



Ref: Informe aprobado el

Cuenca,

Señores
ALCALDE Y CONCEJALES
ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE CUENCA
Ciudad.

De mi consideración:

Hemos efectuado la Evaluación del Sistema de Control Interno relacionado con las normas 200 - Ambiente de Control; 300 – Evaluación del Riesgo; y, 406 – Administración Financiera – Administración de Bienes, en la Municipalidad de Cuenca, provincia del Azuay, por el período comprendido entre el 1 de enero y el 30 de septiembre de 2011.

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

La evaluación del sistema de control interno a la Municipalidad de Cuenca, se realizó de conformidad con la orden de trabajo 008-UAI del 27 de julio de 2011 y en cumplimiento al Plan Operativo de Control del 2011 de la Unidad de Auditoría Interna.

Objetivo del examen

Determinar si el sistema de control interno implementado en la Entidad proporciona seguridad razonable, en cuanto a la consecución de los objetivos relacionados con la eficacia y la eficiencia de las operaciones; fiabilidad de la información financiera; y, cumplimiento de las leyes y normas aplicables.

Alcance del examen

La evaluación del sistema de control interno relacionado con las Normas 200 - Ambiente de Control; 300 – Evaluación del Riesgo; y, 406 – Administración Financiera – Administración de Bienes, en la Municipalidad de Cuenca, por el período comprendido entre el 1 de enero y el 30 de septiembre de 2011, no incluyó el análisis de la propiedad, legalidad y veracidad de las operaciones administrativas y financieras.

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

La Estructura Orgánica de la Municipalidad es la siguiente:

Artículo 11.- Estructura Básica Alineada a la Estructura Organizacional.- La estructura orgánica de la Ilustre Municipalidad e Cuenca comprende los siguientes niveles:

- a) Nivel Político y de decisión;
- b) Nivel asesor;
- c) Nivel gestión y ejecución;
- d) Nivel de gestión y ejecución desconcentrada

1. Nivel político y de decisión

- Concejo Municipal
- Alcaldía
- Vice alcaldía
- Secretaría de Gobierno y Administración
- Secretaría de Planeamiento Territorial
- Secretaría de Movilidad
- Secretaría de Desarrollo Humano
- Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas

2. Nivel asesor

- Sindicatura
- Auditoría Interna
- Relaciones Externas
- Comunicación Social

3. Nivel de Gestión y Ejecución

- Secretaría del Concejo Cantonal
- Dirección Administrativa
- Dirección de Desarrollo Institucional y Talento Humano
- Dirección Financiera
- Dirección de Informática
- Dirección de Descentralización y Participación Rural y Urbana

- Registro de la Propiedad
- Dirección de Áreas Históricas y Patrimoniales
- Dirección de Avalúos, Catastros y Estadística
- Dirección de Planificación
- Dirección de Control
- Dirección de Tránsito
- Dirección de Cultura, Educación y Recreación
- Dirección de Desarrollo Social y Económico
- Dirección de Salud
- Dirección de Obras Públicas
- Unidad Ejecutora de Proyectos
- Dirección de Fiscalización

4. Nivel de Gestión y Ejecución Desconcentrada

En coordinación con la Secretaría de Gobierno y Administración:

- Consejo de Seguridad Ciudadana
- Guardia Ciudadana
- Fundación Iluminar

En coordinación con la Secretaría de Planeamiento Territorial:

- EMAC EP
- EMUVI EP
- CGA
- Fundación el Barranco
- Fundación Jardín Botánico

En coordinación con la Secretaría de Movilidad:

- Corporación Aeroportuaria
- EMOV EP

En coordinación con la Secretaría de Desarrollo Humano:

- EMUCE EP
- EMURPLAG EP
- EDEC EP

- ACUDIR
- INVEC
- Fundación de Turismo
- Consejo de la Niñez y Adolescencia
- Consejo Cantonal de Salud
- Junta Cantonal de la Niñez y Adolescencia
- Acción Social Municipal
- Hospital de la Mujer y el Niño
- Bienal de Cuenca
- FARMASOL EP

En coordinación con la Secretaría de Infraestructura y OOPP

- ETAPA EP

Objetivos de la institución

De conformidad con el artículo 54 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes:

- Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales;
- Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno;
- Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en

los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales;

- Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal a favor de otros niveles de gobierno, así como la elaboración, manejo y expendio de víveres; servicios de faenamiento, plazas de mercado y cementerios;
- Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad;
- Procurar el bienestar material y social de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales.
- Planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales.
- 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.
- Promover el desarrollo económico, social, medio ambiental y cultural dentro de su jurisdicción.

Monto de recursos examinados

No aplica por el alcance y naturaleza del examen ejecutado.

Servidores relacionados:

Anexo 1

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

La Municipalidad no realizó acciones oportunas para el fortalecimiento del ambiente de control interno

La Administración Municipal, con el propósito de fortalecer la organización y el ambiente de control, en septiembre de 2010, contrató una consultoría privada para la elaboración del Manual de Funciones y de Perfiles de Puestos por Competencias, Informe de Evaluación de Desempeño y Estatuto Orgánico por Procesos, sin embargo a excepción de este último, se encontraron en etapa de revisión para su aprobación; la Dirección de Desarrollo Institucional Talento Humano elaboró el Código de Ética de la entidad, el mismo que pese haber sido oficializado no se encontró en proceso de difusión.

