

EXAMEN ESPECIAL AL SERVICIO DE TRANSPORTE CONTRATADO

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial al Servicio de Transporte Contratado de la Empresa Municipal de Movilidad y Obras Públicas (EMMOP-Q), se efectuó en cumplimiento al Plan Anual de Control de Auditoría Interna de 2009, y a la orden de trabajo OT-001 de 12 de enero de 2009.

Objetivos del examen

- Determinar que el servicio de transporte se haya contratado, observando las disposiciones legales pertinentes.
- Verificar la legalidad, veracidad y conformidad de los pagos realizados por el servicio de transporte contratado.
- Determinar que el servicio contratado haya sido debidamente fiscalizado y recibido mediante la suscripción de actas de entrega recepción.

Alcance del examen

El examen abarcó el período comprendido entre el 1 de enero de 2006 y el 31 de diciembre de 2008; se analizó los contratos de servicio de transporte contratado a base del listado de contratos proporcionado por las Gerencias: Técnica y de Parques y Jardines.

Base Legal

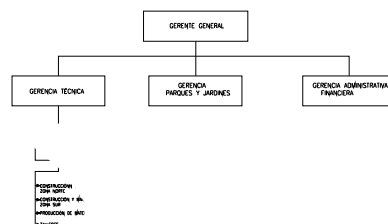
Mediante Ordenanza Municipal 3074, de 02 de mayo de 1994 y de acuerdo a lo establecido en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, publicado en el Registro Oficial 226 de 31 de diciembre de 1997; se creó la Empresa

Metropolitana de Obras Públicas (EMOP-Q), con domicilio en la ciudad de Quito, con personería jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, operativa y financiera.

De conformidad con el artículo 178 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el Concejo Metropolitano discutió y aprobó la ordenanza 0251, misma que fue sancionada por el Alcalde Metropolitano de Quito, el 18 de abril de 2008, mediante la cual todas las atribuciones de la Empresa Metropolitana de Servicios y Administración del Transporte (EMSAT) y la Dirección Metropolitana de Transporte y Vialidad (DMT), pasan a ser competencia de la actual Empresa Municipal de Movilidad y Obras Públicas EMMOP-Q, que hasta el 17 de abril de 2008 se denominaba EMOP-Q.

Estructura Orgánica

Las unidades vinculadas con la administración del servicio de transporte contratado de acuerdo al Reglamento Orgánico Funcional aprobado por el Directorio el 13 de mayo de 2004, son las siguientes:



Objetivos de la entidad

Son fines y objetivos de la Empresa Municipal de Movilidad y Obras Públicas:

- a) Coadyuvar al fortalecimiento institucional, a través de la autonomía de gestión, con el fin de administrar el sistema de movilidad y ejecutar obras públicas;
- b) Proponer políticas generales, planificar, gestionar, coordinar, administrar, regular, ejecutar y fiscalizar todo lo relacionado con el sistema de movilidad y la ejecución de obras públicas del Distrito Metropolitano de Quito;
- c) Expedir normas reglamentarias y ejecutar las sanciones que correspondan por las diferentes infracciones a las ordenanzas, reglamentos y resoluciones relativas al Sistema de Movilidad Metropolitano y a la ejecución de obras públicas de conformidad con el procedimiento que establezca para el efecto;
- d) Racionalizar el uso del talento humano, recursos materiales, financieros y tecnológicos, propendiendo a la profesionalización y especialización permanente de los primeros;
- e) Crear y mantener adecuadas y permanentes formas de comunicación entre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, las demás empresas municipales y la comunidad a fin de conocer sus necesidades y atenderlas en base de las políticas institucionales.

