

**CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA
DIRECCIÓN DE AUDITORÍA CINCO**



INFORME DE EXAMEN ESPECIAL AL PROYECTO REHABILITACIÓN DE INMUEBLE PARA OFICINAS ADMINISTRATIVAS DEL CENTRO NACIONAL DE REGISTROS (CNR), EN AHUACHAPÁN, DEPARTAMENTO DE AHUACHAPÁN, PRÉSTAMO BCIE, EJECUTADO POR EL CENTRO NACIONAL DE REGISTROS, PERÍODO DEL 1 DE MAYO DE 2012 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2014.

SAN SALVADOR, 15 de DICIEMBRE DEL 2016



INDICE

CONTENIDO	PAGINA
1. Párrafo Introductorio	3
2. Objetivos del Examen	3
3. Alcance del Examen	4
4. Procedimientos de auditoría aplicados	4
5. Resultados del examen	4
6. Conclusión del examen	60
7. Seguimiento de Auditorías	61
8. Párrafo Aclaratorio	62



**Señores
Consejo Directivo
Director Ejecutivo
Centro Nacional de Registros (CNR)
Presente.**

1. Párrafo Introductorio

De conformidad con lo dispuesto en el Art. 195 ordinal 4° de la Constitución de la República, y Arts. 5, 30 y 31 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, y en atención a denuncia interpuesta en el Departamento de Participación Ciudadana de la Corte de Cuentas de la República, hemos realizado Examen Especial al Proyecto Rehabilitación de Inmueble para Oficinas Administrativas del Centro Nacional de Registros (CNR), en Ahuachapán, Departamento de Ahuachapán, Préstamo BCIE, ejecutado por el Centro Nacional de Registros, período del 1 de mayo de 2012 al 31 de diciembre de 2014.

2. Objetivos del examen

2.1 Objetivo General

Determinar que los aspectos o irregularidades señaladas a los funcionarios y empleados del CNR en la denuncia, son ciertos o falsos, y verificar física y funcionalmente que no existen condiciones de incumplimiento a la normativa que rige los procesos de selección, adjudicación, contratación y ejecución del Proyecto "Rehabilitación de Inmueble para Oficinas Administrativas del Centro Nacional de Registros (CNR), en Ahuachapán, departamento de Ahuachapán, Préstamo BCIE, ejecutado por el Centro Nacional de Registros, período del 1 de mayo de 2012 al 31 de diciembre de 2014", Contrato No. CNR-LPINT-01/2013-CNR-BCIE, proveniente de la Licitación Pública No. LPINT-11/2011-CNR-BCIE, financiado con fondos del Préstamo N°1888 del BCIE y del CNR en concepto de contrapartida.

2.2 Objetivos Específicos

1. Verificar el proceso de elección, adjudicación y ejecución del Contrato No. CNR-LPINT-01/2013-CNR-BCIE, la existencia o no de incumplimientos al mismo por ambas partes.
2. Determinar el correcto registro de los gastos relacionados con el proyecto "Rehabilitación de Inmueble para Oficinas Administrativas del Centro Nacional de Registros (CNR), en Ahuachapán, Depto. de Ahuachapán, Préstamo BCIE 1888, Ejecutado por el CNR" de acuerdo con las Normas y Principios de Contabilidad Gubernamental.



3. Verificar que las compras y/o adquisiciones, se realizaron en concordancia con las políticas de adquisición del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

4. Constatar si la ejecución del proyecto se realizó de acuerdo a lo estipulado en los documentos contractuales.

3. Alcance del Examen

Nuestro trabajo consistió en efectuar Examen Especial sobre supuestas irregularidades cometidas en el procedimiento de Selección de Contratista y Ejecución del Contrato No. CNR-LPINT-01/2013-CNR-BCIE, proveniente de la Licitación Pública No. LPINT-11/2011-CNR-BCIE, referente al Proyecto "Rehabilitación de Inmueble para Oficinas Administrativas del Centro Nacional de Registros (CNR), en Ahuachapán, departamento de Ahuachapán, Préstamo BCIE, ejecutado por el Centro Nacional de Registros, período del 1 de mayo de 2012 al 31 de diciembre de 2014", y estuvo enfocado a la revisión y análisis del cumplimiento relacionado a los aspectos de los procesos: financieros, de licitación, adjudicación, contratación, ejecución y desembolsos por pagos realizados e información requerida por el BCIE, a través de la documentación del expediente que soporta los hechos y actos efectuados en los procesos mencionados.

El examen fue realizado conforme a las Normas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Corte de Cuentas de la República.

4. Procedimientos de auditoría aplicados

Para lograr el objetivo trazado para el examen, realizamos los siguientes procedimientos:

1. Analizamos la denuncia.
2. Identificamos y estudiamos la normativa aplicable (Pólíticas y Normas del BCIE) que está relacionada con los procesos de selección, adjudicación, contratación, ejecución, así como a la de los aspectos denunciados.
3. Analizamos la información y documentación que soporta los procedimientos utilizados en la selección, adjudicación, contratación y ejecución del contrato de obra número CNR-LPINT-01/2013-CNR-BCIE, proveniente de la Licitación Pública No. LPINT-11/2011-CNR-BCIE.

5. Resultados del Examen

Como resultado de nuestros procedimientos de auditoría, se determinaron las siguientes observaciones:



Observación No. 1

Proceso de adquisición e incrementos al proyecto aprobados, sin que exista la documentación que lo soporte en debida forma.

Verificamos que el proyecto "Rehabilitación de Inmueble para Oficinas Administrativas del Centro Nacional de Registros (CNR) en Ahuachapán, Departamento de Ahuachapán, financiado con fondos del Préstamo No. 1888 del BCIE, estaba contemplado en el Plan Global de Inversiones de la segunda fase aprobado por el BCIE desde el 2009, sin embargo éste adquiere importancia a partir del 8 de abril de 2011, fecha en la que inicia la presentación, aprobación y autorización del requerimiento que legalmente ampara el servicio de construcción y supervisión, a través de la requisición No. 005460, solicitada por la Gerencia de Infraestructura y Mantenimiento, en la cual dice anexar un disco con archivos de planos, especificaciones técnicas, plan de oferta y criterios de evaluación, sin embargo esta documentación no se encuentra en el expediente en forma física ni el CD que la soporte, ni existe documentación anexa que detalle los antecedentes del proyecto para iniciar su adquisición, esto último a pesar de venir programado desde el 2009, cabe señalar que originalmente solo estaba contemplada la construcción de edificaciones nuevas, las cuales posteriormente fueron cambiadas debido a que parte del edificio fue considerado patrimonio cultural.

Adicionalmente, el 11 de mayo de 2011, la Gerencia Unidad de Coordinación del Proyecto, a través de Memorando Gerencia 246/2011, remite la requisición No.005460 de fecha 8-04-11, con cambios al presupuesto oficial original de \$876,000.00 dólares a \$1,249,139.92 dólares, experimentando un incremento del 42.6%. En el expediente no hemos encontrado la documentación que respalde y justifique el incremento de \$373,139.92 dólares para la construcción, y que a la vez identifique las partidas nuevas o variación de incrementos o disminuciones de las cantidades que de acuerdo a la revisión del presupuesto sean las que marquen la diferencia que soporta el aumento señalado, de igual forma, el incremento de los \$62,296.79 dólares para la supervisión del proyecto.

El Manual Operativo del Proyecto de Modernización del Registro Inmobiliario y del Catastro Fase II, en su Sección III, Disposiciones generales para las adquisiciones y contrataciones del proyecto, numeral 1 y 9 establece condiciones regulatorias para las adquisiciones y contrataciones, así:

"1. Normativa para las adquisiciones y contrataciones"

"Las adquisiciones para el proyecto serán realizadas conforme las disposiciones estipuladas en el Contrato de Préstamo, la Política y Normas para la Aplicación de la Política para la Obtención de Bienes y Servicios Relacionados, y Servicios de consultoría, con recursos del Banco centroamericano de Integración Económica (BCIE) y en forma supletoria, podrá aplicarse la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, LACAP y su Reglamento."



“9. Archivo de la documentación de las adquisiciones.”

“El CNR destinará un espacio seguro y adecuado, para el archivo físico de los expedientes de adquisiciones del Proyecto, que estará a cargo de la UACI. De igual forma, los expedientes deberán resguardarse durante toda la vida del proyecto y después de la fecha de cierre del mismo.”

La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, establece lo siguiente:

“Artículo. 20 Bis. Responsabilidades de los Solicitantes, literal g”.

“Para efectos de esta Ley se entenderá por solicitantes, las unidades o dependencias internas de la institución que requieran a la UACI la adquisición de obras, bienes o servicios. Estos deberán realizar los actos preparatorios de conformidad a las responsabilidades siguientes: ...

“g) Integrar y mantener actualizado el expediente administrativo de la solicitud, de tal manera que esté conformado por la recopilación del conjunto de documentos necesarios que se generen por las acciones realizadas desde la identificación de la necesidad hasta la solicitud de la adquisición...”

Artículo 19.- Seguimiento y Responsabilidad”

“El titular de la institución o la persona designada por éste, está en la obligación de dar seguimiento a la actuación de los subalternos y será responsable por la negligencia en que incurriere en la observancia de esta obligación. Si hubiere indicio de la comisión de algún delito por parte de los subalternos en el cumplimiento de sus funciones, deberá comunicarse de inmediato a la autoridad competente para no incurrir en responsabilidad por la omisión del aviso correspondiente. El Titular será responsable solidariamente por la actuación de sus subalternos en el incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley; asimismo, en su caso deberá iniciar los procedimientos e imponer las sanciones que la misma establece, sin perjuicio de deducir la responsabilidad penal si la hubiere...”

La deficiencia se debe a que la Gerente de Infraestructura y mantenimiento, Ex Jefe de Unidad de Desarrollo Institucional de la UCP, Gerente de Proyecto de la UCP, y el Ex Director Ejecutivo no han presentado la documentación que soporte y justifique el incremento del presupuesto efectuado para la construcción del Proyecto.

Como resultado se tiene la ejecución de un proyecto que no contaba con el debido respaldo de los documentos que detallen y soporten cada una de las etapas del mismo, así como las acciones realizadas desde la identificación de la necesidad hasta su adecuada finalización.

Comentarios de la Administración.

El Gerente de Proyecto de la UCP, expresó lo siguiente:



"Previo a dar respuesta a cada una de las Observaciones que me han sido notificadas por medio de Nota REF-DA5-068/2016 de fecha 15 de marzo del presente año, contenidas en el borrador del Informe de Auditoría de Examen Especial al Proyecto de Rehabilitación de Inmueble para Oficinas Administrativas del Centro Nacional de Registros en Ahuachapán, Departamento de Ahuachapán, préstamo BCIE 1888, ejecutado por el CNR, correspondiente al periodo del 1º. De mayo de 2012 al 31 de diciembre de 2014, solicito tomar en cuenta por parte de esa Dirección de Auditoría, el MARCO LEGAL que reguló el proceso de Licitación Pública Internacional No. LPINT-11/2011-CNR-BCIE: "Rehabilitación de Inmueble para Oficinas Administrativas del Centro Nacional de Registros en Ahuachapán"; el Concurso Público Internacional No. CPINT-12/2011-CNR-BCIE: "Consultoría para la Supervisión del Proyecto Rehabilitación de Inmueble para Oficinas Administrativas del Centro Nacional de Registros en Ahuachapán, y los contratos derivados de las mismas."

"a) No. CNR-LPINT-01/2013-CNR-BCIE: "Rehabilitación de Inmueble para Oficinas Administrativas del CNR en Ahuachapán" suscrito con [REDACTED] y,"

"b) No. CNR-CPINT-01/2013-CNR-BCIE, "Servicio de Consultoría para la Supervisión del Proyecto Rehabilitación de Inmueble para las Oficinas Administrativas del Centro Nacional de Registros en Ahuachapán", suscrito con [REDACTED] Dicho MARCO LEGAL se presenta a continuación:"

"I. CONTRATO DE PRÉSTAMO NO. 1888:"

"Artículo 9. "Obligaciones de Hacer", Sección 9.09 "Adquisición de Bienes y Servicios estipuló para el CNR: - OBLIGACIONES DE HACER:"

"Cumplir con la Política para la Obtención de Bienes y Servicios Relacionados y Servicios de Consultoría con recursos del BCIE, cuyo texto el Prestatario declara conocer y comprometerse a cumplir, en atención a la naturaleza del convenio constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica..."

