



I. MUNICIPALIDAD DE CUENCA

Ref: Informe aprobado

Cuenca

Señores

ALCALDE Y CONCEJALES DE LA MUNICIPALIDAD DE CUENCA

Ciudad.

De mi consideración:

Hemos efectuado el examen especial al Proceso de Adjudicación de Contratos de Obras de la Municipalidad de Cuenca, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2008 y el 30 de junio 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 Art. 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

Ing. Diego Condo D.
AUDITOR GENERAL

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial al Proceso de Adjudicación de Contratos de Obras de la Municipalidad de Cuenca, se llevó a cabo de conformidad con el Plan Operativo de Control Anual de Actividades de la Unidad de Auditoría Interna para el 2010 y a la Orden de Trabajo 001-AI de 2010-01-06.

Objetivos del examen

- Evaluar el cumplimiento de las recomendaciones, constantes en informes anteriores, tanto de auditorías internas como externas.
- Verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y la evaluación del sistema de control interno aplicado en el Proceso de Adjudicación de Contratos de obras de la Municipalidad de Cuenca.

Alcance del examen

El examen especial al Proceso de Adjudicación de Contratos de Obras cubrió el período comprendido entre el 2008-01-01 y el 2009-06-30.

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 Art. 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:

“1. Procurar el bienestar material y social de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales.- 2. Planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales.- 3.- 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, 4.Promover el desarrollo económico, social, medio ambiental y cultural dentro de su jurisdicción.”

Monto de recursos examinados

En el período examinado, el monto de las obras controladas por la Dirección de Fiscalización, es el siguiente:

(En dólares de los Estados Unidos de Norteamérica USD)

CONCEPTO	AÑO 2008 USD	PRIMER SEMESTRE DE 2009 USD	TOTAL USD
Contratos adjudicados	15 250.306,23	11 515 452,67	26 765 758,90
Licitaciones		4 567 305,12	4 567 305,12
Total General	<u>15 250 306,23</u>	<u>16 082 757,79</u>	<u>31 333 064,02</u>

Servidores relacionados

Anexo No.1

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Incumplimiento de recomendaciones sobre Indicadores de Gestión.

En los exámenes de la Auditoría Operativa a la Gestión de Presupuesto del período 2002-2003 y de la Auditoría de Gestión al Programa Barrio Para Mejor Vivir del período 2005 y 2006, presentados a las autoridades municipales mediante oficios Nos. 098-AI del 2004-09-28 y 197-AI del 2008-07-28, se emitieron dos recomendaciones dirigidas en su orden a los ex directores de la Secretaría General de Planificación y de la Unidad Ejecutora de Proyectos, conforme se transcribe a continuación:

Recomendación No. 5.- Al Alcalde.- *Dispondrá a la Directora de la Secretaría General de Planificación que en coordinación con los Directores Departamentales, analicen y revisen los Planes Generales de Trabajo, y el Plan Estratégico (PEC), a base de los cuales desarrollen los planes Operativos Anuales y por ende los Presupuestos, y se elaboren y definan indicadores de gestión que sirvan como parámetros de medición de las metas y objetivos previstos en los Planes, Programas, Proyectos y demás actividades institucionales...”*

“Recomendación No. 8.- Al Alcalde.- *Dispondrá al Director de la Unidad Ejecutora elabore y defina por escrito los indicadores cuantitativos y cualitativos que servirán para medir y cuantificar periódicamente las metas y objetivos cumplidos y por cumplirse, herramientas que permitirán gestionar el programa adecuadamente...”*

Situación actual:

El Director de la Secretaría General de Planificación mediante oficio DP-1057-2010 de 2010-03-19, informó:

“...No se establecieron indicadores de gestión por parte de la Dirección de Planificación, debido a que son funciones que le competen a la Dirección de Fiscalización...”

El Director de la Unidad Ejecutora de Proyectos con oficio UEP-CFA-008-2010 de 2010-02-09, manifestó:

“... no se han establecido indicadores de gestión para la evaluación técnica y económica de los contratos de obras adjudicados dentro del programa Barrio Para Mejor Vivir ...”