En consecuencia los niveles operativos de la institución desconocieron las políticas institucionales emitidas por el Alcalde, así como las disposiciones constantes en el Estatuto Orgánico por Procesos y el Código de Ética institucional, generando la falta de compromiso de parte de los servidores del nivel operativo en la consecución de los objetivos de la institución.

Lo anteriormente comentado, se presentó debido a la falta de una instancia que coordine con los Secretarios, Directores y Servidores Municipales, inobservándose la Norma de Control Interno 200 Ambiente de control.

La falta de acciones oportunas, que fortalezcan el Sistema de Control Interno, no permitió contar con un manual de funciones aprobado y difundido a todos los niveles de la institución, además que los servidores del nivel operativo desconocían las políticas institucionales y el código de ética, situación que no reveló un ambiente de control fortalecido para el aseguramiento de la consecución de los objetivos planteados.

Conclusión

La Institución no definió acciones oportunas que fortalezcan el ambiente de control interno de la Institución, situación que no garantizó la adhesión y compromiso de parte de los servidores para la consecución de los objetivos institucionales.

Recomendación

Al Alcalde

1. Dispondrá a la Dirección de Planificación la responsabilidad de liderar las acciones que consideren al Control Interno como parte esencial de las actividades de la Institución, para asegurar la consecución de los objetivos, promoviendo la eficacia y eficiencia de los recursos.

Falta de mecanismo oportuno de evaluación y seguimiento a los planes operativos anuales y plurianuales

Los Planes Operativos Anuales aprobados por la Institución no fueron producto de una estandarización de formatos y criterios uniformes para su elaboración, al igual que no se realizó el seguimiento y evaluación que asegure un efectivo cumplimiento. La Secretaría de Gobierno y Administración, la de Planeamiento y la Dirección de Planificación encargadas de la elaboración de los planes operativos, no aplicaron procedimientos de coordinación, supervisión y evaluación, referente a la gestión y avance de los planes y proyectos institucionales.

Por lo antes expuesto, las Secretarías de Gobierno y Administración y de Planeamiento con la Dirección de Planificación inobservaron la Norma de Control Interno 200-02 administración estratégica.

La falta de procedimientos definidos para la elaboración, seguimiento y evaluación oportuna a los planes operativos anuales y planes plurianuales, se originó por la ausencia de la instancia definida para realizar estas funciones, ocasionando que la entidad no cuente con un procedimiento definido, por lo que las Secretarías Municipales establecieron mediciones individuales, como son los factores claves de éxito y la

utilización del sistema de semaforización, a excepción de la Secretaría de Desarrollo Humano, se midió el cumplimiento de los planes operativos anuales y planes plurianuales en función de la ejecución de la partida presupuestaria asignada, sin considerar el grado de cumplimiento de los objetivos planteados.

Conclusión

Las Secretarías de Gobierno y Administración, de Planeamiento y la Dirección de Planificación no realizaron las funciones de coordinación, seguimiento y evaluación de los planes operativos anuales y planes plurianuales, de manera permanente y oportuna, por lo que las dependencias municipales evaluaron sus planes operativos de forma aislada sin generar la debida información sobre los resultados obtenidos.

Recomendaciones

Al Secretario de Gobierno y Administración

2. En coordinación con el Director de Desarrollo Institucional y Talento Humano, previo al análisis respectivo, motivará una reforma al Orgánico Funcional por Procesos para determinar de manera clara y objetiva la instancia responsable de la evaluación y seguimiento de los planes operativos anuales y plurianuales.

A la Directora de Planificación

3. Definirá el sistema de seguimiento y evaluación permanente de los planes operativos anuales y plurianuales, y de coordinación con las diferentes dependencias municipales, para asegurar el cumplimiento de los objetivos planteados.

A los Secretarios Municipales

4. Dispondrán que los planes operativos anuales y plurianuales, para su aprobación, ejecución y evaluación, se encuentren elaborados en base a un proceso definido que contengan entre otros datos, las metas, programas, proyectos, actividades con indicadores de gestión y sus fuentes de financiamiento.

Falta de aplicación de procesos de clasificación y evaluación de desempeño del personal

La entidad contrató una consultoría privada para determinar las normas, técnicas y procedimientos que orienten la evaluación al personal acorde a las funciones y responsabilidades de cada puesto, la Dirección de Desarrollo Institucional y Talento Humano se encontró revisando la propuesta presentada previo a la aprobación definitiva, por lo tanto no se contó con un documento que describa el procesos para la correcta evaluación al rendimiento, desempeño y clasificación del personal.

Por lo comentado anteriormente el Director de Desarrollo Institucional y Talento Humano no aplicó la Norma de Control Interno 200-03 Políticas y prácticas de talento humano y la Ley Orgánica del Servicio Público, artículo 52.- De las atribuciones y responsabilidades de las Unidades de Administración del Talento Humano, literal d) y j).

