y que requirió del apoyo de varias personas por lo pesado del trabajo, sin embargo el mismo fue realizado con cautela para evitar errores... .- Indicaré de manera general, que respecto a las copias a color de cédula, papeleta de votación y licencia de conducir, se aceptó a blanco y negro debido a que por disposición se indicó que las mismas deberían ser aceptadas, lo cual además fue pedido del Consejo Metropolitano del DMQ, indicando que no sería

Cuorente quino

justo que los postulantes queden fuera por no tener a color el requisito, pues habría sido injusto (...)".

Además, los servidores encargados de la revisión de los expedientes indicaron que, en lo referente a las copias de licencias de conducir, revisaron en la página oficial de la Agencia Nacional de Tránsito, si las mismas se encontraban vigentes; y, en cuanto a la condición de los aplicantes de contar con una habilitación operacional en los últimos 5 años, indicaron que se verificó en el sistema AS-400; en los dos casos, no presentaron documentos que fundamenten lo mencionado.

La Directora de Registro y Administración Vehicular de la AMT, en comunicación de 4 de febrero de 2019, manifestó:

*"... Los lineamientos o procedimientos al tener implicación o alcance externo puesto que hubiesen establecido normas que podrían causar un perjuicio a un administrado, al no estar contempladas en la delegación constante en la Resolución No. 023-AMT-2014, las mismas debían ser emitidas por la Secretaría de Movilidad que es una entidad técnica, a la que le corresponde dictaminar políticas en materia de transporte terrestre aplicables dentro del Distrito Metropolitano de Quito... - Al no tener la capacidad legal para emitir dichas (sic) lineamientos o procedimientos, mal puedo transgredir la norma que lo establecía... - ... en el acápite "III. EMISIÓN DE INFORMES MOTIVADOS DE IDONEIDAD, numeral 1. VALIDACIÓN DE CONDICIONES Y REQUISITOS", **se describe con claridad la documentación a revisar y las condiciones de dicha revisión**, información entregada en copias a cada uno de los servidores responsables de la revisión para su correcta aplicación, adicional a esto es indispensable indicar que **NO ES NECESARIA CAPACITACIÓN ESPECÍFICA para la aplicación de una normativa legal**, sin embargo apelando a mi condición de Servidora Pública a esa fecha, se realizó una reunión con dichos funcionarios, en la cual se procedió a solventar dudas y definir términos que permitan mantener uniformidad en la Base de Datos creada para dicho efecto, cuyas inquietudes además, de presentarse, eran solventada por los funcionarios de asesoría legal de la AMT (...)*".

Lo manifestado por los servidores encargados de la revisión de los expedientes, no modifica el comentario de auditoría, por cuanto no presentaron documentos que fundamenten lo mencionado anteriormente; y, la Directora de Registro y Administración Vehicular de la AMT, no fundamentó con documentos, que realizó lineamientos, políticas y procedimientos para la aplicación de la Resolución SM-0012-2017 de 1 de agosto de 2017.

El Coordinador de Transporte Comercial, en comunicación de 5 de febrero de 2019, indicó:

Cuaranta y dos

“... previo a la aprobación de cualquier informe por parte de la Coordinación de Transporte Comercial, los funcionarios que fueron delegados de varias dependencias de la Agencia Metropolitana de Tránsito con la finalidad de brindar apoyo en este proceso, responsablemente verificaron y validaron minuciosamente los documentos ingresados por los aplicantes para este fin, y corroboraron que dichos aplicantes cumplieran con todos los requisitos técnicos, legales y documentales establecidos para el mencionado proceso, además, fueron los encargados de la elaboración, revisión y sumilla de dichos informes, para su posterior aprobación y emisión. (...).”

Lo indicado por el servidor no modifica el comentario de auditoría, puesto que, en su respuesta no demuestra que se haya realizado la supervisión de que los aplicantes hayan cumplido con los requisitos mediante la presentación de documentos y que las novedades constantes en la lista de verificación realizada por los encargados de la revisión de los expedientes, coincida con el contenido de los informes de idoneidad.