Monto de recursos examinados

El monto total del servicio de transporte contratado al 31 de diciembre de 2008 asciende a 1 618 585,60 USD así:

CONTRATISTA	Nº Contratos	2006	2007	2008	TOTALES USD
Arevalo Criollo Mayra	2	0,00	0,00	60 000,00	60 000,00
Cevallos Muñoz Lida Eulalia	1	0,00	0,00	15 000,00	15 000,00
Gallo Arroyo Jorge	3	38 000,00	38 000,00	50 000,00	126 000,00
Oñate Amaguaña Ángel	8	57 538,40	170 780,00	318 982,00	547 300,40
Salazar Perugachi Byron	1	0,00	0,00	50 000,00	50 000,00
Samaniego Néstor	7	142 950,00	108 199,20	99 936,00	351 085,20
TEA S.A	6	99 200,00	0,00	320 000,00	419 200,00
Vásquez Gárate Julio	1	0,00	50 000,00	0,00	50 000,00
TOTALES	29	337 688,40	366 979,20	913 918,00	1 618 585,60

Funcionarios relacionados

Constan en el anexo 1.

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Suscripción de Contratos

La EMMOP-Q suscribió varios contratos de servicio de transporte, para lo cual dispone de instructivos internos y del correspondiente cuadro de márgenes, que le permite adjudicar los contratos no sujetos a los procedimientos precontractuales previstos en la Ley de Contratación Pública vigente hasta el 3 de agosto de 2008 y en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública desde el 4 de Agosto de 2008.

Mediante resoluciones de Gerencia 200135 y 02, de 8 de noviembre de 2001 y 18 de enero de 2008 respectivamente, se expide el “Instructivo para la Celebración de Contratos no Sujetos a los Procedimientos Precontractuales Previstos en la Ley de Contratación Pública”; y, mediante resolución 10 de 28 de agosto de 2008 emite el “Instructivo para la celebración de los Contratos exceptuados de los procedimientos de cotización y menor cuantía establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública”; los instructivos facultan a la Gerencia General de la EMMOP-Q la contratación y adjudicación directa por montos de hasta el límite para el Concurso Público de Ofertas, sin someterse a los procedimientos previstos en los instructivos señalados, especialmente para la ejecución de trabajos de mantenimiento rutinario como bacheo, recapeo, sello, etc., para superar emergencias.

Del análisis realizado a los contratos de servicio de transporte se determinó lo siguiente:

1. Durante el período examinado, la EMMOP-Q suscribió 29 contratos de transporte de mezcla asfáltica para trabajos de mantenimiento, bacheo, recapeo etc., de los cuales 18 que representan el 62,07% se suscribieron después de haber recibido el servicio de transporte de mezcla asfáltica; 10 que equivale al 34,48% se firmaron durante la ejecución de los trabajos y 1 que corresponde al 3,45% se encuentra en ejecución suscrito el 23 de diciembre de 2008. Como ejemplo se detallan los siguientes:

Contratos firmados después de la prestación del servicio:

Nº. CONTRATO (1)	FECHA SUSCRIPCIÓN CONTRATO (2)	PLAZO días (3)	PERÍODO EJECUCIÓN INFORME FISCALIZADOR (4)	MESES ATR ASO (4-2)
2007-253	2007-07-12	90	2006-11-01 al 2007-01-31	8
2008-0216	2008-07-17	90	2007-09-06 al 2008-01-25	10
2008-287	2008-10-03	30	2008-02-21 al 2008-08-20	8
2008-039	2008-01-31	90	2007-01-31 al 2007-06-22	12
2008-091	2008-04-07	90	2007-07-09 al 2007-09-06	9

Contratos firmados durante el período de ejecución:

Nº. CONTRATO	PERÍODO EJECUCIÓN INFORME FISCALIZADOR	FECHA SUSCRIPCIÓN CONTRATO	MESES ATRASO
2006-088	2006-02-04 al 2006-08-05	2006-05-22	3
2006-263	2006-03-21 al 2006-12-22	2006-10-23	7
2006-175	2006-02-02 al 2006-09-04	2006-07-29	5
2008-025	2007-10-23 al 2008-04-09	2008-01-28	3
2008-198	2007-12-21 al 2008-08-18	2008-06-30	6
2008-204	2007-11-29 al 2008-10-03	2008-07-07	8

La deficiencia anotada se produce, debido a que el Jefe de la Unidad de Mantenimiento Vial, solicitó autorización para la contratación de los servicios, después de haber concluido los trabajos y durante su ejecución.