La situación comentada se presentó debido a la falta de procedimientos y normas técnicas que posibiliten aplicar la evaluación y clasificación de los servidores, ocasionando que no se cuente con bases para la identificación de las necesidades de capacitación o entrenamiento del personal, o de promoción y reubicación, para mejorar su rendimiento y productividad.

Conclusión

El Director de Desarrollo Institucional y Talento Humano no contó con las normas técnicas para la evaluación al rendimiento, desempeño y clasificación del personal, ocasionando que la entidad no identifique las necesidades de capacitación del personal para su promoción o reubicación.

Recomendación

Al Director de Desarrollo Institucional y Talento Humano

5. Definirá los mecanismos para la aplicación de los procesos de clasificación y evaluación de desempeño en la Institución.

El Estatuto Orgánico por Procesos no describe los productos de la gestión institucional, así como su manual de organización y funciones no ha sido aprobado

El 1 de febrero de 2011, el Alcalde aprobó por resolución el Estatuto Orgánico por Procesos de la Institución, documento que contiene la cadena de valor, los procesos y la estructura orgánica, sin embargo no incluyó el portafolio de productos de los procesos habilitantes de apoyo y asesoría; es decir, los informes y documentos que generaron las direcciones municipales encargadas de ejecutar estas labores. De igual manera no se identificó a los responsables de los informes de seguimiento y evaluación de la planificación estratégica, así mismo no se estableció los aportes a la ejecución de proyectos de cada dirección, como fue los requerimientos del Plan de Ordenamiento Territorial; además, el Manual de Organización y Funciones se encontró en etapa de revisión para su aprobación.

La falta de un manual de funciones actualizado y aprobado; y, al no haber incluido en el Estatuto Orgánico por procesos vigente, los productos que generaron las diferentes direcciones municipales; el Director de Desarrollo Institucional y Talento Humano, inobservó la Norma de Control Interno 200-04 Estructura organizativa, originando que la entidad no cuente con un documento de gestión y evaluación al cumplimiento de funciones y actividades de los servidores.

Conclusión

En el Orgánico Funcional por Procesos no se incluyó el portafolio de productos de los departamentos municipales encargados de las tareas de asesoría y apoyo, de igual manera la institución no contó con un manual de funciones aprobado, que le permita la gestión y evaluación del desempeño de sus servidores.

Recomendación

Al Director de Desarrollo Institucional y Talento Humano

6. Coordinará con los secretarios municipales, la definición de los productos del Estatuto Orgánico Funcional por procesos, para las dependencias que conforman los procesos habilitantes.

Una vez aprobado el Manual de Organización y Funciones, procederá a su difusión para conocimiento de todos los servidores y trabajadores municipales.

Falta de una adecuada política en la delegación de autoridad

Las delegaciones de autoridad y responsabilidad para las funciones que realizó el Jefe de Presupuestos, en lo que respecta a la oficialización de funciones para realizar el proceso de elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto municipal, no fue establecido por escrito, de igual manera el personal relacionado con la ejecución de proyectos y administradores de contratos, únicamente fueron notificados por medio de los contratos respectivos de la designación para supervisar los contratos de obras, servicios y de consultoría.

Por lo expuesto, anteriormente los secretarios municipales y directores departamentales inobservaron las disposiciones contenidas en la Norma de Control Interno 200-05 Delegación de autoridad.

La falta de procedimientos expresos para la delegación de autoridad y responsabilidad, ocasionó que la entidad no realice un adecuado seguimiento y evaluación de las actividades encomendadas y en caso de incumplimientos a estas delegaciones, no se cuente con sustento suficiente para el establecimiento de responsabilidades a los servidores delegados.

Conclusión

Los secretarios municipales no definieron un procedimiento apropiado para la delegación de autoridad y responsabilidad que asegure el cumplimiento de las atribuciones de los servidores delegados, para los casos del Jefe de Presupuestos y administradores de contratos de obras, servicios y consultorías.

Recomendación

Al Alcalde

7. Dispondrá a sus secretarios municipales y directores departamentales que las delegaciones administrativas, para la realización de tareas de control, ejecución,

entre otros, vayan acompañadas de la debida delegación de autoridad y responsabilidad por escrito, permitiendo el aseguramiento de los objetivos planteados.

La Municipalidad no contó con un documento en el que se establezcan los perfiles de competencia profesional de sus servidores

Con la participación de una consultoría privada que se encuentra en fase de aprobación el Manual de Perfiles de Puestos por Competencias para su aprobación e implementación, por lo tanto el Director de Desarrollo Institucional y Talento Humano, no estableció por escrito los perfiles de competencias para cada puesto, identificándose casos como: servidores con título de tercer nivel realizan funciones de secretaría, servidores con título bachiller realizan funciones contables.

Por lo antes expuesto el Director de Desarrollo Institucional y Talento Humano, no aplicó la Norma de Control Interno 200-06 Competencia profesional.

La falta de un Manual de Perfiles de puestos por Competencias, así como la carencia de procedimientos para la actualización y mejoramiento de los mismos, no permitió a la Institución contar con una adecuada distribución del personal conforme a sus conocimientos, destrezas y competencias profesionales requeridas.