Al respecto, el Art. 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece que las recomendaciones de auditoría son de aplicación inmediata y obligatoria.

No se aplicaron indicadores de gestión cuantitativos y cualitativos para la medición de las metas y objetivos programados.

El incumplimiento de las recomendaciones detalladas, no permitió que las obras adjudicadas por la entidad se encuentren sustentados con indicadores de gestión, por lo tanto, el ex Alcalde y los ex directores responsables de su aplicación, inobservaron el Art. 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Conclusión

Las recomendaciones de auditoría relacionadas con la aplicación de indicadores de gestión, no fueron cumplidas por el ex Alcalde y los ex directores de la Secretaría General de Planificación y de la Unidad Ejecutora de Proyectos.

Recomendación

Al Alcalde

- 1 Dispondrá a los directores de la Secretaría General de Planificación y de la Unidad Ejecutora de Proyectos a quienes están dirigidas las recomendaciones que se incumplieron, procedan a su aplicación, debiendo establecerse plazos y vigilar su cumplimiento.

Adjudicación de contrato fuera del proceso de sorteo.

La Unidad Ejecutora de Proyectos adjudicó mediante sorteo público 38 obras según la Acta de Adjudicación No. 2 del Programa "Barrio Para Mejor Vivir" de 2008-02-07 que fue suscrito por el ex Alcalde, ex Director de la Unidad Ejecutora de Proyectos, delegado de la Cámara de Construcción de Cuenca y por el delegado del colegio de Ingenieros Civiles del Azuay; sin embargo, entre los contratos suscritos por el ex Alcalde, ex Procurador Síndico Municipal y el profesional contratado, consta el contrato 606-BMN-03-08-UE del 2008-03-12 por 72 760,56 USD que no entró en el proceso del sorteo.

Se incumplió el primero y el décimo cuarto párrafo de la resolución del Reglamento para la Adjudicación de Contratos Mediante Sorteo para Obras del Programa Barrio para Mejor Vivir que en su parte pertinente, señalan:

“...la adjudicación de contratos del programa Barrio para Mejor Vivir se realizara en público sorteo...”

“... se entregará el listado de profesionales favorecidos al Colegio de ingenieros y Cámara de la Construcción para que haga conocer a través de la página Web...”

El ex Alcalde de Cuenca, en el oficio del 1 de octubre de 2010 luego del borrador del informe, manifestó:

“...Este contrato debió ser adjudicado de manera directa ante la negativa que pudo haberse dado por el profesional favorecido en el sorteo...”

Según el acta, todos los 38 contratos sorteados fueron adjudicados y suscritos, por lo tanto, ningún contratista se negó aceptar la adjudicación.

Esta situación se ha ocasionado debido a que el ex Alcalde y el ex director de la Unidad Ejecutora de Proyectos no incluyeron la obra en el sorteo público, conforme señala el primer párrafo de la resolución del Reglamento para la Adjudicación de Contratos Mediante Sorteo para Obras del Programa Barrio para Mejor Vivir, sino más bien procedieron a suscribir directamente el contrato 606-BMN-03-08-UE, esta inobservancia les limitó la posibilidad de acceder al beneficio de la adjudicación a los profesionales que estuvieron interesados en ofrecer sus servicios al Municipio de Cuenca, entidad que buscaba democratizar el derecho al trabajo.

Conclusión

El contrato 606-BMN-03-08-UE por 72 760,56 USD no fue incluido en el sorteo público conforme lo establecía el respectivo reglamento.

Recomendación

Al Director de la Unidad Ejecutora de Proyectos

- 2 Notifique oportunamente por escrito a los veedores designados por la Cámara de Construcción y por el colegio de Ingenieros Civiles del Azuay para que realicen el

levantamiento del sorteo electrónico que actualmente viene efectuándose a través del portal de compras públicas.

Adjudicaciones antes del vencimiento del plazo.