Con memorando s/n del 21 de mayo de 2009, el mencionado funcionario expresa lo siguiente:

“...Durante los últimos años, la ciudad de Quito y el Distrito Metropolitano de Quito en general ha soportado intensas lluvias que han ocasionado daños en sus calles, avenidas y en varias importantes estructuras, entre otras en el sector de El Trébol; circunstancia que motivó en su momento que Alcaldía decretara el estado de emergencia que permita de manera ágil y oportuna reparar los daños producidos.- Como es de su conocimiento, los trabajos de provisión de mezcla asfáltica en caliente, servicio de transporte de materiales de construcción y desalojo de escombros ; por la naturaleza de su finalidad son actividades de emergencia, que no pueden ser suspendidas por ningún motivo más aún en este contexto, por lo que para dar cumplimiento a las gestiones inherentes a esta Unidad fue necesario disponer en forma urgente y simultáneamente de materiales de construcción y transporte correspondiente, debiendo contar para el efecto con la colaboración de diferentes proveedores de servicios de transporte, quienes en forma eficiente contribuyeron para que la programación rutinaria de la EMMOP-Q no sufra alteraciones significativas.- Por lo tanto, fueron las circunstancias inevitables en su momento arriba expuestas, la causa fundamental para que los procesos pre contractuales sufrieran un desfase temporal en los procedimientos, situación a la que se suma el tiempo que requirieron los contratistas para la obtención y/ o actualización de certificaciones y garantías previstas en la Ley...”

Es criterio de Auditoría, que lo manifestado por el Jefe de la Unidad de Mantenimiento Vial no supera la desviación comentada, toda vez que no explica sobre el retraso en la solicitud de autorización y suscripción de los contratos.

2. En todos los contratos suscritos, se contempla una cláusula relacionada con la Fiscalización en la cual se encarga de esta tarea a la Unidad de Mantenimiento Vial, sin embargo la designación de los fiscalizadores se realizó luego de haber concluido el servicio por parte de los contratistas. A manera de ejemplo citamos los siguientes:

Nº. CONTRATO	FECHA SUSCRIPCIÓN CONTRATO	PERÍODO EJECUCIÓN INFORME FISCALIZADOR	FECHA DESIG. FISCALIZADOR
2007-253	2007-07-12	2006-11-01 al 2007-01-31	2007-07-24
2008-0216	2008-07-17	2007-09-06 al 2008-01-25	2008-07-24
2008-287	2008-10-03	2008-02-21 al 2008-08-20	2008-10-14
2008-039	2008-01-31	2007-01-31 al 2007-06-22	2008-02-14
2008-091	2008-04-07	2007-07-09 al 2007-09-06	2008-04-16

3. Sin embargo de lo anotado en el numeral anterior, todos los contratos cuentan con los informes de los fiscalizadores, quienes avalan el cumplimiento del contrato, aún cuando estos fueron suscritos en forma posterior a la recepción del servicio en los siguientes términos:

“...los trabajos han sido ejecutados de acuerdo a las cláusulas contractuales, especificaciones técnicas y normas vigentes en la EMMOP-Q, todo lo cual consta en el informe de Fiscalización (...) ha sido entregado de acuerdo a las cláusulas contractuales (...) según los detalles que se anexan, se completa la totalidad del servicio de transporte de mezcla asfáltica, cumpliendo con el objeto del contrato dentro del plazo contractual o conforme los requerimientos contractuales...”.