Conclusión

El Director de Desarrollo Institucional y Talento Humano no contó con un Manual de Perfiles de Puestos por Competencias aprobado por lo tanto no ha definido el nivel de competencia profesional para cada cargo, así como los procesos de actualización y mejoramiento, de acuerdo a conocimientos, destrezas y competencias.

Recomendación

Al Director de Desarrollo Institucional y Talento Humano

8. Procederá a formular para cada cargo los niveles de competencia profesional de los servidores, así como los procedimientos de actualización y mejoramiento conforme a la experiencia, capacidad individual, funciones y responsabilidades asignadas

Falta de coordinación de acciones organizacionales

La Institución ha implementado mecanismos que sirven de coordinación de acciones organizacionales entre directivos y servidores de las diferentes dependencias, como son, el correo electrónico y sistema Quipux para el intercambio de comunicación interna, sin embargo no se contó con sistemas informáticos como es el Sistema de Gobierno SIGOB que sirve para para la coordinación de acciones entre oficinas municipales que geográficamente se encuentran apartadas de la dirección principal y ejecutan actividades relacionadas, un ejemplo de la descoordinación de funciones se presenta por ejemplo:

La Dirección de Control Urbano, en lo que se refiere al control de edificaciones tanto en el centro histórico, urbano y rural, en cuyo proceso intervienen primero los Inspectores Municipales en la detección de la infracción y creación del parte; posteriormente los comisarios municipales en el inicio de la causa y la elaboración de la Sentencia; la Dirección de Control Urbano en la generación del informe técnico con el avalúo de la infracción; Sindicatura Municipal en la instancia de apelación de sentencias; y, la Dirección Financiera en la emisión y cobro de multas; realizándose estas actividades de manera descoordinada, situación que no permitió un adecuado control y seguimiento de los procesos.

Los secretarios municipales y directores departamentales no aplicaron la Norma de Control Interno 200-07 Coordinación de acciones organizacionales.

La falta de coordinación de acciones organizacionales para el desarrollo de procesos en oficinas que geográficamente se encuentran apartadas de la dirección principal y que realizan actividades relacionadas, no permitió el mejoramiento continuo del sistema de Control Interno relacionado con dichos procesos.

Conclusión

La Institución no implementó mecanismos de coordinación de acciones organizacionales para mejorar el sistema de control interno en las oficinas que realizan actividades relacionadas y que funcionan fuera de la dirección principal, situación que no permitió un adecuado seguimiento y supervisión de los procesos.

Recomendación

Al Alcalde

9. Dispondrá a los secretarios y directores municipales, establezcan los mecanismos de coordinación relacionados con las funciones y responsabilidades de cada uno de los servidores del nivel operativo en sus respectivas dependencias.

Falta de mecanismos oportunos de difusión de las políticas institucionales y específicas

El Director de Desarrollo Institucional y Talento Humano no instauró medidas y mecanismos para fomentar la adhesión de todos los niveles operativos a las políticas institucionales y específicas descritas en el Orgánico Funcional por Procesos, así como el código de ética aprobado para la entidad.

Por lo antes expuesto el Director de Desarrollo Institucional y Talento Humano y Director de Comunicación Social incumplieron la Norma de Control Interno 200-08 Adhesión a las políticas institucionales.

La falta de procedimientos, controles y factores motivadores para la adhesión de las políticas institucionales y específicas, así como el código de ética, ocasionó que las dependencias municipales así como sus servidores no se comprometan ni se adhieran, al cumplimiento de estas en sus respectivas áreas de trabajo.

Conclusión

La Dirección de Desarrollo Institucional y Talento Humano no instauró medidas y mecanismos para fomentar la adhesión a todos los niveles operativos de la organización, de las políticas institucionales y específicas descritas en el Orgánico Funcional por Procesos, generando la falta de compromiso ocasionando el incumplimiento de estas políticas por parte de los servidores municipales en la aplicación de sus tareas.

Recomendación

Al Director de Desarrollo Institucional y Talento Humano

10. Coordinará con la Dirección de Comunicación Social la difusión de las políticas institucionales y específicas, a todos los niveles de la Institución y establecerá factores motivadores para su adhesión.

La Municipalidad no ha definido un proceso para la administración de riesgos

Identificación de riesgos

Los factores externos que afectaron a la Institución fueron por ejemplo, el cambio de normativa legal vigente de los Gobiernos Autónomos Descentralizados identificado como un riesgo externo político, de igual manera los riesgos internos relacionados con los procesos fueron los continuos cambios de los directores departamentales, y la sobrestimación en la proyección de ingresos presupuestarios, estos no estuvieron plasmados en un mapa de riesgos, de igual manera no se evaluó las características que identificaron a estos eventos y que evaluaron su incidencia.

Evaluación de riesgos

Frente a los hechos mencionados anteriormente, la Municipalidad no planificó los procedimientos de identificación, mitigación, valoración y de respuesta a los riesgos; por lo tanto la entidad resolvió los eventos y sus consecuencias conforme la ejecución de los procesos operativos.