"El prestatario podrá aplicar en forma supletoria los requisitos formales o detalles del procedimiento contemplados en su legislación nacional que no estén incluidos en la Política y Procedimientos del BCIE en esta manera, siempre que su aplicación no se oponga a las garantías básicas de transparencia, publicidad, igualdad, competencia y debido proceso."

"II. Política para la Obtención de Bienes y Servicios Relacionados, y Servicios de Consultoría, con Recursos Del Banco Centroamericano De Integración Económica; y las,"

"III. Normas para la Aplicación de la Política para la Obtención de Bienes y Servicios Relacionados, y Servicios de Consultoría, con Recursos Del Banco Centroamericano De Integración Económica, de la cual me permito citar cuatro de los más importantes artículos que le son aplicables:"



“ARTÍCULO 5. LEGISLACIÓN NACIONAL.”

“El prestatario podrá aplicar, en forma supletoria, los requisitos formales o detalles del procedimiento contemplados en su legislación nacional, no incluidos en la Política y en los procedimientos de “el Banco” en esta materia, siempre que su aplicación no se oponga a las garantías básicas de transparencia, publicidad, igualdad, competencia y debido proceso que deben reunir los procedimientos de adquisiciones, ni se contrapongan a estas Normas.”

“ARTÍCULO 6. RELACIONES JURÍDICAS.”

“Las relaciones jurídicas entre “el Banco” y sus prestatarios se regirán por los respectivos contratos de préstamo o cualquier otra modalidad de participación financiera, en adelante Contratos, en los cuales se establecerá la aplicación de las Normas y procedimientos para adquisiciones con recursos de “el Banco”, además de regulaciones específicas sobre los procedimientos de adquisiciones que se estime necesario destacar. Sin embargo, los derechos y obligaciones relacionados con los bienes y servicios a adquirirse para el proyecto, serán determinados por los documentos de licitación y los contratos de provisión respectivos, definidos por el prestatario. En este sentido, ningún proveedor o entidad que no sea parte de los contratos podrá derivar derechos o exigir pagos a “el Banco”, con motivo de los mismos.”

“ARTÍCULO 7. RESPONSABILIDADES.”

“La responsabilidad por la ejecución y administración de los proyectos reside en los prestatarios o en su caso, en los promotores del proyecto, incluyendo todo el proceso de adquisiciones, desde la preparación de los términos de referencia y/o documentos de licitación hasta la adjudicación y administración de los respectivos contratos.”

“El Banco por su parte, se reserva el derecho de supervisar y dar su no objeción a todo el proceso de adquisiciones, a efecto de asegurar el cumplimiento de los fines del préstamo y de sus normas y procedimientos, así como para verificar que el prestatario elija la oferta más conveniente.”

“ARTÍCULO 18. SUPERVISIÓN DE EL BANCO”.

“El Banco, de conformidad con sus disposiciones internas y manuales existentes mantendrá una estricta supervisión tanto del proceso de adquisiciones, como de la administración de los contratos resultantes, con el objeto de resguardar las reglas de economía y eficiencia aplicable al uso de sus recursos y a la eficaz ejecución de los proyectos, así como los principios básicos y políticas de “el Banco” en materia de adquisiciones.”

“Por su parte, el Prestatario deberá colaborar ampliamente con “el Banco” en la supervisión, conservando y poniendo a disposición del mismo, todos los documentos y antecedentes relacionados con el proceso, así como con la etapa posterior de administración de los respectivos contratos. Dichos antecedentes y documentos son elementos indispensables para que “el Banco” pueda ejercer una adecuada supervisión.”



"El Banco supervisa especialmente la preparación y cumplimiento del Plan General de Adquisiciones, los documentos de licitación o concurso, los informes sobre precalificación y los referidos a la evaluación y adjudicación de contratos."

"Normalmente "el Banco" acompaña todo el proceso de adquisiciones y revisa los diferentes pasos en forma concurrente, otorgando la no objeción de la Institución a los avisos de prensa, licitaciones, concursos, informes de evaluación, y contratos. Sin embargo, en el caso de proyectos especiales debidamente calificados, "el Banco" podrá, a su discreción, realizar la revisión con posterioridad a la formalización del contrato entre el Prestatario y el proveedor, (revisión ex-post y por muestreo). Normalmente esto se debe a que el proyecto incluye numerosas obras pequeñas que, por su naturaleza o distancia geográfica, no pueden ser agrupadas en licitaciones grandes ni supervisadas concurrentemente."

"Detallado los antecedentes anteriores, los comentarios propiamente dichos, emitidos por el Gerente de la Unidad de Coordinación del Proyecto de Modernización del Registro Inmobiliario y del Catastro Fase II, previo a la emisión del informe final, son los siguientes:"

"Tal como se explicó por medio de nota CNR/UCP/282/2015 de fecha 07 de diciembre de 2015, el Memorando DE-GIM-0048/09 preparado por el Gerente de Infraestructura y Mantenimiento que fungía en el año 2009, señor [REDACTED] contenía una presentación con el "PERFIL DEL PROYECTO: Rehabilitación de Inmueble para Oficinas Administrativas del CNR en el Departamento de Ahuachapán", documento en el cual expone, en su Romano V. "Identificación y Evaluación de alternativas" que pudiesen tomarse en cuenta para el desarrollo del proyecto."

"De un total de 4 alternativas que contiene ese documento, la que le pareció más acertada a la Administración del CNR (del año 2009), fue la "Rehabilitación de la Estructura Existente", tal como lo reza el documento "PERFIL DEL PROYECTO, en su última página: "Debido a la política de Austeridad del Quinquenio en curso (2009-2014), surge la alternativa No. 4, la cual se basa en la Rehabilitación del Inmueble adquirido por el CNR". (ANEXO 1). Esta fue la que se decidió, y no consta en nuestros archivos su aprobación, y no tenemos por qué tenerla en la UCP, sino más bien debe estar en los archivos de la Gerencia de Infraestructura y Mantenimiento del CNR."

"Para este proyecto, el Gerente de Infraestructura y Mantenimiento de esa época presentó en dicho documento, un costo estimado "a nivel de perfil", estableciendo los siguientes ítems:"

1. Área actual del inmueble	937.94 metros cuadrados
2. Área de Tratamiento de adobe	263.56 metros cuadrados
3. Área de Tratamiento de mampostería	67.21 metros cuadrados
4. Área de ambientación ecológica	106.08 metros cuadrados
5. Área de construcción nueva	242.87 metros cuadrados
6. Área de portales	169.10 metros cuadrados
7. Servicios de apoyo (aire acondicionado, redes, etc.)"	



“Con base a áreas anteriores, es que dicho Gerente presentó en el documento, un valor estimado para dicha Rehabilitación de \$ 876,000.00, sin que se contara con un estudio técnico y profundo sobre las diferentes partidas que conformarían este Proyecto ni tampoco de cantidades de obra; es decir, todo estaba a nivel de una “estimación realizada a groso modo”, **razón por la cual no existe la documentación requerida por la Corte de Cuentas**, solo el documento presentado, **razón por lo cual no puede efectuarse ese análisis comparativo** que se pretendía realizar, consistente en **“identificar las partidas nuevas y/o variaciones de incrementos o disminuciones en las cantidades de obra”**. Pero de esta falta de documentación señalada no puede responsabilizarse al suscrito como Gerente del Proyecto, ya que esta es una función de la Gerencia de Mantenimiento e Infraestructura del CNR, por ser el área especializada en este tipo de proyectos, es la responsable de su elaboración, o en su defecto, de la contratación de terceros para la elaboración de dichos estudios.”

“La afirmación anterior se sustenta, además, con lo regulado en el “Manual de Organización y Funciones del Centro Nacional de Registros” en el que se establece para la Gerencia de Infraestructura y Mantenimiento:”

“Unidad Organizativa: Gerencia de Infraestructura y Mantenimiento, Descripción General”

“Ejecutar estratégicamente las obras de infraestructura en lo referente a construcciones y remodelaciones, habilitaciones y ampliaciones, así como el mantenimiento preventivo y correctivo que el CNR necesita desarrollar en las oficinas centrales y departamentales.”

“Funciones específicas:”

“1. Planificar, diseñar y construir obras de Infraestructura que satisfagan las exigencias de la modernización de la Institución, como de los usuarios.”

“4. Contribuir al Fortalecimiento de la Institución, con la construcción de nuevas edificaciones propias y mejoras a las ya existentes.”

“6. Coordinar equipos multidisciplinarios de especialistas para el desarrollo de los diseños finales previos a la construcción de las obras.”

“Para cumplir con dicha función, la Gerencia de Infraestructura y Mantenimiento CNR definió que se debería contratar diferentes consultorías por medio de las cuales se realizaran los estudios técnicos en las áreas siguientes: a) diseño hidráulico y sanitario; b) diseño estructural; c) diseño de instalaciones eléctricas, iluminación, telefonía, transmisión de datos y sistema de cámaras de circuito cerrado; d) diseño de aire acondicionado; y, e) evaluación restaurativa del techo existente, para lograr así una rehabilitación completa del Inmueble.”

“Por lo anteriormente expuesto, el monto de \$ 876,000.00 en ningún momento puede considerarse como el “presupuesto oficial original del Proyecto”, tal como lo ha señalado la Corte de Cuentas, en el segundo párrafo de esta Observación, por lo que tampoco puede considerarse como el punto de referencia para señalar que en dicho Proyecto ha habido un incremento del 42.6% del valor original”.



"Por lo anterior, se solicita considerar tomar en cuenta la evidencia documental presentada a dicha Corte de Cuentas en el Anexo No. 1 tanto de esta respuesta, como de la nota CNR/UCP/282/2015 de fecha 07 de diciembre de 2015 y se desvanezca dicha observación, de mi responsabilidad."

"Así también, se adjunta a la presente respuesta, copia de los Requerimientos elaborados para la contratación de cada uno de los estudios técnicos, bajo la modalidad de consultorías, así como también los documentos legales de contratación realizados (Anexo 1)."

La Gerente de Infraestructura y Mantenimiento, Monitor y Administrador de Contrato, manifestaron lo siguiente:

"Con respecto a los comentarios del Auditor en relación a esta observación, le confirmamos que mantenemos lo expuesto en nota de respuesta de fecha 7 de diciembre de 2015, punto N° 1 al 3, a notas REF-DA5-EERIOACNR-35/2015, REF-DA5-EERIOACNR-36/2015 y REF-DA5-EERIOACNR-37/2015, con la siguiente ampliación:"

"1. Inicialmente el manual operativo del Proyecto de Modernización del Catastro II, consideraba la construcción de un edificio nuevo para las oficinas del CNR en Ahuachapán, sin embargo, en el año 2009, el Director Ejecutivo en funciones decidió que en lugar de realizar la construcción nueva, se restauraría la infraestructura existente en el inmueble propiedad del CNR ubicado en la ciudad de Ahuachapán."

"2. Atendiendo las instrucciones del Director Ejecutivo, el Gerente de infraestructura en funciones por medio del memorando DE-GIM-0048/2009 de fecha 8 de diciembre de 2009, le remite el perfil del proyecto de Ahuachapán, con cuatro posibles alternativas de construcción, estableciendo que la alternativa 4 es la que es posible desarrollar, a solicitud de la Administración con el objeto de mantener la casa en su estado original; incluyendo un cuadro de áreas generales de actividades y un costo total estimado de \$876,000.00 dólares. Sin embargo, este monto no presenta respaldo técnico que permita conocer cómo se calculó y también no existe un desglose de partidas de actividades generales para este proyecto, adicionalmente, de acuerdo a la alternativa N° 4, que menciona el memorando, no incluye el costo de equipamiento y mobiliario."

"3. Adicionalmente continuando con la instrucción del Director Ejecutivo, el Gerente solicitó a Secretaría de Cultura que la Resolución AH-011-2005 que era para la construcción del nuevo edificio se modificara o en su defecto iniciara un nuevo expediente para la rehabilitación o restauración del inmueble."

