CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

DELEGACIÓN PROVINCIAL DE AZUAY

DR2-DPA-AI-0061-2015

GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE GIRON

INFORME GENERAL

EXAMEN ESPECIAL AL PROCESO DE CONCESIÓN, REGISTRO, PAGO Y DEVENGAMIENTO DE ANTICIPOS A CONTRATISTAS, DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE GIRON; POR EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE EL 1 DE ENERO DE 2011 Y EL 31 DE DICIEMBRE DE 2014.

TIPO DE EXAMEN: EE

PERIODO DESDE: 2011/01/01  HASTA: 2014/12/31
EXAMEN ESPECIAL al proceso de concesión, registro, pago y devengamiento de anticipos a contratistas, en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Girón, por el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2014.
Girón, 15 de oct. 2015

Señores
Alcalde y Miembros del Concejo Cantonal
Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Girón
Girón-Azuay

De mi consideración:

La Contraloría General del Estado, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, efectuó el examen especial al proceso de concesión, registro, pago y devengamiento de anticipos a contratistas, en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Girón, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2014.

Nuestra 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,
Dios, Patria y Libertad,

Dra. Jenny Plaza Rodríguez MSc
AUDITORA GENERAL INTERNA
GAD MUNICIPAL DE GIRÓN
CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Girón, se realizó con cargo al Plan Operativo de Control del año 2015, de la Unidad de Auditoría Interna; y, en cumplimiento de la Orden de Trabajo 28557-2-2015-DR2-DPA-AI, de 15 de abril de 2015.

Objetivos del examen

Generales

- Verificar si las operaciones administrativas y financieras para la concesión, registro, pago y devengamiento de anticipos a contratistas, se realizaron con sujeción a las disposiciones legales, reglamentarias, y normativas, existentes para el efecto.

- Determinar la confiabilidad de los saldos de las cuentas de anticipos a Contratistas, presentados en los Estados Financieros de la entidad.

Especificos

- Verificar la adecuada entrega de anticipos a los contratistas, previo a la entrega de la garantía correspondiente.

- Comprobar que los desembolsos se hicieron a base de contratos debidamente legalizados.

- Determinar la oportuna liquidación de valores y que se realizaron los descuentos pertinentes en forma oportuna.
Alcance del examen

El examen especial al proceso de concesión, registro, pago y devengamiento de anticipos a contratistas, en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Girón, cubrió el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2014.

Por haber realizado un examen especial de ingeniería en el período comprendido entre el 1 de enero de 2009 y el 31 de enero de 2013, no se consideraron los siguientes anticipos:

<table>
<thead>
<tr>
<th>No.</th>
<th>Fecha de suscripción</th>
<th>Objeto del Contrato</th>
<th>Valor Contratado</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>2010-06-30</td>
<td>Construcción de Bodegas Municipales I Fase</td>
<td>28 659,90</td>
</tr>
<tr>
<td>2</td>
<td>2012-05-23</td>
<td>Construcción de Alcantarillado Sanitario en la Comunidad de Zapata, sector Escuela</td>
<td>17 566,15</td>
</tr>
<tr>
<td>3</td>
<td>2012-06-04</td>
<td>Construcción de veredas en el centro cantonal de San Gerardo</td>
<td>21 559,74</td>
</tr>
<tr>
<td>4</td>
<td>2012-06-25</td>
<td>Ladrado de vías en las comunidades de: Pichanillas, Cauquil, Masta Chico, Masta Grande, Zapata y El Pongo</td>
<td>24 233,13</td>
</tr>
<tr>
<td>5</td>
<td>2012-07-20</td>
<td>Mejoramiento de la Red de Distribución del agua potable en el Centro Cantonal de Girón, zona Norte</td>
<td>226 562,81</td>
</tr>
<tr>
<td>6</td>
<td>2012-07-23</td>
<td>Mejoramiento de la Red de Distribución del agua potable en el Centro Cantonal de Girón, zona Centro</td>
<td>214 090,28</td>
</tr>
<tr>
<td>7</td>
<td>2012-07-20</td>
<td>Mejoramiento de la Red de Distribución del agua potable en el Centro Cantonal de Girón, zona Sur</td>
<td>297 180,22</td>
</tr>
<tr>
<td>8</td>
<td>2012-08-14</td>
<td>Fiscalización de las Obras de Mejoramiento de la Red de Distribución de Agua Potable en el Centro Cantonal</td>
<td>39 415,07</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td><strong>TOTAL</strong></td>
<td><strong>869 267,30</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>
Base legal

El cantón Girón fue creado mediante las siguientes Leyes y Decretos:

Con la Ley de división territorial de 23 de junio de 1824, se crea por primera vez el cantón Girón.