Plan de mitigación de riesgos

En consecuencia, la Institución no elaboró un plan de mitigación de riesgos, donde se señalen las acciones y responsables a fin de evitar o reducir la ocurrencia de eventos relevantes que afecten a la organización y el cumplimiento de los objetivos.

El Alcalde, secretarios municipales y directores departamentales, inobservaron las Normas de Control Interno 300, 300-01, 300-02, 300-03 y 300-04 Evaluación del riesgo,

Identificación de riesgos, Plan de mitigación de riesgos, Valoración de los riesgos y Respuesta al riesgo; respectivamente.

La falta de aplicación de procedimientos de administración de riesgos que permitan la identificación, evaluación, administración y valoración, ocasionó que la Institución carezca de información oportuna que genere acciones coordinadas para mitigar y dar respuesta a los eventos que afectaron a la Institución. El cambio en la normativa legal de régimen de los Gobiernos Autónomos, generó un período de transición sin incluir a todos los niveles de la Institución para su aplicación.

Los cambios constantes de los Directores Departamentales, originó la falta de continuidad en la ejecución y cumplimiento de planes aprobados, como es el caso de la contratación de la consultoría para el Plan de Desarrollo Institucional.

Conclusión

La Municipalidad no incluyó dentro de la planificación procedimientos de identificación, mitigación, valoración y de respuesta a los riesgos, originando que se carezca de acciones coordinadas para mitigar y dar respuesta oportuna a los riesgos que se presentaron en la ejecución.

Recomendaciones

Al Alcalde.

11. Dispondrá a los secretarios municipales y directores departamentales identifiquen los riesgos internos y externos que afecten a la Institución, elaboren un mapa de riesgos y un plan de mitigación en cada una de sus dependencias.

A la Directora de Planificación

12. Coordinará con los secretarios municipales y directores departamentales la elaboración de los mapas de riesgos y el plan de mitigación de estos que incluyan procedimientos oportunos de evaluación y seguimiento.

A los Secretarios Municipales

13. Elaborarán el mapa de riesgos institucional considerando aspectos de validez, apropiación y efectividad; así como el plan de mitigación que incluirá el procedimiento que asegure la aplicación y la medición del proceso y sus resultados, para la aprobación por parte del Alcalde.

La Unidad de Administración de Bienes no se encontró organizada dentro de la Dirección Administrativa

Las secciones de Compras, Bodega de Suministros y Materiales y oficina de Activos Fijos, que forman parte de la administración de bienes, funcionaron bajo la dependencia de la Dirección Financiera, mientras que el aseguramiento y mantenimiento de los bienes se encontró a cargo de la Dirección Administrativa; realizándose estas tareas sin la debida coordinación, sin una adecuada organización con separación de funciones de tipo administrativo y financiero; situación que ha ocasionado que las actividades relacionadas con la determinación del inventario de bienes a ser asegurado, no se realice de manera conjunta; aspecto que fue comentado en el informe del examen especial al proceso de administración y control de bienes en la municipalidad.

Al respecto, el Manual General de Administración y Control de los Activos Fijos del Sector Público, presenta una propuesta de organización para entidades autónomas como es el caso de los municipios, que describe que el Departamento de Bienes se ubicará bajo la estructura de la Dirección Administrativa y estará conformado por las secciones de: Adquisiciones, Activos Fijos y Bodega de Suministros y Materiales.

La situación comentada se presentó debido a que las secciones que realizan las funciones de administración de bienes, en una primera etapa de implementación del modelo de administración municipal definió funciones bajo la dependencia de la Dirección Financiera; en posteriores modelos administrativos los Directores Financiero y Administrativo, no consideraron el crecimiento institucional para una reorganización de las tareas y funciones de la unidad y no tomaron en cuenta la propuesta del Manual General de Administración y Control de Activos Fijos; de igual manera, la Norma de

Control Interno 406-01 Unidad de Administración de bienes, que dispone los procesos para la administración de bienes bajo la figura de una Unidad de Bienes.

Conclusión

La administración de bienes en la entidad, no se encontró organizada en una sola unidad y estructurada bajo la dependencia de la Dirección Administrativa, lo cual no revela una adecuada separación de funciones de tipo administrativo y financiero, que garantice un mejor control de los procesos.

Recomendación

Al Secretario de Gobierno y Administración Municipal:

14. A base de un análisis de las actividades que conforman la administración de bienes, como son: compras y contratación de bienes y servicios, control de bodegas de suministros y materiales, control de inventarios de activos fijos, mantenimiento y aseguramiento de los bienes; promoverá una reforma del Orgánico Funcional por Procesos de la entidad, a fin de que se organice la Unidad de Administración de Bienes, bajo la Estructura Organizacional de la Dirección Administrativa.

El control de bienes inmuebles no fue considerado en el Sistema Integrado de Gestión Financiera de la entidad

La Dirección de Avalúos y Catastros, en coordinación con Sindicatura Municipal, a base del registro catastral, determinaron los bienes inmuebles que son de propiedad de la institución, así como los que se entregaron en comodato, donación, indemnización o venta; no obstante, la Dirección financiera, a través de la oficina de Activos Fijos, encargada del control de bienes de larga duración, no mantuvo un proceso para el control adecuado de las propiedades municipales.