"4. Al mismo tiempo y continuando con la instrucción del Director Ejecutivo, el coordinador financiero de la UCP, consultó al BCIE sobre esta modificación del proyecto, manifestando dicha institución que para realizar el cambio en la naturaleza del proyecto debería presentar información técnica que comprendiera aspectos como son el nuevo diseño del proyecto, una programación física y métodos de adquisición (de

acuerdo a las normas para la aplicación de la política para la obtención de bienes y servicios relacionados y servicios de consultoría y concursos del BCIE)."



"5. Partiendo de la solicitud realizada a Secretaría de Cultura y la No Objeción del BCIE a realizar el cambio solicitado al proyecto, se iniciaron los procesos de contratación de los consultores para realizar el diseño en las áreas de estructuras, eléctricos, hidráulicos y aire acondicionado (Nota de BCIE GES-075/2010 y DE-GIM-003/10)."

"6. A partir de los productos presentados por los consultores (Planos especificaciones técnicas y presupuestos) y la incorporación de los requerimientos de las distintas unidades del CNR, la GIM consolidó el diseño completo del proyecto (Se anexa presupuestos de consultores en CD y cuadro general de montos consolidado. Anexo 1"

"A partir de la información anteriormente descrita podemos establecer que el cambio en el diseño del proyecto se inició a partir de la instrucción del Director Ejecutivo en funciones y que para tal efecto el CNR realizó las gestiones correspondientes ante las instituciones públicas que regulan la ejecución de proyectos y ante el BCIE por medio del cumplimiento establecido en el contrato de préstamo N° 1888 y adicionalmente, describimos como a partir del nuevo diseño se obtuvo el nuevo monto del proyecto de \$1,249,139.92, considerando que la información presentada da por superada la observación del Auditor."

Ex Director Ejecutivo del CNR, manifestó los siguientes comentarios:

"Luego de las explicaciones emitidas por la Administración, los auditores concluyeron que no se presenta evidencia documentada de manera que permita determinar en detalle los costos y partidas nuevas o recalculadas que las consultorías dieran como resultado de sus estudios, que permita identificar las diferencias entre el proyecto "viejo contra el nuevo", es decir, el documento que como resultado de unir los diferentes aportes sea el detalle del nuevo diseño con sus aumentos y disminuciones."

"En razón de ello, de parte de los auditores se nos explicó que lo que necesitan tener a la vista son los documentos que sirvieron de estudio entre lo que sustentaba el proyecto en el año 2009 y lo que sustentó el proyecto en el 2012, sin embargo, como se estableció, no existe un documento de esa naturaleza en la institución ya que lo que se consideró por la Administración del CNR en el año 2009 fue descartada por las administraciones siguientes que prepararon la ejecución real de dicho proyecto."

"Debe tomarse en cuenta que en el mes de junio de 2009 hubo cambio de administración en el CNR, lo cual implicó no solamente el cambio de miembros del Consejo Directivo como titular de la institución, sino también de Director Ejecutivo y de funcionarios de primer nivel, tales como el Gerente de la UCP, el Gerente de Infraestructura y Mantenimiento, entre otros, que se venían encargando de la formulación del proyecto."

"Lo anterior impactó en todo sentido el trabajo que se había realizado ya que implicó el cambio de muchos de los funcionarios que integraban la Unidad Coordinadora del

Proyecto, pues se consideró que era necesario trabajar con ideas y objetivos distintos a los que la administración saliente estaba implementando en el proyecto, luego de ello en el mes de junio del año 2010, se hace un segundo cambio en la administración del CNR, que implicó el ingreso de mi persona como Director Ejecutivo y de otros funcionarios a la institución vinculados con la ejecución del proyecto y de otros que se estaban desarrollando en la UCP.”

“Debe tomarse en consideración también que desde el año 2009 al año 2012 hubieron al menos cinco Gerentes de la UCP, siendo el último el [REDACTED] que actualmente continúa ejerciendo dicho cargo, es por tal razón que todos estos factores influyeron en la orientación de prioridades dentro de la ejecución del Proyecto Midiendo El Salvador Fase II, lo cual también afectó el desarrollo del proyecto a ejecutar en Ahuachapán.”

“Todas estas circunstancias fueron determinantes para que al momento que se comenzara a rediseñar el proyecto como tal, los técnicos decidieran prescindir de los bosquejos, proyecciones, presupuestos, partidas, entre otros elementos, que la administración anterior había medianamente considerado, por lo cual, cuando se comienzan a hacer estimaciones del valor real del proyecto, no se tomó en cuenta lo hecho anteriormente por los otros funcionarios, sino que se partió de cero, es por ello que la institución no realizó un estudio de rediseño del proyecto que contenga las justificaciones de los incrementos del presupuesto original al presupuesto final aprobado, ya que el presupuesto establecido por la administración del CNR del año 2009 no constituyó en ningún momento un antecedente para lo que se ejecutó en Ahuachapán.”

“Por otra parte, debo señalar que en esta observación se trata de establecer responsabilidad para mi persona en calidad de Director Ejecutivo del CNR, sin embargo, tal señalamiento y sus fundamentaciones no están relacionadas con la naturaleza de mis funciones en la institución, tanto es así, que la normativa presuntamente infringida en esta observación corresponde a disposiciones de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), que en ningún momento vinculan la figura del Director Ejecutivo, por lo cual no puede haber responsabilidad de ninguna clase de mi persona por disposiciones legales que nunca infringí ni por acción ni omisión, es por tal razón, que dicha observación debe ser desvanecida.”

Comentarios del Auditor

Sobre los comentarios del Ex Director Ejecutivo manifestamos que no fue posible evidenciar la existencia de un estudio que inicialmente definiera en detalle el costo del proyecto, ya que basaron sus decisiones en base a un perfil del proyecto que contemplaba cuatro alternativas que iban desde los \$876,000.00 hasta 2 millones aproximadamente, sin que éstas contaran con el soporte y detalle de los montos que eran señalados en el perfil presentado. Es importante recalcar que el perfil presentado, fue la base para la toma de decisiones de la institución. Segunda, el Ex Director Ejecutivo señala como responsable del manejo, resguardo y actualización de la

documentación que soporta el proceso, al Ex Jefe de la Unidad de Desarrollo Institucional de la UCP, quien además en la etapa de ejecución de la obra fungió como Administrador de Contrato.

Tercera, el Ex Director Ejecutivo del CNR, expresa que la documentación no existe y señala que fue desechada y desestimada para el nuevo diseño por los técnicos, condición que contraviene sus deberes, puesto que debió haber exigido el cuidado y resguardo de la misma, ya que esa documentación era la base que sustenta el nuevo monto del diseño final y era el soporte de los cambios que se realizaban al proyecto, contrario a ello da por aceptado la falta de ella, argumentando adicionalmente que fue debido a los cambios de administración en los períodos del 2009 y 2010 en los cuales él no formó parte.

Los comentarios y evidencias presentadas por la Gerente de Infraestructura y Mantenimiento, y Jefe de Desarrollo Institucional de la UCP, quien fungió también como Administrador del Contrato, señalan que a partir del 28 de abril de 2010 se consideraría un nuevo proceso partiendo de cero, de igual forma mencionan la contratación de cinco consultorías para la elaboración y formulación de nuevos diseños, lo cual permitiría al sumar cada uno de ellos, el nuevo monto total del proyecto, sin embargo no presentan evidencia documentada de manera que permita determinar en detalle los costos y partidas nuevas o recalculadas que las consultorías dieron como resultado de sus estudios, lo que permitiría identificar las diferencias entre el proyecto anterior y el nuevo, así como la inserción de nuevas partidas, lo que no ha sido presentado, pero sin embargo, el monto original (\$876,000.00) siguió siendo la base, lo mantuvieron y solicitaron la aprobación de un incremento al presupuesto original por \$373,139.92, para el caso de la obra civil y \$ 62,296.79 para la Supervisión de la obra. En cuanto al CD se limitan a expresar que no lo tienen pero que se remitió a la UACI en la fecha referida, del cual existe evidencia que fue devuelto por la UACI debido a deficiencias en las especificaciones técnicas, y por estar en formato PDF, lo que dificultaba su manejo, adaptación y acoplamiento a las bases como documento completo.

Referente a que a partir de los estudios de los consultores se hizo un consolidado completo del proyecto, y que es como partir de cero, y con mucha más razón, debería identificarse en este mismo proceso, las cantidades y partidas que se conservaron y que forman parte de los \$876,000 dólares originales, y por supuesto las que nuevas que se incorporan.

Los comentarios y evidencias presentadas por el Gerente de Proyecto de la UCP, dan por aceptado y expresa que la documentación requerida no existe y por lo tanto no puede hacerse un análisis comparativo que permita determinar en detalle el nuevo presupuesto aprobado para el proyecto, y dice como justificativo, que se debió al hecho de haber iniciado el requerimiento de compra con documentos que solo daban detalle de un perfil e idea del proyecto, el cual contemplaba un monto que le faltaba sustento técnico, sin embargo, no presenta documentación que evidencie que haya advertido a los demás involucrados que directamente tienen participación en llevar a cabo el proyecto comentado, de las condiciones que da por aceptado, contrario a ello, trata de desligarse de la responsabilidad que tiene, y señala como responsables de la falta de



esta documentación a la Gerencia de Infraestructura, y olvida que la unidad que dirige es la que solicita el requerimiento, y que dentro de sus deberes, está el de asegurarse que lo que está requiriendo debe estar bien sustentado antes de proceder.

Dice que el monto original en ningún momento fue considerado como presupuesto oficial, sin embargo, es con el que solicitó la no objeción al banco y fue presupuestado en el plan general del 2009, 2010 y 2011.

El Manual Operativo del Proyecto, le exige que la finalidad de la UCP debe ser velar por el desarrollo exitoso de todos los elementos del Proyecto a través de la coordinación y el monitoreo de sus componentes, para lo cual, será la responsable de controlar la información administrativa, financiera, legal y técnica del proyecto.

Finalmente, de la lectura de los comentarios expresados por el Ex Director Ejecutivo, Gerente de Proyecto de la UCP, la Gerente de Infraestructura y mantenimiento, Ex Jefe de Unidad de Desarrollo Institucional de la UCP, este último también como Administrador de Contrato, dan a entender que no existe la documentación que soportaría el detalle comparativo del incremento del presupuesto.

Observación No. 2

Incompatibilidad de funciones del Monitor del Proyecto y la Supervisión Externa.

Verificamos a través de los documentos contractuales que contiene el expediente del proyecto, la existencia de un Monitor para verificar el cumplimiento de la calidad y cantidad de la obra contratada, así como de otras delegadas a través de los instrumentos relacionados con la ejecución y supervisión del proyecto, dicho nombramiento nace a través de la Gerencia de Infraestructura del CNR, la cual además de generar incompatibilidad de funciones con las atribuciones, deberes y responsabilidades de la Supervisión Externa, riñe también con las funciones del Administrador de Contrato, puesto que las funciones encomendadas por Ley y Contrato le corresponden a la Supervisión y Administrador, adicionalmente no se ha podido evidenciar documentalmente que dicho nombramiento cuenten con el acuerdo de aprobación y autorización para ejercer dicho cargo por parte del Consejo Directivo del CNR o en su efecto por el Director Ejecutivo.

La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública establece lo siguiente:

Artículo 110.- Seguimiento de la Ejecución

Sin perjuicio de lo pactado en los contratos de supervisión de obras públicas, adicionalmente las instituciones deberán designar a los administradores de contratos, para comprobar la buena marcha de la obra y el cumplimiento de los contratos.

Del Contrato No. CNR-CPINT-01/2013-CNR-BCIE, "Servicio de Consultoría para la Supervisión del Proyecto Rehabilitación de Inmueble para las Oficinas Administrativas



del Centro Nacional de Registros en Ahuachapán", en su Cláusula Primera, Objeto del Contrato, se establece:

... "El contratista establecerá los procedimientos para cada obra que supervise en los diferentes trabajos, llámese "construcción y Restauración de edificios, suministro e instalación de equipo y mobiliario". Llevará a cabo toda la labor para el aseguramiento de la calidad, tanto en el seguimiento y control general de la construcción de la obra, como en lo concerniente al control de la calidad de los materiales, equipos y procedimientos constructivos" ...