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados, el Coordinador de Transporte Comercial de la AMT, mediante comunicación de 21 de mayo de 2019, señaló:

“... no se aprueba ningún informe con novedades... ya que ninguno de los funcionarios... en ningún momento del proceso de revisión o validación menciona ni verbal ni por escrito que existe alguna novedad en alguno de los expedientes revisados (...).”

La Directora de Registro y Administración Vehicular de la AMT, mediante comunicación de 22 de mayo de 2019, manifestó:

“... Los requisitos fueron verificados por un grupo de funcionarios que bajo el principio de imparcialidad revisaron todos y cada uno de los requisitos establecidos en la normativa vigente... es indispensable indicar que hubiese sido humanamente imposible que la persona encargada de la revisión de cada postulante sea mi persona, y esto es evidente debido a que mi cargo era de dirección (...).”

Lo manifestado por los servidores no modifica el comentario de auditoría, puesto que, no presentaron documentos que demuestren que si se procedió con la revisión que los expedientes contengan efectivamente todos los requisitos solicitados en la normativa emitida para el proceso de regularización de taxis 2017.

Cuarato y Arce

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados, los/as servidores encargados de la revisión de los expedientes del proceso de regularización, calificación y asignación de cupos de taxis, en varias comunicaciones indicaron:

Comunicaciones de 21 de mayo de 2019:

*"... se verifica que dentro de los expedientes consta la copia de la licencia, la cual mediante la **RESOLUCIÓN No. SM-0012-2017**, indica que el **NUMERAL 2. REQUISITOS LITERAL c.** "Copia a color de la licencia de conducir del aplicante", mas (sic) no la caducidad de la misma (...)"*

"... el acápite II, numeral 2, de la Resolución No. SM-0012-2017, señala únicamente que la cédula de ciudadanía y papeleta de votación deben ser actualizadas, en lo que respecta a licencias de conducir y certificados de no pertenecer a las Fuerzas Armadas o Policía no especifica si deben o no estar actualizados, ni mucho menos la vigencia de los mismos documentos (...)"

Lo indicado por los servidores no modifica el comentario de auditoría, por cuanto ratifican que no verificaron que las licencias de conducir y certificados de no pertenecer a las Fuerzas Armadas o Policía, presentados por los postulantes, estuvieran vigentes a la fecha de presentación.

"... Respecto al... EXP. AMT-TAX-9652-2017, consta la papeleta de votación caducada y dentro del expediente foja No. 002 se resalta la observación de la misma. Adicional el checklist no presenta mi sumilla o nombre como es lo correcto (...)"

Lo señalado por el servidor no modifica el comentario de auditoría, debido a que, si bien las hojas de check list de la revisión de los requisitos del proceso, no tienen el nombre del revisor, existen incumplimientos y aun así se emitió los informes de idoneidad, en los cuales consta la sumilla inserta del servidor quien revisó la documentación.

Comunicaciones de 22 de mayo de 2019:

"... Al finalizar el proceso de Revisión de Expedientes mi supervisor de matriculación... me informó que debía acercarme al Bicentenario 2... para sumillar los Informes Motivados que ya se encontraban hechos e impresos y que no fueron elaborados ni revisados por mi persona ya que se realizó un nuevo cotejamiento de los expedientes, indicando que la primera revisión no se implementó la debida supervisión y parámetros estandarizados por el departamento a cargo siendo así que algunos de los informes ya se encontraban sumillados y puesto mi nombra (...)"

Cuarenta y cuatro

"... debo indicar que nunca realicé ni tampoco firmé ningún informe de idoneidad, puesto que mi trabajo consistía únicamente en revisar si las personas solicitantes tenían todos los documentos... - para lo cual llenábamos un formulario de requisitos con el número de expedientes y con los ítems de cumple y observaciones (...)"