Lo expuesto, se presentó debido a que, en el Sistema Integrado de Gestión Financiera, en el módulo de control de activos fijos, no se consideró una aplicación para el control permanente de los bienes inmuebles; inobservando, de parte del Director Financiero y Jefe de la Unidad de Informática, la Norma de Control Interno 406-01 Unidad de

administración de bienes; situación, que no permitió contar con un adecuado sistema de control interno para una correcta administración y mantener inventarios actualizados de dichos bienes.

Conclusión

El control de los bienes inmuebles, no fue considerado en el Sistema Integrado de Gestión Financiera de la entidad, situación que no permitió a la Dirección Financiera, contar con inventarios actualizados en forma permanente y oportuna de los bienes inmuebles de propiedad de la institución.

Recomendación

A la Directora Financiera

15. Solicitará al Director de Informática, que en el Sistema Integrado de Gestión Financiera, incluya una aplicación que vincule la información de los bienes inmuebles, que mantiene la Dirección de Avalúos y Catastros, con el módulo de control de activos fijos, de manera que permita generar inventarios en forma permanente y actualizada de las propiedades municipales.

Falta de procedimientos de control interno para la programación y ejecución del Plan Anual de Contrataciones

La ejecución del Plan Anual de Contrataciones, conforme a la delegación impartida por el Alcalde, se realizó en forma compartida entre el departamento de Compras, para los procesos de menor e ínfima cuantía y la Unidad Ejecutora de Proyectos, para los procesos relacionados con la contratación de obras y consultorías; con la participación de los Directores Departamentales requirentes, en la elaboración de pliegos y la designación a los administradores de los contratos; sin embargo, en la formulación y ejecución del Plan, se presentaron las siguientes deficiencias:

La falta de un instructivo, que regularice las delegaciones del Alcalde, no permito conocer con certeza cuál de los dos departamentos antes citados, tenía la responsabilidad de consolidar el Plan Anual de Contrataciones, ingresar los datos al

portal de compras públicas y ejecutar la administración; situación que no permitió contar con información clara de la formulación; además que este instrumento de gestión, no haya sido objeto de evaluación.

Cabe anotar que conforme al Estatuto Orgánico Funcional por Procesos, vigente en la institución, la formulación del Plan Anual de Contrataciones, corresponde a la Dirección Administrativa dentro de la Secretaría de Gobierno y Administración.

La falta de instrucciones por escrito de parte del Administrador de Compras, a los Directores y Jefes departamentales sobre la obligación de canalizar sus requerimientos de bienes y servicios por ínfima cuantía, a través del departamento de Compras, ocasionó que, dependencias como la Dirección de Comunicación Social, Obras Públicas y Dirección de Cultura, realicen varias adquisiciones, en forma directa bajo esta categoría, sin contar con al menos tres proformas ni publicar en el portal de compras públicas, como se evidencia en las órdenes emitidas para el pago a los proveedores, durante los meses de julio y septiembre de 2011.

En el Plan Anual de Contrataciones, publicado en el Portal de Compras Públicas, constan rubros y montos a nivel de grupos generales, con referencia de períodos cuatrimestrales a ser ejecutados, sin embargo, para fines de control interno no se elaboró un cronograma de aplicación, en el que se determine los períodos, con cantidades y valores mínimos y máximos, a ser adquiridos durante el año fiscal, situación que ha ocasionado que en el caso de la Dirección de Obras Públicas, tramite una serie de compras de artículos de ferretería y materiales de construcción en forma recurrente, con valores que van desde 2,00 USD, evidenciándose la falta de planificación adecuada de las adquisiciones de bienes que son de uso permanente y que deben ser manejados a base de stock de bodega, dando lugar además la utilización de tiempo y recursos en el proceso de compras.

La situación comentada se presentó por cuanto, no se formuló y aprobó un instructivo interno, que señale los procedimientos de coordinación entre las dependencias encargadas de administrar el Plan, así como la responsabilidad de los directores, jefes departamentales y servidores que intervienen en los procesos de adquisición y contratación de bienes y servicios.

Por lo expuesto, el Administrador de Compras y Director de la Unidad Ejecutora de Proyectos, inobservaron las Normas de Control Interno 406-02 Planificación y 406-03 Contratación.

Conclusiones

La falta de aplicación de procedimientos control interno, que señale los lineamientos de coordinación entre las dependencias encargadas de administrar el Plan de Contrataciones y las responsabilidades a ser observadas por los directores, jefes departamentales y servidores que intervienen en los procesos, no garantizó un adecuado control en la elaboración y ejecución del Plan Anual de Contrataciones.

La falta de un cronograma para la aplicación del plan anual de contrataciones en el que se establezcan mínimos y máximos a ser ejecutados durante el año fiscal, ocasionó que se tramiten una serie de adquisiciones de artículos de ferretería y materiales de construcción por valores que van desde 2,00 USD, dando lugar a la utilización de tiempo y recursos en el trámite de compras.