Al respecto uno de los fiscalizadores del Área de Producción de Materiales en memorando 422 de 13 de abril de 2009 manifestó lo siguiente:

*“...Precio del contrato: se cumple con el precio pactado
Plazo de contrato: en ninguno de los contratos señalados se incumple con el plazo contractual.
Multas: no es aplicable la cláusula de multas toda vez que ninguno de los contratos indicados incumple con las obligaciones adquiridas (...).- Por lo expuesto anteriormente se puede concluir que se ha ejecutado los trabajos en cumplimiento de las cláusulas contractuales y las especificaciones técnicas.- Referente al tiempo de ejecución de la prestación de los servicios, estos fueron fiscalizados en estricto apego a la cláusula de plazo constante en el contrato y desde la fecha en la que fui designado fiscalizador para cada uno, tomando en consideración los requerimientos de la EMMOP-Q...”*

4. Analizada la documentación que presentan el contratista y el fiscalizador, determinamos que los materiales transportados se entregaron en diferentes lugares del DMQ donde se realizaron los trabajos, existen casos en que los documentos de respaldo no identifican quien entrega y/o recibe; los recibos que emite la EMMOP-Q por las diferentes entregas realizadas por el contratista, no tienen secuencia numérica y las firmas son ilegibles.
5. Los plazos en algunos contratos, señalan su vigencia a partir de la suscripción y/o de la entrega del anticipo, sin embargo los contratistas presentaron las planillas antes de recibir el pago respectivo y en otros posterior a la conclusión de los

trabajos. Cabe señalar que en algunos casos las actas diarias, se elaboraron con la misma fecha.

En algunos casos las actas de entrega recepción son elaboradas antes de la entrega del anticipo, y en otros un mes después de la suscripción de los contratos como ejemplo podemos citar los siguientes contratos:

Nº.CONTRATO	FECHA SUSCRIP CIÓN	FECHA ACTA RECEP CIÓN	FECHA ANTI CIPO
2006-051	2006-03-20	2006-04-25	2006-05-08
2006-088	2006-05-22	2006-09-05	2006-10-06
2007-096	2007-03-12	2007-04-09	2007-04-25
2007-253	2007-07-12	2007-08-27	2007-09-06
2008-295	2008-10-03	2008-11-04	2008-11-26

6. Respecto a las garantías éstas son entregadas por el contratista a la fecha de suscripción del contrato y/o entrega del anticipo, siendo devueltas inmediatamente por la empresa con la presentación del acta de entrega recepción.
7. Control previo, no verificó que el servicio recibido guarde conformidad plena con las cláusulas contractuales descritas en los contratos, actas de recepción y/o informes de la fiscalización; sin embargo avalizaron la documentación previo al registro y al correspondiente pago.

Las situaciones comentadas, se presentaron debido a la falta de precaución del Jefe de la Unidad de Mantenimiento Vial para efectuar a tiempo el trámite de requerimiento y autorización de los contratos, tampoco la Jefe de la Sección de Contabilidad, Supervisora de Control Previo, verificó que la documentación de soporte guarde conformidad con las cláusulas contractuales; situación que no permite asegurar que exista el seguimiento y control adecuado al servicio de transporte contratado.

La Norma de Control Interno 500-04; Gestión en la Ejecución señala:

“La máxima autoridad de cada entidad u organismo del sector público, determinará los controles que se aplicarán en la ejecución de los proyectos y programas, con la finalidad de velar por el cabal cumplimiento de las metas y objetivos propuestos y en las mejores condiciones de calidad, eficiencia, efectividad, economía (...).- La consecución de los objetivos de los proyectos y programas serán motivo de control y evaluación permanente, con atención

especial al cumplimiento de los plazos contractuales, causas para su ampliación y las consecuencias de dichas ampliaciones o del incumplimiento.- Los profesionales y personas designadas (...) para fiscalización de planillas, liquidaciones, aprobación de pagos, recepción de obras, bienes o servicios serán responsables de ejecutar en forma eficaz, eficiente y correcta sus funciones, ceñidos a las leyes, reglamentos, normas y especificaciones técnicas vigentes...”.

Y la Norma de Control Interno 110-10; Control Interno Concurrente indica:

“Los niveles de jefatura y otros cargos que tengan bajo su mando a un grupo de servidores, establecerán y aplicarán mecanismos y procedimientos de supervisión permanente durante la ejecución de las operaciones, con el objeto de asegurar (...) el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y normativas (...) .- La adopción oportuna de las medidas correctivas necesarias”.