"... Mis funciones y disposiciones no eran las de archivar documentos y además que las sumillas se las realizó de manera íntegra... es importante indicar que la cantidad de documentación sumillada ascendía a miles de documentos... pudo existir un margen de error ya que el proceso de sumilla fue manual al 100%. Recalcando que Nunca realicé ningún informe de idoneidad del proceso relacionado y tampoco firme ningún documento de responsabilidad o de elaboración del mismo (...)"

Lo manifestado por los servidores permite confirmar que la observación efectuada por el equipo de auditoría, se mantiene, por cuanto los puntos de vista no aportan con información que desvirtúe lo manifestado, ya que si bien, no elaboraron los informes de idoneidad, no presentaron documentos que desvirtúen que las sumillas como revisores de los documentos de los expedientes, que constan en los informes, garantizaron el cumplimiento de los requisitos del proceso.

Conclusión

La Directora de Registro y Administración Vehicular, al no emitir lineamientos o procedimientos para el cumplimiento del instructivo de la Secretaría de Movilidad y al otorgar los informes de idoneidad, sin verificar la totalidad de los requisitos, el Coordinador de Transporte Comercial, al aprobar los informes con las novedades detectadas en el listado de cumplimiento de requisitos y los servidores que analizaron los expedientes al validar los expedientes sin verificar los documentos presentados por parte de los postulantes, a fin de determinar si los mismos estaban completos y actualizados, ocasionaron que se entreguen informes favorables, a personas que no cumplieron con todos los requisitos y parámetros de validación, para continuar con el proceso de regularización y asignación de cupos.

Recomendaciones

Al Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito

5. Dispondrá al Director General y al Director de Registro y Administración Vehicular de la AMT, revisen los expedientes de los postulantes al proceso de regularización

Cervantes y áncora

de taxis 2017 y verifiquen el cumplimiento de los requisitos presentados que garanticen su calidad de Idóneos, a fin de que puedan continuar con el proceso.


6. Dispondrá al Director General de la AMT, que una vez concluido el proceso de regularización de taxis iniciado en el 2017, otorgue únicamente los 8.693 cupos de taxis, destinadas a la prestación de servicio de transporte terrestre comercial en taxi, en sus distintas clases y subclases, que permitan cubrir la demanda insatisfecha determinada en el estudio realizado por el Consorcio Propaxis GSD Plus.

Falta de procedimientos para regular el registro de incremento de cupos de taxis en el sistema AS-400

El Supervisor Metropolitano de la Agencia Metropolitana de Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del Distrito Metropolitano de Quito, en Resolución 023-AMT-2014 de 9 de junio de 2014, delegó a la Directora de Registro y Administración Vehicular la adjudicación de los permisos complementarios y especiales de prestación de servicios, de transporte terrestre comercial.

En las resoluciones emitidas, se verificó que la Directora de Registro y Administración Vehicular emitió 987 cupos de taxis, los cuales constan en las Resoluciones 1417-MPO-AMT-DRAV-TX-E-316-2017 de 1 de junio de 2017; 2185-MPO-AMT-DRAV-TX-P-236-2017 y 2184-MPO-AMT-DRAV-TX-E-307-2017 de 7 de septiembre de 2017; 2451-MPO-AMT-DRAV-TX-P-285-2016 y 2446-MPO-AMT-DRAV-TX-E-272-2016 de 30 de diciembre de 2016; y, 3414-MPO-AMT-DRAV-TX-E-315-2017 y 3376-MPO-AMT-DRAV-TX-E-272-2017 de 31 de diciembre de 2017, en las que se adjuntó el listado de las personas a quienes se les emitió los cupos de taxi, incrementos que no fueron registrados en el sistema AS-400 para que sea emitido el RMT "Registro Municipal de Transporte", documento que sirve para continuar con el proceso de matriculación y revisión técnica vehicular.