Recomendaciones

Al Secretario de Gobierno y Administración Municipal

16. En función de las disposiciones de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento y las delegaciones impartidas por el Alcalde; elaborará un Instructivo interno en el que, entre otros aspectos, se señale la responsabilidad de la Dirección Administrativa, en la formulación y administración del Plan Anual de Contrataciones, se regule los procedimientos de coordinación entre los secretarios municipales, directores y servidores, que intervienen en los procesos de adquisición y contratación de obras y servicios en la institución.

Al Administrador de Bodegas

17. A base de un análisis de los niveles de consumo de bienes de uso permanente, elaborará un cronograma de adquisiciones para stock de bodega, a ser incluido en el

Plan Anual de Contrataciones de la entidad previo a su aprobación; en el que se detalle, entre otros productos, los materiales de construcción y artículos de ferretería que utiliza la Dirección de Obras Públicas Municipales, estableciendo mínimos y máximos de existencias; lo cual permitirá realizar adquisiciones cuando sea necesario para stock de bodega y ahorrar recursos en la institución.

Proceso de entrega de suministros y repuestos mantenidos en stock, no permite agilidad en el cumplimiento de actividades

El procedimiento que se aplicó para entregar los bienes mantenidos en stock, a los departamentos municipales, es el siguiente: los Directores o Jefes departamentales emiten el requerimiento interno y entregan en Bodega General para la verificación de existencias, este requerimiento pasa a la oficina de presupuestos para el control presupuestario y al Director Financiero para la autorización, luego el expediente regresa a bodega para la entrega de los bienes a los interesados.

De acuerdo a los documentos que sustentan la entrega de bienes existentes en bodega para las actividades de la Dirección de Obras Públicas y de suministros de oficina requeridos por diferentes dependencias municipales; el proceso antes descrito, presentó un tiempo de demora de entre 5 a 20 días, desde la emisión del requerimiento interno, hasta el despacho de los bienes a los destinatarios, debido a que, el sistema informático, no permitió entregar los bienes sin la certificación de la partida presupuestaria y la autorización del Director Financiero.

Lo antes descrito, ocasionó el reclamo de parte del Director de Obras Públicas en oficio DOOPP-1658-2011 de 30 de junio de 2011 dirigido a la Directora Financiera, en el que, entre otros aspectos indica que en esas condiciones no es posible programar trabajo alguno y de continuar los inconvenientes, se verán obligados a paralizar la maquinaria.

La situación analizada se presentó debido a que el Director Financiero, en el diseño del proceso de entrega, no consideró que los bienes existentes en bodega, ya fueron autorizados al momento de la adquisición a base de la respectiva partida presupuestaria y que la responsabilidad del despacho de los bienes a las dependencias municipales, es a cargo de los servidores de bodega; incumpliendo la Norma de Control Interno 406-04 Almacenamiento y distribución.

Conclusión

El proceso de entrega de suministros y repuestos mantenidos en stock, presentó un tiempo de demora de entre 5 y 20 días para su despacho, ocasionando dificultades en el desarrollo de las obras programadas y las actividades de la institución.

Recomendaciones

A la Directora Financiera

18. A fin de agilizar el proceso de entrega de materiales existentes en stock, hacia las dependencias municipales que lo requieren para el cumplimiento de las actividades, solicitará al Director de Informática, los cambios en el Sistema Integrado de Gestión Financiera, eliminando del proceso para este caso, la autorización del Director Financiero y aplicando las seguridades que garanticen la validez de las transacciones.

Varios vehículos de propiedad de la institución, no portaron las placas y logotipos de identificación y las matrículas no se encontraron actualizadas

De conformidad al registro de control de vehículos livianos de propiedad de la Municipalidad, se estable 26 unidades, de las cuales 6 no disponen de las placas, 7 no portaron el logotipo de identificación de la institución, además las matrículas no fueron actualizadas. (Anexo 5)

El Administrador de la Unidad de Movilización, mediante comunicación de 12 de octubre de 2011, con relación a la falta de matriculación de los vehículos, entre otros aspectos manifestó que, dado a que en algunos casos las unidades son demasiado antiguas no pasaron la revisión de Cuencaire, por lo que la disposición de la Dirección Administrativa fue de dejar así hasta nueva orden, por cuanto tampoco se contaba con el dinero suficiente para el arreglo de las unidades.

Lo manifestado por el Administrador de la Unidad de Movilización, no justificó la deficiencia comentada, al no cumplir con las disposiciones contenidas en la Norma de

Control Interno 406-09 Control de vehículos oficiales; en lo que hace referencia a que los vehículos del Estado llevarán placas oficiales y el logotipo de identificación .

Así mismo, el artículo 18 del Reglamento de Utilización, Mantenimiento, Movilización, Control y Determinación de Responsabilidades, de los Vehículos del Sector Público, en su parte pertinente establece que, los vehículos deberán ser matriculados y portar la respectiva placa.

Los aspectos comentados, se presentaron debido a que el Director Administrativo, no dispuso al Administrador de la Unidad de Movilización, que realice las gestiones necesarias para la colocación de placas y logotipos en todos los vehículos y la programación para la matriculación de los vehículos de la institución; situación que no garantizó una adecuada administración y control de los vehículos de propiedad de la entidad.