Las Bases de Licitación en el apartado 77 Plan de Control de Calidad y 78, representantes del CNR, literal "b" establecen lo siguiente:

77. Plan de Control de Calidad.

..."La Contratista someterá un Plan de Control de Calidad actualizado a la Supervisión Externa y Monitor para su aprobación, el que deberá presentar a los cinco (5) días calendario después de la fecha de Orden de Inicio dada por el CNR' La Supervisión Externa en coordinación con el Monitor dispondrá de un plazo de tres (3) días calendario después de recibido el plan de Control de Calidad para aprobarlo o para efectuar sus observaciones...", del párrafo 5, "El plan de control de calidad deberá contemplar en su oportunidad lo concerniente a obras no previstas en el Diseño proporcionado en estos documentos, lo cual deberá contar con la aprobación de la Supervisión Externa y el Monitor antes de dar inicio a dichas obras." Y del párrafo 10 y 11 lo siguiente: "En el caso que la Supervisión Externa y el Monitor considere que determinadas unidades de la obra no tienen la calidad adecuada, podrán solicitar a la Contratista, la realización de los ensayos necesarios de contraste para comprobar que la calidad de los trabajos se ajusta a la requerida en las Especificaciones Técnicas. Las comprobaciones o ensayos correrán por cuenta de la Contratista."

"El Plan de Control de Calidad de los Materiales y la puesta en obra habrá de ser discutido según los requisitos de las Normas, Especificaciones Técnicas Y aprobado por la Supervisión Externa y el Monitor."

78. Representantes del CNR, literal "b" Monitor.

"Ingeniero civil o arquitecto que será designado por la GERENCIA DE INFRAESTRUCTURA Y MANTENIMIENTO-CNR para velar por el cumplimiento en calidad y cantidad conforme a los aspectos técnicos requeridos en la contratación o que se generen para la buena ejecución de la obra, sin restar las responsabilidades y obligaciones de la Supervisión Externa."

Artículo 19.- Seguimiento y Responsabilidad

"El titular de la institución o la persona designada por éste, está en la obligación de dar seguimiento a la actuación de los subalternos y será responsable por la negligencia en que incurriere en la observancia de esta obligación. Si hubiere indicio de la comisión de algún delito por parte de los subalternos en el cumplimiento de sus funciones, deberá



comunicarse de inmediato a la autoridad competente para no incurrir en responsabilidad por la omisión del aviso correspondiente. El Titular será responsable solidariamente por la actuación de sus subalternos en el incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley; asimismo, en su caso deberá iniciar los procedimientos e imponer las sanciones que la misma establece, sin perjuicio de deducir la responsabilidad penal si la hubiere...”

Artículo 10. Jefe de Adquisiciones y Contrataciones Institucional, literal “f”, establece:

“La UACI estará a cargo de un Jefe, el cual será nombrado por el titular de la institución; quien deberá reunir los mismos requisitos exigidos en el artículo 8 de la presente Ley, y sus atribuciones serán las siguientes:

f) Adecuar conjuntamente con la unidad solicitante las bases de licitación o de concurso, términos de referencia o especificaciones técnicas.”

La condición se debe a que, dentro del proceso de elaboración de las bases y especificaciones técnicas, el Ex Jefe Unidad de Desarrollo Institucional de la UCP, la Gerente de Infraestructura y Mantenimiento, el Gerente de Proyectos de la UCP, Ex Director Ejecutivo y Ex Jefe UACI, introdujeron la figura de monitor, la cual no cuenta con el criterio y asidero legal que le permita formar parte de las bases y delegar a través de las mismas, nombramientos de personal en los procesos de construcción de la obra.

Como resultado se tuvo la introducción de un actor más, dentro del proceso de tramitación y aprobación del avance de la obra, haciendo lento y tardío dicho proceso, ya que no solo bastaba la aprobación de la supervisión, sino que estaba acondicionada a la aprobación del Monitor, es decir, se duplicaron las funciones y se restaron responsabilidades a la supervisión.

Comentarios de la Administración

El Gerente de Proyecto de la UCP, manifestó lo siguiente:

“Para el análisis y presentación de comentarios sobre esta observación, es muy importante tomar en cuenta lo regulado en el contrato de Préstamo No. 1888:”

“Artículo 9. “Obligaciones de Hacer”, Sección 9.09 “Adquisición de Bienes y Servicios estipuló para el CNR: - OBLIGACIONES DE HACER:”

“Cumplir con la Política para la Obtención de Bienes y Servicios Relacionados y Servicios de Consultoría con recursos del BCIE, cuyo texto el Prestatario declara conocer y comprometerse a cumplir, en atención a la naturaleza del convenio constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica...”

“El prestatario podrá aplicar en forma supletoria los requisitos formales o detalles del procedimiento contemplados en su legislación nacional que no estén incluidos en la Política y Procedimientos del BCIE en esta manera, siempre que su aplicación no se

oponga a las garantías básicas de transparencia, publicidad, igualdad, competencia y debido proceso.”



“El contrato y artículo anteriormente citados, constituyen el criterio o asidero legal que el CNR tiene para la inclusión dentro del proyecto de Ahuachapán, de la figura de “Monitor” del mismo, son las Normas para la Aplicación de la Política para la Obtención de Bienes y Servicios Relacionados, y Servicios de Consultoría, con Recursos Del Banco Centroamericano de Integración Económica, de la cual me permito citar los artículos que le son aplicables:”

“ARTÍCULO 5. LEGISLACIÓN NACIONAL.

El prestatario podrá aplicar, en forma supletoria, los requisitos formales o detalles del procedimiento contemplados en su legislación nacional, no incluidos en la Política y en los procedimientos de “el Banco” en esta materia, siempre que su aplicación no se oponga a las garantías básicas de transparencia, publicidad, igualdad, competencia y debido proceso que deben reunir los procedimientos de adquisiciones, ni se contrapongan a estas Normas.”

“Dado que la Licitación Pública Internacional No. LPINT-11/20114-CNR-BCIE estaba siendo financiada con recursos del BCIE, la regulación aplicada para este proceso fue en primera instancia la Política para la Obtención de Bienes y Servicios Relacionados, y Servicios de Consultoría y sus respectivas normas, y nada más se aplicaría la LACAP, de manera supletoria.”

“ARTÍCULO 7. RESPONSABILIDADES.

La responsabilidad por la ejecución y administración de los proyectos reside en los prestatarios o en su caso, en los promotores del proyecto, incluyendo todo el proceso de adquisiciones, desde la preparación de los términos de referencia y/o documentos de licitación hasta la adjudicación y administración de los respectivos contratos.”

“El Banco por su parte, se reserva el derecho de supervisar y dar su no objeción a todo el proceso de adquisiciones, a efecto de asegurar el cumplimiento de los fines del préstamo y de sus normas y procedimientos, así como para verificar que el prestatario elija la oferta más conveniente.”

“En cumplimiento del artículo anterior, para el caso de la Licitación que nos ocupa, el Banco estuvo supervisando de principio a fin el proceso, dando su no objeción a todos los documentos generados: bases, informes, contratos; y por consiguiente a todas sus secciones, apartados y regulaciones específicas, dentro de las cuales se dio la inclusión de la figura de “Monitor”, tal como se muestra a continuación:”

“A. 10 DE ABRIL DE 2012:

El Banco emite su No Objeción al Aviso de Convocatoria a utilizar para publicar este proceso en los periódicos y a las Bases de “Rehabilitación de Inmueble para Oficinas Administrativas del CNR en Ahuachapán”; y “Supervisión de la Rehabilitación de Inmueble para Oficinas Administrativas del CNR en Ahuachapán”. (Se adjunta copia de dicha nota Anexo 7, GES-0268/2012).”



"B. 10 DE DICIEMBRE DE 2012:

El Banco emite su No Objeción a los Informes Finales de Evaluación de Ofertas de la Licitación Pública Internacional No. LPINT-11/2011-CNR-BCIE y del Concurso Público Internacional No. CPINT-12/2011-CNR-BCIE, para el proyecto: "Rehabilitación de Inmueble para Oficinas Administrativas del CNR en Ahuachapán"; y "Supervisión de la Rehabilitación de Inmueble para Oficinas Administrativas del CNR en Ahuachapán". (Se adjunta copia de dicha nota Anexo 8, GES-0962/2012)."

"C. 20 DE MARZO DE 2013

El Banco emite su No Objeción a los contratos siguientes:

- Contrato No. CNR-LPINT-01/2013-CNR-BCIE: "Rehabilitación de Inmueble para Oficinas Administrativas del CNR en Ahuachapán";
- Contrato No. CNR-CPINT-01/2013-CNR-BCIE: "Supervisión de la Rehabilitación de Inmueble para Oficinas Administrativas del CNR en Ahuachapán". (Se adjunta copia de dicha nota Anexo 9, GES-0237/2013)."

"ARTÍCULO 18. SUPERVISIÓN DE "EL BANCO.

El Banco", de conformidad con sus disposiciones internas y manuales existentes mantendrá una estricta supervisión tanto del proceso de adquisiciones, como de la administración de los contratos resultantes, con el objeto de resguardar las reglas de economía y eficiencia aplicable al uso de sus recursos y a la eficaz ejecución de los proyectos, así como los principios básicos y políticas de "el Banco" en materia de adquisiciones."

"Por su parte, el Prestatario deberá colaborar ampliamente con "el Banco" en la supervisión, conservando y poniendo a disposición del mismo, todos los documentos y antecedentes relacionados con el proceso, así como con la etapa posterior de administración de los respectivos contratos. Dichos antecedentes y documentos son elementos indispensables para que "el Banco" pueda ejercer una adecuada supervisión."

"El Banco supervisa especialmente la preparación y cumplimiento del Plan General de Adquisiciones, los documentos de licitación o concurso, los informes sobre precalificación y los referidos a la evaluación y adjudicación de contratos."

"Normalmente "el Banco" acompaña todo el proceso de adquisiciones y revisa los diferentes pasos en forma concurrente, otorgando la no objeción de la Institución a los avisos de prensa, licitaciones, concursos, informes de evaluación, y contratos. Sin embargo, en el caso de proyectos especiales debidamente calificados, "el Banco" podrá, a su discreción, realizar la revisión con posterioridad a la formalización del contrato entre el Prestatario y el proveedor, (revisión ex-post y por muestreo). Normalmente esto se debe a que el proyecto incluye numerosas obras pequeñas que, por su naturaleza o distancia geográfica, no pueden ser agrupadas en licitaciones grandes ni supervisadas concurrentemente."

"El artículo anterior, confirma la participación que tiene el BCIE en los diferentes Proyectos que financia; y para el caso del CNR, con el Proyecto de Ahuachapán ejecutó



una estricta supervisión del proyecto, en especial durante la etapa de “preparación de los documentos de licitación o concurso”, los cuales se le enviaron íntegramente a fin de que fueran revisados y aprobados. Si hubiesen existido en dichos documentos, elementos que contradigan lo dispuesto en la Política de Adquisiciones del banco o en sus normas, nos lo hubiesen hecho de nuestro conocimiento, mostrando su desacuerdo, y para obtener su No Objeción hubiese sido necesario cambiar las Bases, hasta que se adecuaran a los criterios y lineamientos que dicho Banco provee. Sin embargo, no fue así, ya que todo el documento de “Base de Licitación” fue aprobado por el Banco, incluyendo la figura del “Monitor”, que fue incorporada desde la Sección I “Instrucciones a los Oferentes”, numeral 1. “Definiciones y Abreviaturas”, como la Persona nombrada por la Gerencia de Infraestructura y Mantenimiento responsable del seguimiento de aspecto técnicos de la Obra.”

“ARTÍCULO 6. RELACIONES JURÍDICAS.

Las relaciones jurídicas entre “el Banco” y sus prestatarios se regirán por los respectivos contratos de préstamo o cualquier otra modalidad de participación financiera, en adelante Contratos, en los cuales se establecerá la aplicación de las Normas y procedimientos para adquisiciones con recursos de “el Banco”, además de regulaciones específicas sobre los procedimientos de adquisiciones que se estime necesario destacar. Sin embargo, los derechos y obligaciones relacionados con los bienes y servicios a adquirirse para el proyecto, serán determinados por los documentos de licitación y los contratos de provisión respectivos, definidos por el prestatario. En este sentido, ningún proveedor o entidad que no sea parte de los contratos podrá derivar derechos o exigir pagos a “el Banco”, con motivo de los mismos. (Se adjunta copia de la Política y de las Normas de Adquisiciones del BCIE, Anexo 10).”