Los contratos 001-02-09-UP, 27-05-08-UP y 0715-BMV-07-08-UE fueron adjudicados en su orden a los 288, 298 y 170 días a favor de los mismos profesionales a pesar que reglamentariamente para su renovación debía transcurrir por lo menos un año desde la fecha del último contrato. El detalle se presenta a continuación:

No.	Contrato anterior		Contrato posterior		Diferencia en días
	Código	Fecha	Código	Fecha	
		(1)		(2)	(3)=(2)-(1)
1	04-08-MUSEO	2008/05/05	001-02-09-UP	2009/02/17	288
2	032-08-07-UP	2007/08/09	27-05-08-UP	2008/06/02	298
3	606-BMV-03-08-UE	2008/03/12	0715-BMV-07-08-UE	2008/08/29	170

Los dos primeros contratos estuvieron regidos por el Art. 2 del Reglamento para la Adjudicación de Contratos de Ejecución de Obras, Prestación de Servicios y Arrendamiento Mercantil, no Regulados por la Ley de Consultoría, de Acuerdo a lo dispuesto en la Reforma al Art. 4 de la Ley de Contratación Pública, que en su parte pertinente, señala:

“...La adjudicación directa de contratos a un mismo profesional, estará limitada a un máximo de una cuantía equivalente al 0,00002 del presupuesto inicial del Estado correspondiente a cada ejercicio económico en el lapso de un año, entendiéndose por tal el que se cuente desde la fecha de celebración del primer contrato en un periodo de trescientos sesenta y cinco días...”

El tercer contrato estuvo regulado por el octavo párrafo de la resolución del Reglamento para la Adjudicación de Contratos mediante Sorteo para Obras del Programa Barrio para Mejor Vivir que en lo relativo, expresa:

“No podrán participar: -Profesionales que hayan suscrito contratos durante los últimos doce meses a la convocatoria del sorteo de Adjudicación, o que tengan contratos vigentes con la I. Municipalidad...”

Punto de vista de la entidad:

El ex Alcalde de Cuenca, en su oficio del 1 de octubre de 2010, manifestó:

“La I. Municipalidad de Cuenca, durante mi administración ejecutó abundante obra en beneficio de los diferentes sectores urbanos y rurales del Cantón, pudiendo entender que administrativamente de manera involuntaria se deslizaron los errores antes indicados...”

Esta situación se ha ocasionado debido a que el ex Alcalde adjudicó tres contratos sin tomar en cuenta que los contratos anteriores aún no habían superado los 365 días, inobservando el Art. 2 del Reglamento para la Adjudicación de Contratos de Ejecución de Obras, Prestación de Servicios y Arrendamiento Mercantil, no Regulados por la Ley de Consultoría, de Acuerdo a lo dispuesto en la Reforma al Art. 4 de la Ley de Contratación Pública; y, el octavo párrafo de la resolución del Reglamento para la Adjudicación de Contratos mediante Sorteo para Obras del Programa Barrio para Mejor Vivir, esto afectó a los otros profesionales que aspiraban prestar sus servicios al Municipio de Cuenca.

Conclusión

Tres contratos fueron adjudicados a los mismos profesionales sin haber transcurrido el plazo mínimo legal de un año.

Recomendación

Al Alcalde

- 3** Dispondrá a los directores de la Unidad Ejecutora de Proyectos y de Obras Públicas Municipales que, previo a la habilitación del profesional para el proceso de adjudicación, verifique si éste último mantiene contratos con la Municipalidad de Cuenca y se analice si es factible o no volver adjudicar antes de que haya vencido el plazo previsto en el contrato original.

Adjudicación de contrato sin constar en la base informática de profesionales.

La identificación del profesional adjudicado con el contrato 010-02-09-UP del 2009-02-27 por 45 376,02 USD, no constó en el archivo formato Microsoft Excel denominado “Base General de Profesionales de la Ilustre Municipalidad de Cuenca.xls” remitido por el Director de la Unidad Ejecutora mediante oficio 737 del 2010-04-28 que era el requisito que debía cumplirse para que el ex Alcalde pueda adjudicar el contrato.