Conclusiones

- La empresa suscribió varios contratos después y durante el servicio prestado, el Jefe de la Unidad de Mantenimiento Vial, no efectuó el trámite para solicitar a tiempo la suscripción de los contratos.
- La designación de los fiscalizadores se realizó después de la conclusión del servicio prestado.
- Los informes presentados por los fiscalizadores, certifican el cumplimiento de las cláusulas contractuales, sin embargo de que los contratos fueron suscritos después de varios meses de haberse concluido los trabajos la Jefe de la Sección de Contabilidad, Supervisora de Control Previo, no verificó la documentación que envían los fiscalizadores, a fin de garantizar la veracidad y legalidad de los servicios recibidos.

Recomendaciones

Al Jefe de la Unidad de Mantenimiento Vial:

1. Diseñará e implantará un sistema de control sobre los trabajos a ejecutar, a fin de que con oportunidad, se solicite a la Gerencia General y Asesoría Jurídica, inicien

los trámites de autorización y elaboración de los contratos de servicio de transporte para que suscriban o renueven a tiempo.

2. Concomitantemente con el inicio de los trabajos, designará por escrito al Fiscalizador, a fin de que realice el seguimiento al servicio que prestan los contratistas, quien le mantendrá permanentemente informado sobre el avance de los trabajos.

A la Jefe de la Sección de Contabilidad:

3. Coordinará y supervisará con los analistas encargados que efectúan el control previo, para que verifiquen el contenido de la documentación de soporte que envían los fiscalizadores, determinando que éstos se encuentren acorde con las condiciones contractuales.

Inconsistencia de Cláusula Contractual.

En el período de análisis se determinaron que en diez contratos: tres del año 2006, cuatro del año 2007 y tres del 2008 se hizo constar en la cláusula sobre recepción; lo siguiente:

“Una vez concluido el plazo del presente contrato, la Unidad de Contrataciones de la EMOP-Q, deberá emitir el informe correspondiente sobre el cumplimiento de las obligaciones del Contratista y levantará la correspondiente acta de recepción que tendrá los efectos de definitiva...”.

En el Reglamento Orgánico Funcional vigente desde el 13 de mayo de 2004, no existe la Unidad de Contrataciones, por lo que estas actividades las asumió la Unidad de Mantenimiento Vial.

Lo antes comentado se debe a la falta de revisión en la elaboración de los contratos por parte de la Jefe de la Unidad de Contratación Pública, generando que en las cláusulas de recepción se incluyan unidades que no guardan relación con el objeto del contrato.

El Asesor Jurídico con memorando 1098 de 30 de abril de 2009, indica lo siguiente:

“... Dado el estado actual de los contratos, que a la fecha se encuentran liquidadas (sic) con las respectivas actas de entrega recepción, ésta Asesoría Jurídica no considera oportuno rectificar el contenido de las cláusulas de recepción (...) sin embargo, para futuros contratos se tendrá en cuenta esta observación”.

La Norma de Control Interno 110-08; Actitud Hacia el Control Interno indica:

“La competencia técnica, la honestidad y el esmero que cada servidor ponga en el cumplimiento de sus funciones, son los factores fundamentales para definir los controles preventivos y de detección que deban ponerse en práctica.- Cada uno de los servidores propiciará con su actitud la incorporación de todos los elementos de control interno dentro de las operaciones a su cargo...”

Conclusión

En algunos contratos de servicio de transporte en la cláusula de recepción, no precisan y definen correctamente la Unidad, que al final del plazo contractual emitirá el informe correspondiente, dificultando los controles y generando interpretaciones contradictorias.

Recomendación

A la Jefe de la Unidad de Contratación Pública:

4. Vigilará que en la elaboración de los contratos de prestación de servicios de transporte, los Analistas Jurídicos de la Unidad de Contratación, precisen y definan correctamente en la cláusula de recepción a la Unidad que emitirá los informes correspondientes.

CPA. Dr. William Villacís V.

Auditor Interno EMMOP-Q