



I. MUNICIPALIDAD DE CUENCA

Ref: Informe aprobado

Señores
ALCALDE Y CONCEJALES
I. MUNICIPALIDAD DE CUENCA
Ciudad.

De mi consideración:

Hemos efectuado el examen especial al Sistema de Pagos Interbancarios de la Municipalidad de Cuenca, por los periodos comprendidos entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2009.

Nuestro examen 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 contiene 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 especial de nuestro examen, 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

CPA Wilson Quito Tenesaca
AUDITOR GENERAL

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial al Sistema de Pagos Interbancarios de la Municipalidad de Cuenca, se llevó a cabo de conformidad con el Plan Operativo de Control de la Unidad de Auditoría Interna para el 2010 y a la Orden de Trabajo 003-AI-10 del 27 de septiembre de 2010.

Objetivos del examen

- Evaluar el control interno del proceso de pago mediante el Sistema de Pagos Interbancarios.
- Evaluar el cumplimiento de la normativa legal aplicable al área examinada.
- Determinar la veracidad, pertinencia y oportunidad de los pagos efectuados a través del Sistema de Pagos Interbancarios.

Alcance del examen

El examen especial al Sistema de Pagos Interbancarios cubrió el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2009.

El examen especial al Sistema de Pagos Interbancarios por el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2008 fue solicitado por el ex Auditor General mediante oficio AI-DR2-10-137 del 17 de junio de 2010 para que se incluya en el Plan Anual 2010 el mismo que fue aceptado por el Director Regional 2 mediante oficio 01043 DR2CAI del 30 de junio de 2010.

Base legal

El 12 de abril de 1557 se fundó la ciudad de Cuenca por mandato del Capitán Gil Ramírez Dávalos, siendo Gonzalo de las Peñas, uno de los fundadores y el primer Alcalde del Cantón Cuenca que organizó por primera vez el Cabildo el 18 del mismo

mes, en unión con los Regidores Andrés de Luna y Nicanor de Rocha que fueron parte del rol de los fundadores.

Estructura orgánica

Según la Ordenanza que regula la Estructura Orgánica de la Ilustre Municipalidad de Cuenca y sus reformas, se encuentra conformada por los siguientes niveles:

Político y de Decisión:	Concejo y Alcalde
Nivel Asesor:	Unidades Administrativas en relación directa con el Alcalde.
Nivel Operativo:	Administración general y direcciones departamentales
Nivel de empresas y Unidades Descentralizadas y Desconcentradas:	Empresas, Fundaciones y demás Entidades creadas por el Concejo; Unidades Descentralizadas; y, Unidades Desconcentradas y de Apoyo

Objetivos de la entidad

De acuerdo a lo que establece el Artículo 11 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, a la Municipalidad le corresponde satisfacer las necesidades colectivas del vecindario cuya atención no compete a otros organismos gubernativos, para lo cual deberá:

- a) Procurar el bienestar material y social de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales;
- b) Planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales;
- c) Acrecentar el espíritu de nacionalidad, el civismo y la confraternidad de los asociados, para lograr el creciente progreso y la indisoluble unidad de la Nación; y,
- d) Promover el desarrollo económico, social, medio ambiental y cultural dentro de su jurisdicción.

Monto de recursos examinados

En el período examinado, se emitieron los siguientes Comprobantes de Egreso que fueron cancelados a través del Sistema de Pagos Interbancarios:

(En dólares de los Estados Unidos de Norteamérica USD)

AÑO	NÚMERO DE VALES	VALOR (USD)
2007	13 602	40 363 854,32
2008	13 396	52 209 530,74
2009	8 945	56 693 980,32
Total	35 943	149 267 365,38

Servidores relacionados

Anexo No.1

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

La cancelación de las remuneraciones a algunos trabajadores no se realizó a través del Sistema de Pagos Interbancarios

El Artículo 16 del Séptimo Contrato Colectivo de Trabajo vigente desde el 1 de enero de 2009 hasta el 31 de diciembre de 2010 establece que el Municipio mediante acuerdo entre las partes puede pagar las remuneraciones a los trabajadores amparados por el Código de Trabajo, depositándose en las cuentas bancarias previamente asignadas. Igualmente, el Artículo 3 del Reglamento Sustitutivo para el Pago de las Remuneraciones a los Servidores Públicos y de todas las obligaciones adquiridas y anticipos legalmente comprometidos que deban realizar las Instituciones del Sector Público, a través del Sistema de Pagos Interbancarios del Banco Central del Ecuador, expedido mediante Decreto Ejecutivo No. 1553 publicado en el Registro Oficial No. 300 del 27 de junio de 2006, en su parte pertinente, señala:

“...Los... trabajadores públicos, ... deberán acreditarse como titulares de una cuenta corriente, de ahorros y/o especial en cualquier institución bancaria, mutualista o cooperativa de ahorro y crédito que mantenga cuenta en el Banco Central del Ecuador y que se encuentre bajo control de la Superintendencia de Bancos y Seguros, como requisito indispensable para recibir todo pago de las instituciones del Estado...”

Sin embargo, en los roles de pago de los años 2007, 2008 y 2009 elaborados por la Dirección de Recursos Humanos, constaron 417 trabajadores amparados por el Código de Trabajo; de los cuales, 193 personas cobraron sus remuneraciones con cheque y los 224 restantes que representa el 53% (224/417), recibieron en promedio 127 669,13 USD en efectivo por cada mes, valor que comprende salarios, décimo tercer sueldo, décimo cuarto sueldo y los retroactivos correspondientes, gestión que toma alrededor de una hora laborable por cada trabajador y por cada mes, al momento que los trabajadores se trasladan a la pagaduría desde las diferentes dependencias municipales donde laboran; y, 6 horas con 30 minutos para la Sección Pagaduría Municipal para que cancele los haberes, tal como indica el oficio DF-PA-0016-2011 del 28 de febrero de 2011.

Para la cancelación de las remuneraciones en efectivo, el Director Financiero Municipal tiene que solicitar mediante oficio dirigido al Banco Central del Ecuador deposite los fondos en la cuenta corriente 2000274545 del Habilitado Municipal que se encuentra aperturada en el Banco del Austro, la Pagadora Habilitada Municipal debe girar un cheque a su nombre para que el banco traslade en su vehículo blindado el dinero hasta la oficina que se encuentra ubicada al interior del palacio municipal, luego el dinero debe ser verificado y depositado en la caja fuerte prevista para el efecto.

Cabe señalar que con fecha 30 de marzo de 2009, el ex Procurador Síndico Municipal y el ex Tesorero Municipal denunciaron ante el Agente Fiscal que varios sujetos no identificados habían ingresado a la oficina de recaudación de la Tesorería Municipal ubicada en las calles Mariscal Sucre y Benigno Malo del cantón Cuenca y se sustrajeron 46 540,99 USD en efectivo y 22 831,45 USD en cheques a nombre de la entidad.

Punto de vista de la entidad:

Oficio DF-1090-2011 del 10 de mayo de 2011 suscrito por el Director Financiero, luego del borrador del informe llevado a cabo el 4 de mayo de 2011, señala.

“...se ha gestionado que el Personal de trabajadores, amparados por el Código de Trabajo, hagan efectivos sus salarios a través del Sistema de Pagos Interbancarios..”

Oficio sin número del 11 de mayo de 2011 del ex Director Financiero.

“...el Art. 187 de la ley Orgánica de Administración Financiera y control, determina que ...Cada entidad y organismo del Gobierno Nacional efectuara el pago de sus propias obligaciones directamente a sus acreedores o servidores, por medio de cheques girados contra la cuenta corriente única, cuando exista una obligación legalmente exigible, Están exceptuados de ese régimen los siguientes desembolsos: (...) 3. Los cheques girados para el pago en efectivo de haberes de trabajadores amparados por el Código de Trabajo...”

Se verificó el Reporte de Control Tránsferencias de junio del 2011 en donde constan ya registrados 192 trabajadores municipales que en suma recibieron 145 544,04 USD a través de depósitos bancarios acreditados en 9 bancos, 2 mutualistas y 2 cooperativas.

Esta situación se ha ocasionado debido a que el ex Tesorero Municipal y el ex Director Financiero no coordinaron con el ex Procurador Síndico Municipal para acordar con el Representante de los Trabajadores el pago de los jornales mediante depósitos en las cuentas bancarias, de conformidad con lo señalado en el Artículo 16 del Séptimo Contrato Colectivo de Trabajo, esto obligó a la entidad suspender las actividades del servicio por una hora laborable mensual por cada trabajador, asumir el riesgo del manejo de caja y destinar alrededor de 6 horas y media para llevar a cabo la gestión del pago.