La elaboración de la base de profesionales se encontraba a cargo de la Secretaría General de Planificación y era entregada usualmente por el funcionario encargado al Coordinador de la Alcaldía, en formato digital, en papel impreso o por la vía e-mail, sin mediar oficio alguno, tal como lo manifiesta el Oficio DP del 2010-07-06.

El Art. 1 del Reglamento para la Adjudicación de Contratos de Ejecución de Obras, Prestación de Servicios y Arrendamiento Mercantil, no Regulados por la Ley de Consultoría, de Acuerdo a lo dispuesto en la Reforma al Art. 4 de la Ley de Contratación Pública, en su parte pertinente, expresa:

“... La adjudicación la hará el Alcalde considerando los profesionales que consten en el registro de contratistas de la Municipalidad...”

El ex Alcalde de Cuenca, en su oficio del 1 de octubre de 2010, señaló en su parte pertinente, que:

“... los listados con las carpetas de los diferentes profesionales reposaban en la Dirección de Planificación, la misma que para adjudicación de contratos enviaba el listado de profesionales habilitados, por lo que recomiendo verificar nuevamente la base de datos que debe reposar en esa Dirección...”

El último párrafo de la Norma de Control Interno para el Área de Sistemas de Información Computarizados 400-07 que estuvo vigente, prescribe:

“La información procesada será entregada de forma oportuna y completa a los usuarios autorizados, dejando constancia escrita de esta entrega...”

Esta situación se ha ocasionado debido a que el ex Alcalde adjudicó el contrato 010-02-09-UP sin que conste la identificación del contratista en el archivo digital de la base de datos profesionales elaborado por la Secretaría General de Planificación, contraviniendo lo señalado en el Art. 1 del Reglamento para la Adjudicación de Contratos de Ejecución de Obras, Prestación de Servicios y Arrendamiento Mercantil, no Regulados por la Ley de Consultoría, de Acuerdo a lo dispuesto en la Reforma al Art. 4 de la Ley de Contratación Pública, esto afectó a los profesionales que esperaban un trato igualitario para conseguir la adjudicación del contrato.

Conclusión

La identificación del profesional adjudicado con el contrato 010-02-09-UP por 45 376,02 USD no constó en la base informática de profesionales.

Recomendación

Debido a que el reglamento municipal quedó derogado con la nueva Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública que fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 395 del 2008-08-04, no es posible recomendar medidas correctivas; puesto que, el Registro Único de Proveedores que ahora controla la nómina de contratistas de la Municipalidad de Cuenca, se encuentra a cargo del Instituto Nacional de Contratación Pública.

Adjudicación de licitación sin previsión de terreno.

La Licitación Pública Nacional 01-2008 I. M. Cuenca-LOSNCP que fue adjudicada el 2009-01-14, no consideró el terreno de propiedad de la Fundación Luis Vargas Torres en el "Presupuesto" ni en ninguna otra parte del proyecto de emplazamiento de la Estación de Transferencia del Arenal; por lo tanto, no formó parte del costo de la obra, a pesar que el valor debe ser recuperado como contribución especial de mejoras al concluir la construcción que se inició el 2009-06-01. La Subcomisión de Apoyo analizó el proceso de licitación y presentó el informe a la Comisión Técnica el 2008-12-29.

La Municipalidad de Cuenca donó el terreno a la fundación antes indicada, mediante escritura pública celebrada en la Notaría Segunda del Cantón Cuenca el 1992-01-31; posteriormente, como el Concejo Cantonal en sesiones de 2001-08-16 y 2001-08-22, no pudo conseguir la reversión de la propiedad, conforme lo indica el oficio 2669 de 2007-10-29 suscrito por el Procurador Síndico Municipal, con fecha 2009-06-24 procedió a expropiar, declarándolo de utilidad pública con ocupación inmediata del predio, esto ocurrió luego de haberse iniciado la construcción de la obra.