 Mediante la aplicación del Decreto Supremo de 25 de octubre de 1854, se suprime el cantón Girón.

Se crea nuevamente el cantón Girón a través de la aplicación de la Ley de División Territorial del año 1884.

Con Decreto Legislativo de 2 de agosto de 1897, la Asamblea Nacional ratificó la Ley de Cantonización de Girón, expedida el 26 de marzo de 1897; corresponsiéndole a la Municipalidad su administración.

Mediante Ordenanza expedida el 21 de enero de 2011, la Ilustre Municipalidad de Girón cambió la denominación a Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Girón, según lo previsto en los artículos 7 y 57 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización "COOTAD".

Fuente: Leyes, Decretos y Resoluciones expedidos por los Congresos Extraordinarios y Ordinarios de 1890 de la Asamblea Nacional, Ordenanza de cambio de denominación de 21 de enero de 2011.

Estructura orgánica

La estructura orgánica del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Girón, se encuentra organizada por procesos, así:

LEGISLATIVO:
- Concejo Cantonal
- Comisiones Permanentes
- Concejos Cantonales

EJECUTIVO:
- Alcaldía
ASESOR
- Asesoría Jurídica
- Auditoría Interna
- Dirección de Planificación y Desarrollo Cantonal
  - Oficinista
  - Técnico de Planificación y Desarrollo
  - Planificación Urbana y Rural
  - Avalúos y Catastros
  - Desarrollo Turístico Cultural
  - Unidad de Tránsito de Girón,

APOYO:
- Secretaría General
- Dirección Administrativa Financiera:
  - Unidad de Talento Humano
  - Comisaría Municipal
  - Contabilidad
  - Guardalmacén
  - Tesorería
  - Farmacia Municipal
  - Sistemas Informáticos

OPERATIVO
- Obras Públicas
- Servicios Públicos y Gestión Ambiental

Fuente: Manual de Procedimientos y Funciones del GAD Municipal de Girón

Objetivos de la entidad

- Diagnosticar y caracterizar la situación actual del cantón Girón, mediante la
  descripción y el análisis del sistema territorial considerando los subsistemas:
  FísicoAmbiental, Socio Cultural, Económico Productivo, Movilidad-Energía-
  Conectividad e Infraestructura, Asentamientos Humanos y Político Institucional.

- Definir la visión de futuro para el desarrollo endógeno, potencializando los recursos
  humanos, culturales, turísticos, físicos y ambientales que orienten la gestión
  integral del territorio cantonal.

Fuente: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
Monto de recursos examinados

Corresponden al valor de los anticipos otorgados a contratistas en el período que cubrió nuestro examen y que se componen así:

(En dólares de los Estados Unidos de América)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Cód.</th>
<th>Cuentas</th>
<th>2011</th>
<th>2012</th>
<th>2013</th>
<th>2014</th>
<th>Total</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>112.03</td>
<td>Anticipo a Contratistas de Obras</td>
<td>182,569,16</td>
<td>85,530,77</td>
<td>198,844,13</td>
<td>243,851,74</td>
<td>710,795,80</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: Estado de Situación Financiera

Servidores relacionados

Constan en el Anexo 1
CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Anticipos no son devengados oportunamente