“En cumplimiento al artículo anterior, el contrato de préstamo No. 1888, en su artículo 9. “Obligaciones de Hacer”, Sección 9.09 “Adquisición de Bienes y Servicios estipuló para el CNR: - OBLIGACIONES DE HACER:”

“Cumplir con la Política para la Obtención de Bienes y Servicios Relacionados y Servicios de Consultoría con recursos del BCIE, cuyo texto el Prestatario declara conocer y comprometerse a cumplir, en atención a la naturaleza del convenio constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica...”

“El prestatario podrá aplicar en forma supletoria los requisitos formales o detalles del procedimiento contemplados en su legislación nacional que no estén incluidos en la Política y Procedimientos del BCIE en esta manera, siempre que su aplicación no se oponga a las garantías básicas de transparencia, publicidad, igualdad, competencia y debido proceso. (Se adjunta copia de dicho artículo y Sección del contrato de préstamo 1888, Anexo11).”

“Por el hecho de haber establecido el BCIE “un marco legal” que exige a sus prestatarios, incluido en CNR, que cumpla con las Normas y procedimientos para adquisiciones con recursos de “el Banco”, así como también de haber regulado que los derechos y obligaciones relacionados con los bienes y servicios a adquirirse para el proyecto, serían determinados por los documentos de licitación y los contratos de



provisión respectivos, definidos por el prestatario, concluimos que el CNR estaba legalmente facultado para incorporar dentro de la Base de Licitación la figura de "monitor" y además, en el mismo documento aprobado por el BCIE se definió cuál iba a ser la Unidad Organizativa dentro de la Institución que iba a ser la responsable de nombrarla, razón por la cual no era necesario que dicho nombramiento, con las funciones encomendadas, trascendiera a instancias superiores, es decir, contara con un acuerdo de aprobación y autorización para ejercer dicho cargo por parte del Consejo Directivo del CNR, o en su defecto por el Director Ejecutivo, tal como lo ha planteado el Equipo de Auditoría, en la Observación No. 4, que se me ha notificado."

"Con relación a que existe una "Incompatibilidad de funciones" del Monitor del Proyecto con las funciones de la Supervisión Externa, queremos aclarar que el numeral 78 de las Bases de la Licitación Pública Internacional N° LPINT-11/2011-CNR-BCIE, citado por ustedes, señala en su parte final que existirá dicha figura, "sin restar las responsabilidades y obligaciones de la Supervisión externa":

"b. MONITOR

Ingeniero civil o arquitecto que será designado por la GERENCIA DE INFRAESTRUCTURA Y MANTENIMIENTO-CNR para velar por el cumplimiento en calidad y cantidad conforme a los aspectos técnicos requeridos en la contratación o que se generen para la buena ejecución de la obra, sin restar las responsabilidades y obligaciones de la Supervisión Externa."

"Cabe aclarar que la incorporación de dicho "monitor" se realizó con el propósito de que el CNR se garantizara de que hubiera un responsable directo a nivel interno, es decir, dentro de la Institución, del seguimiento de los aspectos técnicos de la obra, dejándole al Administrador del contrato, las actividades principales en el desarrollo del contrato, tal como lo estipula en mismo numeral 78 de las Bases de la referida Licitación. Ante este planteamiento, no hubo observaciones de parte del BCIE, sino por el contrario, vio con buenos ojos que la Institución velara por sus intereses y por la buena ejecución y control del proyecto, incorporando además del supervisor externo, a un representante de la entidad, que estuviera involucrado en las actividades de control necesarias para la consecución del objetivo principal que era la Rehabilitación del Inmueble."

"Es por ello, que en el numeral 52 de las Bases de la Licitación Pública Internacional N° LPINT-11/2011-CNR-BCIE, se definió la forma en cómo se ejercería el "Control por parte de la Institución", definiendo explícita y separadamente las responsabilidades, así:"

"52. CONTROL POR PARTE DEL CNR.

El CNR a través del administrador de contrato, estarán a cargo del seguimiento Técnico, administrativo y financiero de la ejecución de la obra, a lo largo del proyecto desde que se imparta la Orden de Inicio hasta la liquidación, velando porque se cumpla lo estipulado en los documentos contractuales y de informar y coordinar sobre cualquier eventualidad que ocurra en el transcurso de la ejecución del proyecto."

"El CNR a través del Monitor podrá verificar y dar seguimiento a la calidad de los materiales y procesos constructivos incorporados al proyecto; así como también



verificar la existencia en el proyecto de documentos tales como programas de trabajo, plan de control de calidad, normas de ensayo de laboratorio, normas y Especificaciones Técnicas que rigen el proyecto; en caso que se realizara algún tipo de observación, éstas deberán ser atendidas cumpliendo lo indicado en los documentos contractuales.”

“La Supervisión Externa en coordinación con el Monitor, verificará el cumplimiento de la correcta ejecución de las medidas de mitigación ambiental, establecidas en el Permiso Ambiental del proyecto, así como el seguimiento del Programa de Mitigación Ambiental.”

“La Contratista antes de iniciar cualquier actividad relacionada con los trabajos contratados deberá informar a la Supervisión Externa a través de la bitácora.

Cuando se requiera de preparatorias relacionadas con los trabajos contratados deberá obtener la aprobación por parte de la Supervisión Externa en coordinación con el Monitor. Actividades que deberán quedar registradas en bitácora.”

“El Monitor a través de la Supervisión Externa, podrá girar instrucciones a la Contratista para que sean corregidos aquellos procesos y/o retire aquellos materiales que no reúnan los requisitos indicados en las Especificaciones Técnicas y que puedan conducir a un detrimento significativo de la calidad del proyecto. Todo lo anterior no exonera las responsabilidades de la Supervisión Externa. (Se adjunta copia de dicho numeral de las Bases, Anexo 12).”

“Dentro del esquema diseñado y autorizado por el BCIE, dicho monitor tendría que ser un integrante de la Unidad Solicitante, es decir de la Gerencia de Infraestructura y Mantenimiento del CNR, ya que esta es la Unidad que a nivel de toda la Institución, posee el personal con la experticia necesaria para desempeñar dicho puesto de una manera eficiente; y que además, aún después de finalizada la ejecución del proyecto, tendría el dominio y el conocimiento de primera mano, de todo lo acontecido en el proyecto a nivel de la parte técnica, que vale la pena decirlo, incluyó un componente muy importante de restauración de patrimonio cultural, y sería ésta persona, la idónea para evacuar consultas posteriores, generadas durante el uso u ocupación del inmueble; así como también, para proponer medidas para darle un adecuado tratamiento, mantenimiento y cuidado a dicho inmueble y a sus diferentes componentes, entre ellas el techo, las paredes, el piso, etc.”

“Otro aspecto muy importante para desvanecer esta observación es que ni la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), ni las Normas Técnicas de Control Interno del CNR, ni la Política y Normas del BCIE prohíben a la Institución, que ésta genere mecanismos por medio de los cuales se garantice una adecuada supervisión técnica de los Proyectos de Infraestructura, por lo que si no está prohibido por ninguna Ley, es viable que se haya creado y funcionado en el caso del Proyecto de “Rehabilitación de Inmueble para Oficinas Administrativas del Centro Nacional de Registros en Ahuachapán”. Se reitera que la figura del “MONITOR” está regulada en las respectivas Bases de Licitación Pública; y, en las Normas de Adquisiciones del BCIE, se establece que los procesos se regularán en los documentos licitatorios y contractuales, en consecuencia es legal por estar incluido en las Bases.”



"Por todo lo anteriormente expuesto, de la manera más atenta solicito a Corte de Cuentas de la República que se desvanezca dicha observación, de mi responsabilidad.

Los comentarios de la Gerente de Infraestructura y Mantenimiento, Monitor y Administrador de Contrato, dicen lo siguiente:

"Con respecto a los comentarios del Auditor en relación a esta observación, le confirmamos que mantenemos lo expuesto en nota de respuesta de fecha 7 de diciembre de 2015, punto N° 7, a notas REF-DA5-EERIOACNR-35/2015, REF-DA5-EERIOACNR-36/2015 y REF-DA5-EERIOACNR-37/2015, pero con el propósito de ampliar nuestra exposición comentamos lo siguiente:"

"El informe menciona "que como resultado de la figura del Monitor se tuvo un proceso engorroso y tardío en la tramitación y aprobación del avance de la obra, para la aceptación y/o negación de la misma, ya que no solo bastaba la aprobación de la supervisión, sino que estaba acondicionada con mayor potestad a ser aprobada por el Monitor y Administrador de Contrato".

"Al respecto de esta afirmación presentamos como anexo a esta observación el memorando UDI 17/2013 de fecha 2 de mayo de 2013, en el cual se describen las funciones del Monitor y puede observarse que estas no contemplan la aprobación o autorización de procesos administrativos como es el pago de estimaciones, órdenes de cambio, ampliación de plazos, aplicación de multas etc. sus funciones están encaminadas estrictamente a la revisión o verificación y seguimiento de aspectos estrictamente técnicos. Asimismo, el apartado 78 de las Bases de licitación, establece quienes son los representantes del CNR en este contrato, haciendo referencia al Administrador del Contrato, quien posee las responsabilidades que la LACAP y su Reglamento describen, y en el numeral 53 de las bases de licitación se establecen las responsabilidades de la supervisión externa, concluyendo que no hay incompatibilidad o intromisión en cada uno de estos actores que intervinieron en la ejecución del proyecto. Por el contrario, para este proyecto la figura del Monitor fue de gran importancia pues el profesional designado en esta posición conocía ampliamente el proyecto ya que es quien realizó el diseño arquitectónico, dio el seguimiento a los consultores contratados para realizar el diseño y consolidó esta información para formular el proyecto."

"Puede observarse al mismo tiempo que en la documentación generada por los contratos para la supervisión y construcción del proyecto, el monitor no autoriza ninguno de los procesos administrativos antes mencionados."

"Finalmente hacemos de su conocimiento que compartimos los comentarios de la administración en cuanto que los derechos y obligaciones relacionados con este contrato están determinados por las Bases de Licitación, las cuales cuentan con la No Objeción del BCIE N° GES-0268/2012 y el acuerdo N° 22-CNR/2012 del Consejo Directivo del CNR, por lo cual no existe ninguna irregularidad en la designación, ni en el nombramiento del Monitor, en consecuencia, debe desvanecerse esta observación (Anexo 2)."

En nota de fecha 14 de abril de 2016, se recibieron los comentarios del Ex Director Ejecutivo del CNR, previos a emisión del informe final, los cuales dicen lo siguiente:



“Los Auditores reiteran su observación argumentando que en la documentación que soporta el proyecto, no existe criterio o asidero legal que permita utilizar legalmente la figura del monitor en la ejecución de un contrato de obra. Que la preparación de los documentos contractuales debe ser ejecutada por personas conocedoras de ese campo, evitando introducir elementos que contradigan lo dispuesto en las políticas del Banco ni a las leyes, y que obedezcan al principio de que el funcionario público no puede hacer más de lo que explícitamente la ley se lo permite.”

“En razón de ello, considero que en este punto, se ha mal interpretado lo establecido en la ley y por ello se está pretendiendo señalar de ilegal la inclusión en el proceso de ejecución del proyecto de una figura de apoyo para el Administrador del Contrato, que en ningún momento debe considerarse como que asume funciones de administrador de contrato, ya que ello expresamente ha quedado delimitado en las Bases de Licitación.”