Conclusión

Los vehículos oficiales de propiedad de la institución, no se encontraron matriculados, además varios no portaron su respectiva placa y logotipo de identificación, situación que no garantizó una adecuada administración y control de los automotores.

Recomendación

Al Director Administrativo

19. Dispondrá al Administrador de la Unidad de Movilización, elabore un programa de matriculación de los vehículos de la entidad, así como los trámites necesarios para la colocación de placas y logotipos de identificación.

No se establecieron por escrito los procedimientos para las constataciones físicas de existencias y bienes de larga duración

Las constataciones físicas de existencias para consumo interno, fueron realizadas con la intervención de una Analista Delegada por el Director Financiero; mientras que, las constataciones físicas de los bienes de larga duración estuvieron a cargo de los analistas

de la Oficina de Activos fijos; sin embargo, el desarrollo del trabajo, fue a criterio de cada comisión, debido a la falta de un instructivo por escrito a ser observado y aplicado por los servidores que intervienen en esta diligencia.

Lo antes descrito ocasiono que, los servidores desconozcan los procedimientos a ser aplicados en el proceso de la toma física; que los resultados de las constataciones físicas no sean presentados en forma uniforme y en formatos preestablecidos; así como el desconocimiento del trámite que se debe dar a los resultados obtenidos; situación que no garantizó la efectividad de los procesos de constatación física.

La situación comentada, se presentó debido a que el Director Financiero no formuló un instructivo para la toma física de existencias y bienes de larga duración, incumpliendo la Norma de Control Interno 406-10 Constataciones físicas de existencias y bienes de larga duración;

Conclusión

La institución no contó con un instructivo por escrito, para la realización de constataciones físicas de existencias y bienes de larga duración, lo cual no permitió contar con una guía que facilite las actividades de los servidores que intervienen en este proceso y garantice los resultados a obtener.

Recomendación

A la Directora Financiera

20. Formulará un instructivo que guíe las actividades de constatación física de existencias y bienes de larga duración en la entidad, en el que se determine claramente los procedimientos, formatos, disposiciones legales, el trámite que se debe dar a los resultados obtenidos y las responsabilidades de los servidores que participan en esta diligencia.

Proceso de baja de bienes inconcluso

Según informe suscrito por el Técnico de Mantenimiento de Vehículos de la Municipalidad, proporcionada por el Jefe de Construcciones Civiles, mediante oficio DOOPP-MV-0650-2011 de 18 de octubre de 2011, se estableció que de un total de 39 vehículos pesados de la Dirección de Obras Públicas Municipales, 8 unidades se encontraron en estado obsoleto y malo, clasificados para la baja, así como 3 cargadoras y 1 tractor en estado obsoleto y malo, clasificados igualmente para la baja, los mismos que fueron verificados por auditoria en el lugar de parqueo. (Anexo 6)

Igualmente, se reportó un listado que contiene 17 unidades entre vehículos pesados y maquinaria de la Dirección de Obras Públicas, clasificados como chatarra. De acuerdo al oficio 2611-DF, suscrito por el Director Financiero Municipal este listado fue remitido al Alcalde el 13 de noviembre de 2006 para la autorización del trámite de remate, siendo enviado por esta Autoridad a Sindicatura Municipal para la iniciación del proceso el 29 de noviembre de 2006. (Anexo 7)

La última diligencia que consta en el expediente es el sorteo de la Notaría para la elaboración de la minuta para el remate de los bienes del 27 de noviembre de 2008, recayendo ésta en la Notaría Décima Segunda; sin embargo, a pesar de la insistencia de parte del Director Financiero mediante oficios 486-DF, 180-DF, 595-DF y 1596-DF, de 01 de marzo de 2007, 24 de enero de 2008, 16 de marzo de 2009 y 19 de agosto de 2009 respectivamente, dirigidos Sindicatura municipal para continuar con los trámites, no se ha concluido el proceso. Al respecto, el abogado de Sindicatura encargado del proceso, nos manifestó que no ha sido posible continuar con el trámite debido a que no existen documentos que sustenten la propiedad de los bienes.

Los bienes antes mencionados, si bien constan bajo la custodia del Guardalmacén de repuestos, se encontraron a la intemperie, en permanente proceso de deterioro, que al no ser rematados oportunamente, afectaron el patrimonio de la institución.

La situación comentada se presentó debido a que los Síndicos Municipales en funciones, no aplicaron procedimientos oportunos para el remate de los bienes de la institución

clasificados como chatarra, inobservando la Norma de Control Interno 406-11 Baja de bienes por obsolescencia, pérdida, robo o hurto.

Conclusión

Los vehículos y maquinaria de la Dirección de Obras Públicas, en estado obsoleto, clasificados como chatarra, no fueron rematados oportunamente, ocasionando que se mantengan a la intemperie y en permanente proceso de deterioro, afectando el patrimonio de institucional.

Recomendación

Al Alcalde

21. Dispondrá al Procurador Sindico que, en coordinación con la Directora Financiera, agilite el trámite de remate de los vehículos y maquinaria de la Dirección de Obras Públicas, que se encuentran en estado obsoleto, y clasificados como chatarra.

Atentamente,

CPA. Wilson Quito Tenesaca
AUDITOR GENERAL INTERNO