El 10 de mayo de 2011, la entidad suscribió un convenio con el Banco del Estado de asignación de recursos no reembolsables, para financiar varias obras que se detalla en el siguiente cuadro:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Proyectos</th>
<th>Financiamiento Banco del Estado USD</th>
<th>Aporte Entidad USD</th>
<th>Total USD</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Alcantarillado sectores varios centro cantonal</td>
<td>76 729,81</td>
<td>0,00</td>
<td>76 729,81</td>
</tr>
<tr>
<td>Repavimentación de la calle Arturo Sanchez</td>
<td>55 351,58</td>
<td>0,00</td>
<td>55 351,58</td>
</tr>
<tr>
<td>Tratamiento de aguas residuales, parador turístico El Chorro</td>
<td>18 193,30</td>
<td>0,00</td>
<td>18 193,30</td>
</tr>
<tr>
<td>Plazoleta de la Escaramuza, Carpeta de césped</td>
<td>23 948,00</td>
<td>8 029,66</td>
<td>31 977,66</td>
</tr>
<tr>
<td>Construcción de muro de contención, Cementerio Municipal</td>
<td>5 458,56</td>
<td>0,00</td>
<td>5 458,56</td>
</tr>
<tr>
<td>SUMAN</td>
<td>179 681,25</td>
<td>8 029,66</td>
<td>187 710,91</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Se realizó procesos de contratación para la ejecución de las obras, con recursos provenientes del convenio suscrito y otros financiados con el presupuesto de la entidad, por los que se entregó en calidad de anticipo, valores por 182 569,16 USD, determinándose que existieron algunos que no se amortizaron de manera oportuna, mismos que se devengaron durante los años 2011, 2012, 2013 y 2014, como se indica a continuación:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Año</th>
<th>Valor devengado USD</th>
<th>%</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2011</td>
<td>50 147,51</td>
<td>27%</td>
</tr>
<tr>
<td>2012</td>
<td>92 059,89</td>
<td>51%</td>
</tr>
<tr>
<td>2013</td>
<td>17 472,25</td>
<td>10%</td>
</tr>
<tr>
<td>2014</td>
<td>22 289,51</td>
<td>12%</td>
</tr>
<tr>
<td>Suman</td>
<td>182 569,16</td>
<td>100%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: Balance comprobación
El devengamiento prolongado de los anticipos contractuales, no permitió proporcionar la documentación habilitante para que el Banco del Estado transfiera los recursos, según lo manifestó el Administrador de varios contratos con memorando 165-SPGA-AE-13, de 17 de julio de 2013, que en su parte pertinente indica:

"...dentro de un grupo de proyectos financiados a través de recursos no reembolsables administrados por el Banco del Estado, y en vista de que no fue justificada la utilización de esos recursos, debido al retraso en la presentación de planillas corregidas por parte del contratista, esa operación fue liquidada por dicha entidad y consecuentemente no se transfirieron los saldos correspondientes que permitan cancelar estos trabajos..."

Cabe señalar que no se encontró evidencia del seguimiento de este convenio, a pesar de que el Gerente del Banco del Estado Sucursal Regional Cuenca, mediante oficios 2011-0622-COC-1415, 2011-1433-COC-3179 y 2012-0525-COC-1165, de 26 de mayo, 7 de noviembre del 2011, y 12 de abril de 2012, comunicó los saldos pendientes a entregar y el vencimiento de los plazos del convenio suscrito; pero no se cumplió con las condiciones previo a la entrega de los recursos por parte del Banco del Estado, lo que ocasionó que la entidad no reciba recursos no reembolsables provenientes del Banco del Estado por 78 031,76 USD, valores que fueron cubiertos con el presupuesto del GAD Municipal, para cumplir con el pago de las planillas presentadas por los contratistas de las obras, con lo que se realizó el registro del devengamiento en la cuenta "Anticipos a contratistas de obras de infraestructura".

Los anticipos entregados durante el 2012, por un valor de 85 530,77 USD, se devengaron durante los años 2012, 2013 y 2014, de acuerdo al siguiente detalle.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Año</th>
<th>Valor devengado USD</th>
<th>%</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2012</td>
<td>22 099,35</td>
<td>26%</td>
</tr>
<tr>
<td>2013</td>
<td>40 981,35</td>
<td>48%</td>
</tr>
<tr>
<td>2014</td>
<td>22 460,07</td>
<td>26%</td>
</tr>
<tr>
<td>Suman</td>
<td>85 530,77</td>
<td>100%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: Balance comprobación

El retraso en la amortización de los valores asignados en calidad de anticipo en el año 2012, se debió a la ausencia de control en este proceso, como el caso de la obra "Ejecución del lastrado de vías en las comunidades de Cauquil (La Terminal) y Masta..."
Grande Bajo", para la que se entregó un valor de 7 448,13 USD el 20 de septiembre de 2012; a su vez el contratista presentó la planilla el 11 de diciembre de 2012, con la que se amortizaba el anticipo, pero el administrador del contrato entregó la misma al Alcalde para trámite de pago, el 18 de octubre de 2013, lo que se debió a que el contratista no presentó de manera oportuna la factura, según lo señaló el Administrador del contrato mediante memorando 256-SPGA-AE-13, de 18 de octubre de 2013, lo que ocasionó que el anticipo no se devengue con oportunidad.