“Si los auditores esperan encontrar en las normas del BCIE, en la LACAP o en su Reglamento, una disposición que expresamente regule la figura del Monitor para los contratos de obra, deben considerar que tanto las Normas de Adquisiciones y Contrataciones del BCIE, la LACAP y su Reglamento permiten que en las Bases de Licitación que se formulan puedan establecerse las condiciones que regirán tanto el proceso de evaluación de ofertas, la adjudicación, así como la ejecución del contrato. El Art.43 de la LACAP regula que las Bases constituyen el instrumento particular que regulará a la contratación específica, conteniendo en forma clara y precisa el detalle del objeto de las obligaciones contractuales, los requerimientos y las especificaciones de las mismas.” Si estaba contemplado en las bases cual es el problema. Se verificaron las funciones de esta persona

“Sobre esta disposición legal, junto con lo regulado en las Normas del BCIE en su literal c del Art. 29, se establecen cuáles serán los requisitos y condiciones mínimas de las Bases de Licitación, permitiendo que se establezcan de manera clara cuáles serán las condiciones contractuales y los términos de referencia sobre los cuales se desarrollara la ejecución del mismo. Es por ello que la creación de la figura del monitor no entorpece, ni interfiere, ni asume obligaciones del Administrador del Contrato ni del Supervisor Externo, por lo cual, no es cierto que exista incompatibilidad de funciones con ninguna de estas figuras, ya que constituye únicamente un apoyo de control en la ejecución de la obra para el Administrador del Contrato.”

“Es por tal razón que no existe ninguna disposición normativa que se haya violentado con la creación de la figura del monitor y no existe para el Director Ejecutivo ningún señalamiento de acción u omisión en esta observación sobre la cual devenga alguna responsabilidad, por lo cual deberá tenerse por desvanecida la misma.”



Comentarios del Auditor

Dentro de la documentación que soporta el proyecto, así como la adicionada como evidencias en los comentarios de esta observación, no encontramos el criterio o asidero legal, que les permita utilizar la figura del monitor en la ejecución de un contrato de obra. Es importante señalar que adicionalmente en ningún documento contractual se encuentra definidas claramente las funciones que debe ejercer el Monitor, no omitimos manifestar que existen de forma aleatoria o conforme a criterio de los que elaboraron las bases, asignación de funciones al monitor, las cuales son incompatibles con la Supervisión, entre ellas podemos citar: de las bases el numeral 52, párrafo segundo y siguiente que dicen: "El CNR a través del Monitor podrá verificar y dar seguimiento a la calidad de los materiales y procesos constructivos incorporados al proyecto; así como también verificar la existencia en el proyecto de documentos tales como programas de trabajo, plan de control de calidad, normas de ensayo de laboratorio, normas y Especificaciones Técnicas que rigen el proyecto..." y "Cuando se requiera de preparatorias relacionadas con los trabajos contratados deberá obtener la aprobación por parte de la Supervisión Externa en coordinación con el Monitor. El Monitor a través de la Supervisión Externa, podrá girar instrucciones a la Contratista para que sean corregidos aquellos procesos y/o retire aquellos materiales que no reúnan los requisitos indicados en las Especificaciones Técnicas y que puedan conducir a un detrimento significativo de la calidad del proyecto." De igual forma citamos el párrafo segundo del numeral 55, que dice: "...La Supervisión Externa en coordinación con el Monitor y el Administrador de Contrato aprobará dicho programa en un plazo no mayor de 3 días calendario...", siempre de las bases el numeral 62 lo siguiente: ... "Si la Supervisión Externa, el Administrador del Contrato, el Monitor y la Contratista, consideran conveniente hacer aumentos y disminuciones del trabajo..." y del numeral 72 Método de Medida, literal "b" "La Medición para los trabajos se hará de acuerdo a lo establecido en las Especificaciones Técnicas y con medidas verificadas y aprobadas por la Supervisión Externa y el Monitor para la obra realmente ejecutada...", todas las condiciones mencionadas, dan potestad de aprobación o rechazo al monitor, potestad y responsabilidad que le corresponde exclusivamente a la Supervisión, para eso fue contratada, correspondiéndole la verificación del cumplimiento de ese contrato, al administrador del mismo, adicionalmente el CNR tiene la potestad de intervenir directamente en cualquier momento, si hubieren fallas por parte de la supervisión o del administrador de contrato en la verificación y seguimiento del contrato.

El Ex Jefe UACI no presentó ningún comentario o justificativos sobre la observación planteada, aduciendo haber tenido limitantes al acceso de los expedientes que el CNR resguarda sobre el proyecto.

Observación No. 3

Por falta de vigilancia y control no se pudo mantener la vigencia de los permisos de construcción.

Verificamos que la Administración del CNR, antes y posterior a la fecha de la firma (17-01-2013) de los contratos de Construcción y Supervisión del proyecto Rehabilitación de

Inmueble para Oficinas Administrativas del Centro Nacional de Registros (CNR) en Ahuachapán, Departamento de Ahuachapán, no contaban con la vigencia de los permisos y licencias de construcción y otros, que se exigen para esta clase de proyectos en su etapa de ejecución, el CNR no verificó, ni realizó su control previo obligatorio, en la comprobación de contar con toda la documentación y en especial atención, la de los permisos y licencias que los habilitan a construir, verificando y manteniendo la vigencia que autoriza la construcción del proyecto para evitar y no poner en riesgo la ejecución del mismo.

Del Contrato de Préstamo No. 1888 BCIE-CNR

Sección 9.02 Licencias, Aprobaciones o Permisos.

Mantener vigentes todas las licencias, aprobaciones y permisos que sean necesarios para la ejecución del Proyecto, incluyendo, pero no limitado, a las emitidas por cualquier autoridad que se requieran en virtud de la legislación ambiental aplicable en la República de El Salvador. Asimismo, cumplirá y observará todas las condiciones y limitaciones que figuren en dichas licencias, aprobaciones y permisos, o que hayan sido impuestas por los mismos.

La Ley de Adquisiciones y Contrataciones Institucional establece:

Artículo 105.- Requisitos para el Contrato de Obra

... Los contratos para la construcción de obras que la Administración Pública deba formalizar, sean de diseño, construcción o supervisión, deberán incluir en sus respectivos instrumentos contractuales, además de lo señalado en el artículo anterior lo siguiente:

- a) La autorización ambiental, de salud, municipal o cualquier otra que por su naturaleza la obra necesita antes de iniciar su construcción;
- b) El estudio previo que se realizó y que demostró la factibilidad de la obra...

Del Manual Operativo del Proyecto de Modernización del Registro Inmobiliario y del Catastro Fase II.

4.13 GERENCIA DE INFRAESTRUCTURA Y MANTENIMIENTO, CNR, literal "b".

- b) Elaborar las Especificaciones Técnicas para la ejecución y supervisión de los contratos de obras de infraestructura y facilitar los insumos y trámites para la ejecución de los mismos.

La observación planteada se debe a que la Gerente de Infraestructura y Mantenimiento, Monitor y Ex Jefe Unidad de Desarrollo Institucional de la UCP, nombrado como Administrador de Contrato, no consideraron que la vigencia de los permisos caducaría antes de que el proceso de adjudicación, contratación y especialmente el de la etapa de



inicio de la construcción se definieran, reaccionando de manera tardía en su gestión para renovarlos y mantenerlos vigentes.

Como resultado se tuvo una contratación que al momento de formalizarse el contrato y emitir la orden de inicio, no se contaba con los permisos vigentes que habilitaran en debida forma su ejecución, generando un atraso innecesario al inicio de la obra.

Comentarios de la Administración

La Gerente de Infraestructura y Mantenimiento, su colaborador como Monitor y el Ex Jefe de Desarrollo Institucional de la UCP y Administrador de Contrato, en sus comentarios dicen lo siguiente:

“Con respecto a los comentarios del Auditor en relación a esta observación, le confirmamos que mantenemos lo expuesto en nota de respuesta de fecha 16 de noviembre de 2015, punto N° 2, a nota REF-DA5-EERIOACNR-31/2015 y nota de respuesta de fecha 7 de diciembre de 2015, punto N° 9, en respuesta a notas REF-DA5-EERIOACNR-35/2015, REF-DA5-EERIOACNR-36/2015 y REF-DA5-EERIOACNR-37/2015, pero con el propósito de ampliar nuestra exposición comentamos lo siguiente:”

“1. De acuerdo a lo establecido en la Resolución del Permiso de Construcción del VMVDU, Expediente N° 311-2011-OC, el cual vencía el 28 de noviembre de 2012 y menciona que la validez de la resolución es de 1 año de conformidad a lo establecido en el art. 6 de la ley de Urbanismo y Construcción; al leer el art. 6 de la ley, menciona: 2do inciso, “Si transcurrido el plazo señalado en el inciso anterior no se hubieren iniciado las obras, será indispensable, para ello, obtener del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano o de la respectiva municipalidad, según el caso, una aprobación de los planos respectivos”. Por lo que de acuerdo a los lineamientos del VMVDU no permitía que previo al vencimiento del permiso, se realizara el trámite de “revalidación”. Esto obligaba en todo sentido a realizar un nuevo proceso de trámites para este proyecto, tal como se describió en nota de respuesta de fecha 16 de noviembre de 2015, punto N° 2, a nota REF-DA5-EERIOACNR-31/2015.”

“2. Adicionalmente, otro aspecto importante mencionar que hubo un tiempo que no fue imputable a la Gerencia de Infraestructura, ni al Administrador del contrato, debido a que UACI retrasó en 61 días calendarios la convocatoria para la evaluación de la oferta económica, debido a que no hubo reuniones de Consejo Directivo desde el 31 de agosto al 15 de noviembre de 2012, equivalente a 77 días calendarios 2012 (se anexa archivo en CD de análisis de tiempo de No imputable a GIM por pérdida de vigencia de permisos).”

“Podemos concluir que la Gerencia de Infraestructura consideró que la firma del contrato para la ejecución de la obra, se realizaría en el año 2012, sin embargo, esta situación no se realizó debido a lo descrito en el numeral 2, adicionalmente no era posible revalidar el permiso por los motivos expuestos en el numeral 1, razón por la cual no es cierto que la Gerencia de Infraestructura no verificó y realizó su control previo obligatorio en la comprobación de contar con este permiso.”

Comentarios del Auditor

La Administración en sus comentarios acepta haber gestionado la renovación de los permisos fuera de la vigencia de los mismos, según la documentación examinada y los comentarios y justificaciones presentados, consideramos que no hubo el seguimiento, vigilancia y control adecuado, al grado que se vencieron dichos permisos, por otra parte no existe evidencia documentada de la gestión del seguimiento y planificación a los procesos que debían monitorearse constantemente, por parte de la Gerente de Infraestructura y Mantenimiento, el Monitor del Proyecto y por el Ex Jefe de la Unidad de Desarrollo Institucional de la UCP, quien a la vez actuó también como Administrador de Contrato.

Observación No. 4

Emisión de Orden de Inicio de la Supervisión y del Contratista fuera de tiempo contractual y sin contar con los permisos de construcción vigentes.

A). Comprobamos que el CNR a través del Administrador de Contrato, a pesar de no contar con los permisos y licencias de construcción vigentes, éste giró a la Supervisión la Orden de Inicio con fecha 26 de febrero de 2013, adicionalmente dicha orden fue emitida con un atraso de 40 días, cuando lo estipulado contractualmente era dentro de los 15 días calendarios después de la fecha de legalización, que según contrato esta fue el 17 de enero de 2013, referente a los hechos y condición descrita, el Ex Director Ejecutivo, la Gerente de Infraestructura y Mantenimiento, el Monitor del Proyecto y el Gerente Unidad de Coordinación del Proyecto de Modernización del Registro Inmobiliario y del Catastro Fase II, no le objetaron nada al Administrador del Contrato a pesar de tener conocimiento de lo actuado.

B). De igual forma, comprobamos que el CNR a través del Administrador de Contrato, a pesar de no contar con los permisos y licencias de construcción vigentes, éste giró Orden de Inicio al Contratista de la Construcción, adicionalmente dicha orden fue emitida con un atraso de 50 días, debido a que los requisitos para que fuera emitida se cumplieron el 24 de enero de 2013, fecha en que el contratista entregó la Garantía de Cumplimiento de Contrato, pero es hasta el 15 de marzo de 2013 según consta en nota de referencia CNR-UCP-065/2013, que le dio la Orden de Inicio, a la cual, sin justificación y/o consideraciones le adiciono 25 días más de atraso a los 50 días señalados al principio, debido a que la orden de inicio girada (15-03-12) estipulaba que el plazo contaba a partir del 8 de abril de 2013.