Conclusión

Durante los años 2007, 2008 y 2009 el ex Tesorero Municipal y el ex Director Financiero Municipal, por no acordar con el Representante de los Trabajadores, pagaron 5 617 441,91 USD en efectivo por las remuneraciones de 224 trabajadores municipales que laboraron mensualmente en promedio, suspendiendo temporalmente los servicios municipales y asumiendo el riesgo del manejo de caja, situación contraria a las 193 personas que siendo también obreros, cobraron con cheque.

Recomendación

Al Director Financiero

1. Coordine con la Tesorera Municipal y con la Pagadora Habilitada para que procedan acordar el pago mensual de los salarios y demás beneficios sociales, depositando en la cuenta de ahorro o cuenta corriente del Trabajador Municipal.

En el Sistema de Pagos Interbancarios se cancelaron Comprobantes de Egreso que en su mayoría fueron de valores reducidos

Durante los años 2007, 2008 y 2009 la Dirección Financiera autorizó 41 595 Comprobantes de Egreso (Vales) por la adquisición de suministros, materiales de oficina, equipo menor, herramientas, combustibles, entre otros conceptos, cuya suma alcanzó a 240 390 314,96 USD; de los cuales, 35 943 vales que representa el 86% (35 943 / 41 595), fueron canalizados a través del Banco Central del Ecuador que es el

administrador del Sistema de Pagos Interbancarios. Los 5 652 vales restantes fueron cancelados a través de fondos rotativos y caja chica.

Del total de Comprobantes, 35 730 están comprendidos en el rango que va desde 0,01 centavos de USD hasta 4 999,00 USD entre los cuales alrededor de 1 304 casos no superaron los 20,00 USD, esto representa el 86% (35 730 / 41 595) en cantidades y el 13% en valores (32 374 221,49 USD / 240 390 314, 96 USD), conforme se indica a continuación:

RANGO EN USD	VALES		COMPRAS	
	CANTIDAD	% PARTICIPACIÓN	USD	% PARTICIPACIÓN
0,01 - 4 999,00	35 730	86%	32 374 221,49	13%
5 000,00 - 9 999,00	2 220	5%	15 510 900,94	6%
10 000,00 - 14 999,00	903	2%	11 033 886,79	5%
15 000,00 en adelante	2 742	7%	181 471 305,74	75%
Total	41 595	100%	240 390 314,96	100%

Los vales se cancelaron siguiendo todo el proceso de compras instituido por la entidad, esto implica el uso y revisión de múltiples documentos tales como: “Solicitud de Requerimiento”, “Orden de Compra”, “Comprobante de Egreso”, “Comprobante de Retención”, “Boleta de Recepción de Materiales”, “Comprobante de Egreso de Materiales” y otros oficios que se requieren según las necesidades.

Cabe señalar que en la Municipalidad de Cuenca actualmente están funcionando tres fondos fijos de caja chica para la adquisición urgente de bienes, servicios y materiales de valores reducidos. Los documentos que se adjuntan al Vale de Caja Chica son la “Solicitud de Requerimiento” y el “Comprobante de Retención”, habiéndose efectuado durante los 3 años una reposición de 183 USD por cada trimestre, en promedio.

Al respecto, el Manual de Operación del Usuario Sistema de Pagos del Sector Público expedido por el Banco Central expresa en el numeral 6 que el valor de la transferencia siempre será mayor a cero y en el Artículo 10 de la Codificación de Regulaciones del Banco Central del Ecuador, señala que:

“..Los valores mínimo y máximo de la orden de pago interbancario serán determinados en el Manual de Operación del SPI (Sistema de Pagos Interbancarios) . Sin embargo, las instituciones participantes definirán sus propios valores límites mínimos y máximos ... ”

Punto de vista de la entidad:

Oficio DF-1090-2011 del 10 de mayo de 2011 suscrito por el Director Financiero.

“...la Dirección Financiera actualmente está trabajando conjuntamente con los servidores/as de las diferentes dependencias que le integran en el desarrollo de procesos encaminados a eliminar los cuellos de botella y tiempos improductivos con el fin de agilizar el proceso de adquisición y pago...”

Esta situación se ha ocasionado debido a que el Director Financiero autorizó el pago de vales reducidos que en su mayoría fueron efectivizados a través del Sistema de Pagos Interbancarios, sin haber dado el debido uso a los fondos fijos de caja chica, esto encareció los costos administrativos a la gestión de compras de la entidad.