El Director de Servicios Públicos y Gestión Ambiental que actuó durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2011 y 14 de mayo de 2014, así como el Director de Obras Públicas que ejerció durante el período desde el 2 de febrero de 2012 y el 14 de mayo de 2014, mismos que intervinieron como Administradores y Fiscalizadores de los contratos, quienes no controlaron que los contratistas presenten las planillas mensuales a tiempo, así como la falta de trámite oportuno de las mismas por parte del Administrador del contrato, dio lugar a que no se devenguen dentro del tiempo establecido los anticipos contractuales, ocasionando que la cuenta "Anticipos a contratistas de obras de infraestructura" presente saldos no ajustados a la realidad; y no se reciban valores por 78 031,76 USD, provenientes de un Convenio de Asignación de Recursos No Reembolsables suscrito con el Banco del Estado, los indicados servidores no actuaron de conformidad con la Constitución de la República, "Art. 83.- Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: 1. Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente", en relación con el artículo 226, dando lugar a que inobserven los artículos 12 "Tiempos de control", letra b) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; 22 "Deberes de las o los servidores públicos", letra a) de la Ley Orgánica de Servicio Público; 80 "Responsable de la administración del contrato" de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; las Normas de Control Interno 401-03 "Supervisión", 408-16 "Administración del contrato y administración de la obra", 408-17 "Administrador del contrato" y 408-18 "Jefe de fiscalización", e in cumplió la letra a), número 2 "Autoridades de las unidades administrativas y servidores" del artículo 77 "Máximas autoridades, titulares y responsables", de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.
Con oficio 049 y 050-AC-2015-UAI-GADMG, de 23 de junio de 2015, se comunicó sobre esta situación al Director de Servicios Públicos y Gestión Ambiental que actuó en el período de 1 de enero de 2011 y 14 de mayo de 2014, y al Director de Obras Públicas que actuó en el período de 2 de febrero de 2012 y 14 de mayo de 2014, sin que se obtenga respuesta.

Conclusión

El Director de Servicios Públicos y Gestión Ambiental que actuó en el período de 1 de enero de 2011 y 14 de mayo de 2014, así como el Director de Obras Públicas que actuó en el período de 2 de febrero de 2012 y 14 de mayo de 2014, mismos que intervinieron como Administradores y Fiscalizadores en los contratos, no realizaron controles eficaces en el proceso de devengamiento de los anticipos entregados a los contratistas, ocasionando que estos no se amorticen con oportunidad, limitando además la posibilidad de recibir recursos no reembolsables por parte del Banco del Estado.

Recomendaciones

Al Director de Obras Públicas y al Director de Servicios Públicos y Gestión Ambiental

1. Tomarán las medidas necesarias para que los Contratistas cumplan con la entrega de planillas de acuerdo a lo establecido en los contratos suscritos y de esta manera los anticipos se devenguen oportunamente.

A la Directora Administrativa Financiera

2. Realizará un seguimiento de los anticipos otorgados a los Contratistas de tal manera que se determine con oportunidad los atrasos en la liquidación de estos y se tomen las medidas necesarias de manera oportuna.
Al Jefe de Contabilidad

3. Realizará el análisis de la cuenta de anticipos otorgados a Contratistas con el fin de verificar su liquidación oportuna.

Dra. Jenhy Plaza Rodríguez, MSc
AUDITORA GENERAL INTERNA
GAD MUNICIPAL DE GIRÓN
ÍNDICE

CONTENIDO

<p>| Relación de siglas y abreviaturas utilizadas |  |
| Índice                                        | 1 |
| Carta de presentación                         |  |
| CAPÍTULO I                                    |  |
| INFORMACIÓN INTRODUCTORIA                      |  |
| Motivo del examen                             | 2 |
| Objetivos del examen                          | 2 |
| Alcance del examen                            | 3 |
| Base legal                                    | 4 |
| Estructura orgánica                           | 4 |
| Objetivos de la entidad                       | 5 |
| Monto de recursos examinados                  | 6 |
| Servidores relacionados                       | 6 |
| CAPÍTULO II                                   |  |
| RESULTADOS DEL EXAMEN                         |  |
| - Anticipos no son devengados oportunamente   | 7 |
| ANEXO                                         |  |
| 1.- Servidores relacionados                   |  |</p>
<table>
<thead>
<tr>
<th>Sigla</th>
<th>Descripción</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>GAD</td>
<td>Gobierno Autónomo Descentralizado</td>
</tr>
<tr>
<td>No.</td>
<td>Número</td>
</tr>
<tr>
<td>SPGA</td>
<td>Servicios Públicos y Gestión Ambiental</td>
</tr>
<tr>
<td>USD</td>
<td>Dólares de los Estados Unidos de América</td>
</tr>
<tr>
<td>COOTAD</td>
<td>Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización</td>
</tr>
<tr>
<td>Art.</td>
<td>Artículo</td>
</tr>
</tbody>
</table>