El Contrato No. CNR-CPINT-01/2013-CNR-BCIE, "Servicio de Consultoría para la Supervisión del Proyecto Rehabilitación de Inmueble para las Oficinas Administrativas del Centro Nacional de Registros en Ahuachapán", establece lo siguiente:

CUARTA. PLAZO: El plazo del presente contrato será de doscientos setenta (270) días calendario para el desarrollo de la supervisión, contada a partir de la fecha determinada en la orden de inicio. El administrador del contrato dará la orden de inicio de la supervisión a más tardar quince días calendario después de la fecha de legalización del



contrato, a partir de la cual comenzará a contar el plazo contractual. Para ello deben haberse presentado la garantía de cumplimiento del contrato.

El Contrato de Obra No. CNR-LPINT-01/2013-CNR-BCIE. LPINT-11/2011-CNR-BCIE. "Rehabilitación de Inmueble para Oficinas Administrativas del Centro Nacional de Registros de Ahuachapán", establece lo siguiente:

III. PLAZO. El plazo para la ejecución del presente contrato es de doscientos diez (210) días calendario, que serán contados a partir de la fecha de emisión de la ORDEN DE INICIO, la cual será emitida por el Administrador del Contrato, posterior a la legalización del presente contrato y a la entrega de la garantía de cumplimiento del contrato...

De las Bases de licitación se tiene lo siguiente:

49. ORDEN DE INICIO

Una vez legalizado el correspondiente Contrato y haber presentado la garantía de Cumplimiento de Contrato, el Administrador del Contrato dará la Orden de Inicio de la obra.

La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública en su artículo 2, referente al Cumplimiento del Contrato, establece lo siguiente:

El contrato deberá cumplirse en el lugar, fecha y condiciones establecidas en su texto y en los documentos contractuales anexos al mismo.

Artículo 105.- Requisitos para el Contrato de Obra

... Los contratos para la construcción de obras que la Administración Pública deba formalizar, sean de diseño, construcción o supervisión, deberán incluir en sus respectivos instrumentos contractuales, además de lo señalado en el artículo anterior lo siguiente:

- a) La autorización ambiental, de salud, municipal o cualquier otra que por su naturaleza la obra necesita antes de iniciar su construcción;
- b) El estudio previo que se realizó y que demostró la factibilidad de la obra...

Del Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (RELACAP).

Artículo 15.- Verificación de Permisos y Licencias

Las Instituciones, por medio de sus unidades respectivas, previamente a la contratación, deberán obtener de las autoridades competentes los dictámenes, permisos, licencias, derechos de propiedad intelectual y demás necesarios, para la ejecución de los contratos. En las bases de licitación o concurso se estipularán aquellos trámites que corresponderá realizar al contratista

La condición se debe a la falta de seguimiento al cumplimiento de los plazos estipulados en el contrato por parte del Administrador del Contrato, como al mantenimiento de la vigencia de los permisos de construcción por la Gerente de Infraestructura y Mantenimiento, y por la inobservancia y omisión por parte del Ex Director Ejecutivo, la Gerente de Infraestructura, Monitor y Gerente de Proyecto de la UCP del CNR, al no objetar lo actuado por el administrador de contrato.

Como resultado se tuvo atraso en la ejecución de la obra e incumplimiento a los plazos establecidos en las cláusulas contractuales.

Comentarios de la Administración

En nota de fecha 14 de abril de 2016, se recibieron los comentarios del Gerente de Proyecto de la UCP, previos a la emisión del informe final, los cuales dicen lo siguiente:

“Además de los comentarios expuestos por medio de Nota CNR/UCP/282/2015 de fecha 07 de diciembre de 2015, solicito atentamente a dicha Corte de Cuentas, tomar en cuenta lo dispuesto en el artículo 82 Bis de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración pública, la cual define para el ADMINISTRADOR DEL CONTRATO, entre otras, las siguientes responsabilidades:”

- “1. Verificar el cumplimiento de las cláusulas contractuales;”
- “2. Elaborar oportunamente los informes de avance de la ejecución de los contratos e informar de ello tanto a la UACI como a la Unidad responsable de efectuar los pagos, o en su defecto reportar los incumplimientos;”
- “3. Conformar y mantener actualizado el expediente del seguimiento de la ejecución del contrato de tal manera que esté conformado por el conjunto de documentos necesarios que sustenten las acciones realizadas desde que se emite la orden de inicio hasta la recepción final;”

“De conformidad con este artículo de la LACAP, los vínculos y comunicaciones que deben mantenerse activos, en cuanto al tema de la “Administración de los contratos”, es entre el “Administrador del contrato y la UACI”, y entre el “Administrador del contrato y la Unidad responsable de efectuar los pagos”, a efecto de ser diligente en el desarrollo de sus responsabilidades.”

“En ese contexto, el primer contacto que tuvo el Administrador del contrato con la UACI es cuando recibió de parte de ésta, las copias del contrato y la garantía de cumplimiento respectivamente, que según lo expresado en este Informe, fue hasta los días 22 de enero y 05 de febrero de 2013.”

“Una vez recibió los documentos de la UACI, el Administrador del contrato, en vez de iniciar de inmediato las comunicaciones con el contratista, y en cumplimiento de la Ley, solicita a dicha Unidad de Adquisiciones que se pronuncie en cuanto a regulado en el Art. 36.- del Reglamento de la LACAP, que señala:”



"El responsable de recibir y comprobar que las garantías satisfacen los requerimientos de los documentos contractuales, será el Jefe UACI..."

"Con esta acción, el Administrador del Contrato decidió no emitir la Orden de Inicio, porque estaba a la espera de recibir la respuesta de parte de la UACI, en cuanto a la legalidad de la garantía; y en tanto eso no sucediera, el tiempo seguiría transcurriendo, y consecuentemente dicha acción podría afectar el cumplimiento de las cláusulas contractuales o la ejecución propia del contrato. Como se señala en el Informe, la respuesta de la UACI fue recibida por el Administrador, hasta el día 13 de febrero de 2013."

"Desde la fecha en que recibió el contrato, el Administrador no podía alegar desconocimiento de su contenido, y considerando tanto la fecha en que lo había recibido como el tiempo que demoraría la consulta que había realizado a la UACI, debió haberle solicitado de inmediato a dicha Unidad, que gestionara los cambios necesarios en el contrato, a fin de que toda la ejecución del proyecto estuviera apegada a los términos contractuales. Vale aclarar que a nivel del CNR, la única entidad que es responsable de gestionar ante la Unidad Jurídica, cambios a documentos contractuales derivados de las contrataciones y adquisiciones, es la UACI del CNR, no la UCP, ni su Gerente."

"Al Administrador del Contrato hay que solicitar las explicaciones si determinó o previó alguna dificultad para cumplir plazos o para emitir la Orden de Inicio tal como lo indicaba el contrato, pues era única y exclusivamente responsabilidad de él hacer dicho análisis y tomar decisiones; ya que dentro del proceso de administración de los contratos descritos en la LACAP y en el RELACAP, en ningún momento se ha incorporado la figura de los "Jefes Inmediatos" de los administradores del contrato, para que éstos intervengan sustituyendo o interfiriendo en el accionar de ellos."

"Si se hubiese realizado alguna intervención de mi parte, la misma Corte de Cuentas pudiera haber cuestionado mi actuación, en razón de que esa interferencia o potencial interés malicioso del suscrito, pudiera haber dificultado el cumplimiento de las obligaciones del Administrador del contrato."

"El artículo 82 Bis de la LACAP, les otorga a los Administradores de Contrato responsabilidades directas y un accionar con plenas libertades, en cuanto al tema de administración de los contratos, sin sujeción a los jefes inmediatos que existen en las diferentes Estructuras Organizativas dentro de las Instituciones del Estado, por lo tanto, tienen plena independencia en cuanto a las decisiones y acciones que deben realizar."

"Con base a lo anterior y de acuerdo con lo establecido en:"

"1. El contrato de Obra No. CNR-LPINT-01/2013-CNR-BCIE "Rehabilitación de Inmueble para las Oficinas Administrativas del Centro Nacional de Registros en Ahuachapán" romano VIII. "REPRESENTANTES DEL CNR". literal A) ADMINISTRADOR DEL CONTRATO sub-literal a), le corresponde a éste: Representar, coordinar el

seguimiento y la ejecución del presente contrato bajo su responsabilidad conforme al artículo 82-bis de la LACAP.”

“2. CNR-CPINT-01/2013-CNR-BCIE “Servicio de Consultoría para la supervisión del Proyecto Rehabilitación de Inmueble para las Oficinas Administrativas del Centro Nacional de Registros en Ahuachapán”, cláusula NOVENA. “REPRESENTANTE DEL CONTRATANTE” a) Administrador del contrato.”

“Se concluye que le correspondía al administrador de contrato, dar el debido, oportuno y adecuado seguimiento a ambos contratos; ya que tanto éstos como la Ley, le establecían claramente sus responsabilidades; así como la obligación de comunicarse con la UACI, para solicitarle la legalización de cualquier cambio que debía realizarse en el desarrollo del Proyecto.”

“Por lo anterior, la oportunidad o extemporaneidad en cuanto a la emisión de la orden de inicio, así como los requisitos para su emisión, no son responsabilidad del suscrito, en su calidad de Gerente del Proyecto de Modernización del Registro Inmobiliario y del Catastro Fase II, en el marco de lo dispuesto en la normativa antes citada, siendo entonces así, hay que pedir explicaciones al respecto al Administrador del Contrato pues es él el único responsable de sus actuaciones u omisiones en el marco de la ley.”

“Por lo anteriormente expuesto, al igual que en las observaciones anteriores, solicito de la manera más atenta que se desvanezca dicha observación y ser exonerado de responsabilidad, pues por la independencia legal es la atribución del administrador la que inhabilita al suscrito intervenir en la función legal de cualquier administrador.”

La Gerente de Infraestructura y Mantenimiento, Monitor y Administrador de Contrato, manifiestan lo siguiente:

“Con respecto a los comentarios del Auditor en relación a esta observación, le confirmamos que mantenemos lo expuesto en nota de respuesta de fecha 7 de diciembre de 2015, punto N° 10, a notas REF-DA5-EERIOACNR-35/2015, REF-DA5-EERIOACNR-36/2015 y REF-DA5-EERIOACNR-37/2015, pero con el propósito de ampliar nuestra exposición comentamos lo siguiente:”

“El auditor no ha tomado en cuenta los argumentos presentados en nuestro escrito de fecha 7 de diciembre de 2015, pues con respecto al contrato de la supervisión en el literal “b”, establecimos la razón por la cual no se dio la orden de inicio el día 1° de febrero de 2013.”

“Con respecto al contrato para la ejecución de la obra el numeral 49 ORDEN DE INICIO, establece que una vez legalizado el correspondiente Contrato y haber presentado la garantía de cumplimiento de Contrato, el Administrador del Contrato dará la Orden de Inicio de la obra, sin embargo, este apartado no establece un plazo para emitirla.”

"Así mismo, en los comentarios del Auditor resultan bastante contradictorias sus observaciones, pues por un lado cuestiona el retraso por parte del administrador de los contratos en la emisión de las ordenes de inicio para los contratos de ejecución de la obra y de la supervisión; y al mismo tiempo cuestiona que se dieron las ordenes de inicio sin los permisos de construcción aprobados."

"Con respecto a estas observaciones del auditor pueden hacerse las siguientes interrogantes:"

"¿Se emitían las ordenes de inicio respetando lo establecido en ambos contratos sin tener los permisos habilitados? o ¿se emitían las ordenes de inicio respetando lo establecido en la normativa vigente establecida en Artículo 15.- Verificación de Permisos y Licencias del RELACAP?"

"Para ambas situaciones ¿cuál criterio prevalece? y en este aspecto estamos de acuerdo con los comentarios de la Administración en cuanto a que el administrador de contrato debería de ¿estar frente al cumplimiento de la Ley? o ¿frente al cumplimiento del contrato?, por lo que él se determinó por el cumplimiento de la Ley. Para evitar lo establecido en el Art. 28 del "Reglamento a la Ley de Urbanismo y Construcción en lo relativo a Parcelaciones y Urbanizaciones Habitacionales" que menciona: "Podrá ordenarse la suspensión o Clausura de las obras en ejecución por las siguientes causas: c) Por ejecutarse una obra sin la autorización correspondiente".