Las características del bien inmueble avaluado por el Director de Avalúos, Catastros y Estadísticas con fecha 25 de mayo de 2009, son:

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN								
Lugar	Parroquia El Batán								
Clave catastral	15-01-036								
Calle	Carlos Arízaga Vega								
Dimensión	3.987,00 metros cuadrados								
Avalúo del predio a expropiarse	<table> <tr> <td>Avalúo municipal</td> <td>331 694,00 USD</td> </tr> <tr> <td>(+) Ajuste del 5% (Art.244 LORM)</td> <td>16 584,70 USD</td> </tr> <tr> <td>(+) Ajuste del 10% (Art. 58 LOSNCP)</td> <td>33 169,40 USD</td> </tr> <tr> <td>(=) TOTAL</td> <td>381 448,10 USD</td> </tr> </table>	Avalúo municipal	331 694,00 USD	(+) Ajuste del 5% (Art.244 LORM)	16 584,70 USD	(+) Ajuste del 10% (Art. 58 LOSNCP)	33 169,40 USD	(=) TOTAL	381 448,10 USD
Avalúo municipal	331 694,00 USD								
(+) Ajuste del 5% (Art.244 LORM)	16 584,70 USD								
(+) Ajuste del 10% (Art. 58 LOSNCP)	33 169,40 USD								
(=) TOTAL	381 448,10 USD								

El numeral 2 del Art. 237 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en su parte pertinente, señala:

- 1) Para la realización de los diferentes proyectos que constan en los planes reguladores de desarrollo urbano, la Municipalidad:

“... 2. Gestionará la adquisición de los terrenos destinados a edificios y servicios públicos a las entidades correspondientes...”

El literal a) del Art. 5 de La siguiente Ordenanza para el cobro de las contribuciones especiales de mejoras a beneficiarios de obras públicas ejecutadas en el cantón Cuenca, publicada en el Registro Oficial 242 de 2007-12-29, en lo relativo, expresa:

- 2) El costo de la obra incluirá:

“a) El precio de las propiedades cuya adquisición o expropiación haya sido necesaria para la ejecución de las obras...”

Esta situación se ha ocasionado debido a que desde el momento en que la Subcomisión de Apoyo presentó el informe a la Comisión Técnica y luego al Alcalde para su adjudicación, los responsables no previeron ni coordinaron entre sí sobre la necesidad de contar con el predio y recomendar se gestione su adquisición, de conformidad el numeral 2 del Art. 237 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, esto condujo a los reclamos que realizó el contratista durante la ejecución de la obra.

Conclusión

El terreno de la Fundación Luis Vargas Torres, valorado en 381 448,10 USD y destinado al emplazamiento de la Estación de Transferencia del Arenal, no fue

considerado en el costo del proyecto de la Licitación Pública Nacional 01-2008 I. M. Cuenca-LOSNCP.

Hecho subsecuente

Con respecto al bien inmueble, el Concejo Cantonal con fechas 2009-07-01, 2009-08-05, 2009-09-17, 2010-01-21, 2010-02-12 y 2010-02-18 resolvió en su orden, dejar suspenso la declaratoria de utilidad pública hasta contar con un informe del Procurador General del Estado, encargar a la Comisión de Legislación para que conjuntamente con el Procurador Síndico Municipal presenten un informe, suspender hasta una próxima sesión, designar a un Concejal para que integre la comisión encargada de informar sobre el trámite de donación de un nuevo bien a favor de la Fundación Luis Vargas Torres, revocar la declaratoria de utilidad pública; y, aceptar la donación de la Fundación a favor de la Municipalidad de Cuenca.

Recomendación

Al Director de la Unidad Municipal de Tránsito

- 4 Coordine con los directores de Fiscalización y Avalúos, Catastros y Estadísticas para que analicen y revisen sobre la actualización del valor del terreno que deberá incluirse en el costo del emplazamiento de la Estación de Transferencia del Arenal con la finalidad de que una vez concluida la construcción, envíen al Director Financiero Municipal para que incluya el valor del bien inmueble en la emisión de títulos de crédito por contribución especial de mejoras que permita recuperar la inversión.

Atentamente,

Ing. Diego Condo D.
AUDITOR GENERAL