De un total de 987 cupos de taxis, se registraron en el sistema AS 400, 865 registros como se detalla a continuación:

Cuorata y seis 

OPERADORA	CANTIDAD CUPOS REGISTRADOS	CANTIDAD CUPOS NO REGISTRADOS	TOTAL
COMPAÑÍA DE TRANSPORTE DE TAXI EJE EXPRESS LEG	93	38	131
COMPAÑÍA DE TAXIS RUTACONFORT S.A	76		76
COMPAÑÍA DE TAXIS TAXMONTESERÍN S.A.	115	16	131
COMPAÑÍA LA JOSEFINA TRANSJOSEFINA S.A.	115	9	124
PUEBLOBLANCOEX S.A.	133	16	149
TAXIS BICENTENARIO S.A.	181	7	188
TRANSPORTE FSTRUEDA S.A.	152	36	188
Total de cédulas	865	122	987

La Directora de Registro y Administración Vehicular de la AMT del período analizado, al no emitir políticas para regular los registros oportunos de los incrementos de cupos de transporte comercial taxis otorgados en los periodos 2015, 2016 y 2017, en el sistema AS-400, inobservó las Normas de Control Interno 500-01 Controles sobre sistemas de información y 600-01 Seguimiento continuo o en operación, dio lugar a que los códigos RMT "Registros Municipales de Transporte" no sean emitidos a través del sistema AS-400, sino de manera manual, imposibilitando que los beneficiarios de los cupos de taxis terminen el trámite correspondiente para la operación de las unidades de transporte de taxis y que los datos registrados en el sistema, no sean completos, ni coincidentes con las resoluciones físicas emitidas.

Además, incumplió los deberes y atribuciones establecidos en los literales a) y c) del numeral 2 del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Con oficios 172 y 173-0011-DNA5-2018-I de 28 de enero de 2019, se comunicó los resultados provisionales a la Directora de Registro y Administración Vehicular y al Coordinador de Transporte Comercial.

La Directora de Registro y Administración Vehicular, en comunicación de 4 de febrero de 2019, indicó:

"... La Resolución 023-AMT-2014 de 9 de junio de 2014, delimitó el actuar legal de la Dirección de Registro y Administración Vehicular, a través de la delegación de atribuciones y facultades del Supervisor de la AMT, SIN QUE EN ESTA DELEGACIÓN CONSTE LA EMISIÓN DE POLÍTICAS INSTITUCIONALES.- Consecuentemente, al no existir la potestad legal sea originaria o delegada, mal pude haber dictado políticas institucionales; o, en su defecto, y por lo que hoy se me imputa, haber dejado de emitir dichas políticas (...)"

Arrota y siete

Lo indicado por la servidora no modifica el comentario de auditoría, por cuanto, la Directora de Registro y Administración Vehicular, no implementó políticas que regulen el ingreso y administración del sistema AS-400, y tampoco comunicó de la novedad a la máxima autoridad a fin de que se tomen las acciones correctivas pertinentes.

La ex Directora de Registro y Administración Vehicular de la AMT, mediante comunicación de 22 de mayo de 2019, entregó sus puntos de vista, en términos similares a los de la respuesta a la Comunicación Provisional de Resultados, los cuales no aportan al comentario de auditoría.

Conclusión

La Directora de Registro y Administración Vehicular, al no emitir políticas para regular los registros oportunos de los incrementos de cupos de transporte comercial taxis otorgados en los períodos 2015, 2016 y 2017, en el sistema AS-400, dio lugar a que los códigos RMT "Registros Municipales de Transporte" no sean emitidos a través del sistema AS-400, sino de manera manual, imposibilitando que los beneficiarios de los cupos de taxis terminen el trámite correspondiente para la operación de las unidades de transporte de taxis y que los datos registrados en el sistema, no sean completos, ni coincidentes con las resoluciones físicas emitidas.

Recomendación

Al Director General Metropolitano de la AMT

7. Dispondrá al Director de Registro y Administración Vehicular, emita un instructivo que contenga los procedimientos y políticas que permitan regular los registros oportunos de los cupos de transporte comercial taxis, en el sistema AS-400, a fin de que la información se encuentre actualizada y facilite el control posterior.



Dr. Manuel Arroyo Álvarez

Director Nacional de Auditoría de Gobiernos Seccionales