Conclusión

La Dirección Financiera durante los años 2007, 2008 y 2009 tramitó el pago de 35 730 vales que están comprendidos entre 0,01 centavos de USD y 4 999,00 USD entre los cuales se incluyen 1 204 casos que no superaron los 20,00 USD, utilizando para el efecto el Sistema de Pagos Interbancarios que obligó seguir todo el proceso de compras establecido por la entidad, subutilizando el uso de los fondos fijos de caja chica, esta decisión encareció los costos de gestión de compras a la Municipalidad de Cuenca.

Recomendación

Al Director Financiero

2. Analice y establezca el valor mínimo del vale que conviene pagarse a través del Sistema de Pagos Interbancarios, en función a la naturaleza y urgencia del bien o servicio que se adquiera, con la finalidad de que los pagos inferiores al valor que se defina, se canalicen a través del fondo fijo de caja chica, esto permitirá abaratar los costos administrativos a la gestión compras.

La Información de proveedores del sistema informático de gestión financiera, no es confiable ni integra.

Los pagos a cancelar a través de la Cuenta del Banco Central del Ecuador se transmiten desde la Municipalidad de Cuenca usando el software del Sistema de Pagos Interbancarios hacia el Banco Central para que éste proceda con la acreditación en la cuenta de los proveedores; cuyos datos informativos y de identificación están en una tabla específica de la Base de Datos dentro del Sistema de Gestión Financiera.

La información municipal de los Proveedores antes referida, presenta varias inconsistencias, como:

- Se presentan proveedores duplicados, dado que el sistema permite ingresar la información tanto con número de Registro Único de Contribuyentes y con número de cédula de identidad, existiendo comprobantes de egreso que tienen el mismo nombre de beneficiario, igual dirección, pero con identificación diferente, pudiendo los proveedores mantener dos cuentas de usuario con la municipalidad.
- Se encuentran registrados proveedores que señalan como dirección “SUCRE Y BENIGNO MALO (MUNICIPIO DE CUENCA)” no identificando la dirección real de su ubicación.
- Existen comprobantes de egresos emitidos e impresos con información del proveedor; sin embargo, al revisar la información en la base de datos en la tabla de vales del Impuesto al Valor Agregado, la información del proveedor es diferente al comprobante emitido e impreso.

Al respecto la Norma de Control 400-05 para el área de sistemas de información computarizados, señala:

“...Deben diseñarse controles con el propósito de salvaguardar los datos fuente, las operaciones de proceso y salida de información, con la finalidad de preservar la integridad de la información procesada por la entidad...”

Punto de vista de la entidad:

Oficio DF-1090-2011 del 10 de mayo de 2011 suscrito por el Director Financiero.

“...Se ha dispuesto al funcionario de la Dirección Financiera responsable del sistema informático, desde hace tiempo atrás, desarrolle un mecanismo adecuado de la información relacionada con los proveedores de bienes y/o servicios ...”

Oficio CI-0054-2011 del 10 de mayo de 2011 suscrito por el Jefe de la Unidad de Informática.

“...según validaciones realizadas el día de ayer el número de proveedores con la misma razón social son 107 de un total de 8 628, lo cual representa que los datos duplicados son el 1,24%; por lo cual considero que en su informe se maneje los datos exactos y no generalice, refiriéndose a que toda la base no es confiable ni íntegra...”

Esta situación se ha presentado por cuanto el responsable del sistema informático de Gestión Financiera no ha desarrollado parámetros de validación para el ingreso y creación de proveedores, ni ha llevado a cabo un proceso de depuración de la información de la Base de Datos referente a los mismos, ocasionando que la Municipalidad de Cuenca no cuente con información íntegra y confiable sobre sus proveedores.

Conclusión

La Información de proveedores del sistema informático de gestión financiera no es confiable e íntegra.

Recomendación.

Al Jefe de la Unidad de Informática.

3. Proceda a desarrollar un plan para la implementación de mejoras, que permita validar la información de proveedores; para el efecto coordinará con el Contador General y Pagadora Habilitada Municipal para el análisis y revisión de las recomendaciones y necesidades de éstas áreas, una vez establecido y acordado este plan se implementará en el sistema informático.

Depure la información que actualmente consta en la Base de Datos de Proveedores, consolidando información duplicada y eliminando información incorrecta. La depuración se realizará periódicamente.

Atentamente,

CPA. Wilson Quito Tenesaca
AUDITOR GENERAL