"En cuanto a la responsabilidad que se le atribuye de que el Administrador del contrato es responsable de no tener vigentes los permisos de construcción, no existe ninguna normativa que así lo exprese, pero en tal sentido el Artículo 18. Verificación de Permisos y Licencias del RELACAP establece que "las instituciones por medio de sus unidades respectivas son las responsables" y que para este corresponde a la Gerencia de Infraestructura y Mantenimiento realizar estas gestiones, podemos afirmar que esta unidad en su momento gestionó los permisos respectivos pero que por las razones expuestas en nuestro escrito de nota de respuesta de fecha 7 de diciembre de 2015, punto N° 9, en respuesta a notas REF-DA5-EERIOACNR-35/2015, REF-DA5-EERIOACNR-36/2015 y REF-DA5-EERIOACNR-37/2015, el permiso venció (se anexa archivo de análisis de tiempo de No imputable a GIM por pérdida de vigencia de permisos)." Finalmente podemos concluir lo siguiente:"

- "Que el atraso en la emisión de la orden de inicio para el contrato de la supervisión fue de 12 días calendario partiendo de lo descrito en nuestra nota de fecha 7 de diciembre de 2015, punto 10."
- "Para la orden de inicio del contrato para la ejecución de la obra no hay plazo estipulado en las bases correspondientes para emitirla, por consiguiente, no puede señalarse como un incumplimiento."
- "Que la razón por la cual estas órdenes de inicio no fueron emitidas de inmediato fue en consecuencia de que no se contaba con una nueva aprobación de los planos constructivos, pero de esta última situación ya el auditor ha realizado la respectiva observación y los suscritos han presentado sus correspondientes argumentos de descargo, por lo que la observación presentada por el auditor no es la que

corresponde, si no debería ser, cuál era la opción que mejor convenía a los intereses de la institución, se emitían las ordenes de inicio respetando lo establecido en ambos contratos sin tener los permisos aprobados o se emitían las ordenes de inicio respetando lo establecido en la normativa vigente establecida en Artículo 15.- Verificación de Permisos y Licencias del RELACAP.”

El Ex Director Ejecutivo del CNR, manifestó lo siguiente:

“Los auditores afirman que el CNR incumplió con el contrato y que la Administración es responsable por sus funciones de coordinar, supervisar y conocer y estar informados del proyecto a través de los informes de avance, así como por el contacto con el Administrador del Contrato y el Monitor, quienes informaron e hicieron conocedores a la administración de las acciones y decisiones del proyecto, sin embargo, se señala que nadie objeto las incongruencias e incumplimientos alrededor de las ordenes de inicio y la falta de vigencia de los permisos, y es por tal razón que de manera solidaria les corresponde responder por los incumplimientos efectuados.”

“Respecto de esta observación, los argumentos y explicaciones de descargo están íntimamente relacionados con lo expresado en la observación precedente, sin embargo, es importante además hacer la siguiente aclaración.”

“No existe una responsabilidad solidaria para un funcionario por la acción u omisión de otro funcionario que tuvo conocimiento de un presunto incumplimiento o irregularidad y que no actuó de manera oportuna, El Art. 59 de la Ley de la Corte de Cuentas regula que habrá lugar a responsabilidad conjunta cuando dos o más personas aparezcan como coautores del mismo acto administrativo que haya generado la responsabilidad; y será solidaria cuando la Ley así lo determine, sin embargo, en este caso, no existe disposición legal que establezca responsabilidad individual por la presunta infracción en esta observación, ni mucho menos existe ley que determine expresamente la responsabilidad solidaria que señalan los auditores, por lo cual, además de ser infundada la presente observación, también es ilegal.”

“En el presente caso, ya el Administrador del Contrato explicó las justificaciones que le impidieron emitir la orden de inicio en la fecha prevista, las cuales dependieron de la entrega de documentos e información de parte de la UACI y por la revalidación de los permisos del VMVDU, pero de ello, no existió ningún pronunciamiento ni razonamiento de parte de los auditores, ni tampoco consta en el informe las explicaciones rendidas por la UACI sobre este tema, lo cual refleja que las conclusiones de los auditores no consideraron todos los elementos de evaluación y análisis necesarios para tener una conclusión objetiva, sino que por lo contrario, de manera ambigua e ilegal, señalan que por el hecho de que se comunicó a todas las instancias administrativas del CNR, todos son responsables por ello, lo cual en materia de rendición de cuentas. Es improcedente. Por lo antes expuesto, es procedente que se tenga por desvanecida esta observación respecto del Director Ejecutivo ya que no existe responsabilidad solidaria ni de ningún tipo.”



Comentarios del Auditor

Los argumentos expresados por la administración del CNR no justifican los incumplimientos al contrato, dichos comentarios señalan como responsable al Administrador del Contrato, sin embargo, la Gerente de Infraestructura, Monitor, Gerente de Proyecto de la UCP y Ex Director Ejecutivo, tienen dentro de sus funciones coordinar y supervisar, además de conocer y estar informados del progreso del proyecto a través de los informes de avance, así como por el contacto periódico y directo que mantuvieron con el Administrador de Contrato y Monitor. Adicionalmente pesar de conocer los hechos, no objetaron las incongruencias e incumplimientos alrededor de las ordenes de inicio y la falta de vigencia de los permisos.

Referente a los comentarios del Gerente de Proyecto de la UCP, él claramente expresa que la responsabilidad es única del Administrador de Contrato, sin embargo, mantenemos que los arriba mencionados de acuerdo a lo dispuesto en el Manual Operativo del proyecto, ellos tienen la obligación de velar por el desarrollo de todos los elementos del Proyecto a través de la coordinación y monitoreo de sus componentes, siendo responsables de controlar la información administrativa, financiera, legal y técnica del proyecto.

Observación No. 5

Suspensión temporal del proyecto sin modificación en contrato y sin acuerdo o resolución que la respalde.

Comprobamos que dentro de los documentos que soportan el expediente del proyecto Rehabilitación de Inmueble para Oficinas Administrativas del Centro Nacional de Registros (CNR) en Ahuachapán, Departamento de Ahuachapán, existe suspensión temporal del contrato de construcción y supervisión, el de construcción tres días posteriores a su inicio (8-4-13), es decir el 11 de abril de 2013 con nota de referencia CNR-UCP-091/2013, el CNR a través del Administrador de Contrato, comunica a la contratista que la obra será suspendida por falta de permisos de construcción, sin señalar el tiempo que duraría la suspensión temporal, adicionalmente, durante el período de esta condición, el Administrador de Contrato y Supervisión, según nota de fecha 5 de noviembre de 2013, acuerdan suspender el Contrato de Supervisión por 25 días (del 28-03 al 21-04 de 2013), sobre estas suspensiones temporales no se ha podido evidenciar dentro de los documentos que soporta el expediente del proyecto, que existen los acuerdos o resoluciones modificativas que las respalden o en su efecto que faculten competentemente al Administrador de Contrato efectuar esta clase de actos.

La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, establece lo siguiente:

Artículo. 82 Bis. Administradores de Contratos, literal "g":

La unidad solicitante propondrá al titular para su nombramiento, a los administradores de cada contrato, quienes tendrán las responsabilidades siguientes: ...



g) Gestionar ante la UACI las órdenes de cambio o modificaciones a los contratos, una vez identificada tal necesidad; ...

Artículo 108.- Precauciones y Suspensión

El titular de la institución, previa opinión del administrador del contrato remitida a la UACI, podrá acordar mediante resolución razonada, comunicada por escrito al contratista, la suspensión de la obra o parte de ésta, hasta un plazo de quince días hábiles sin responsabilidad para la institución contratante. Si el plazo se extendiere a más de quince días hábiles, deberá reconocerse al contratista y al supervisor los gastos en que incurriere por los días posteriores de suspensión...

El Contrato de Obra No. CNR-LPINT-01/2013-CNR-BCIE. LPINT-11/2011-CNR-BCIE. "Rehabilitación de Inmueble para Oficinas Administrativas del Centro Nacional de Registros de Ahuachapán", establece lo siguiente:

XVII. Suspensión Temporal de la Obra. El CNR tendrá la facultad de suspender la obra en todo o en parte por el período que considere necesario cuando existan condiciones que justifiquen la medida de conformidad con la Cláusula XX del presente contrato, en cuyo caso, se ordenara la suspensión por escrito, en la que se detallarán las razones que la justifican. Si la suspensión se hiciere por tiempo indeterminado, deberá cumplirse con lo establecido en el número 82 de las Bases...

En las Bases del Concurso Público Internacional CPINT-12/2011-CNR-BCIE, "Consultoría para la Supervisión del Proyecto Rehabilitación de Inmueble para las Oficinas Administrativas del Centro Nacional de Registros en Ahuachapán", numeral 82 se establece la única condición por la que se puede suspender el contrato de consultoría, siendo la siguiente:

82. Suspensión: Si por alguna razón de fuerza mayor o caso fortuito la obra se suspendiere por un lapso mayor de quince (15) días calendario y el CNR estima que habrá una prolongación de dicha situación, podrá dar orden de suspensión de trabajo. Lo cual se hará del conocimiento del Supervisor...

El Contrato No. CNR-CPINT-01/2013-CNR-BCIE, correspondiente a "Servicio de Consultoría para la Supervisión del Proyecto Rehabilitación de Inmueble para las Oficinas Administrativas del Centro Nacional de Registros en Ahuachapán, Clausula Decima Novena, MODIFICACION AMPLIACION Y/O PRORROGA. Establece: "El presente contrato podrá ser prorrogado en su plazo de conformidad al apartado 83 de las bases de concurso, a la LACAP y modificado y ampliado de común acuerdo; o cuando concurre una de las situaciones siguientes: a) Por motivos de fuerza mayor o caso fortuito conforme al presente contrato; b) cuando existan nuevas necesidades, vinculadas al objeto contractual y c) por causas imprevistas. En tales casos, la contratante emitirá la correspondiente resolución de modificación, ampliación y/o



prórroga del contrato, suscrita por ambas partes, la cual acreditará la obligación contractual resultante de dicha ampliación, modificación o prórroga. El hecho de prorrogar el plazo del contrato no altera en manera alguna los términos y naturaleza del mismo.

Según Bases del Concurso Público Internacional No. CPINT-12/2011-CNR-BCIE, Sección III Adjudicación y Condiciones Generales, Numeral 57.1 MODIFICACIONES, Se establece que: "En el caso de que se promulguen decretos o leyes que afecten a la ejecución del Proyecto, el Contrato podrá ser modificado.

El presente Contrato podrá ser reformado o acondicionado, de mutuo acuerdo entre ambas partes mediante Resolución Modificativa formalizada con los mismos procedimientos del presente instrumento.

La condición se debe a que el Administrador de Contrato suspendió la ejecución del proyecto y porque, el Ex Director Ejecutivo, Gerente de Proyectos de la UCP, Gerente de Infraestructura y Monitor del proyecto, le permitieron al Administrador de Contrato emitir la suspensión temporal de la obra que por Ley corresponde al titular.

Como resultado se afectó la ejecución del proyecto, se impuso un atraso a la ejecución de la obra, se incumple la normativa y se generan actos administrativos arbitrarios que pueden alcanzar la nulidad afectando a cualquiera de las partes.

Comentarios de la Administración

El Gerente de Proyectos de la UCP, manifiesta lo siguiente:

"Para el análisis y presentación de comentarios sobre esta observación, es muy importante tomar en cuenta que el criterio o asidero legal para que se postergara la fecha de la Orden de Inicio del Contrato CNR-LPINT-01/2013-CNR-BCIE. LPINT/2011-CNR-BCIE, para el caso del proyecto de Ahuachapán, son la Política para la Obtención de Bienes y Servicios Relacionados, y Servicios de Consultoría y las Normas para la Aplicación de la Política para la Obtención de Bienes y Servicios Relacionados, y Servicios de Consultoría, con Recursos Del Banco Centroamericano De Integración Económica, de esta última me permito citar los artículos que le son aplicables, a efecto de desvanecer esta Observación:"

"ARTÍCULO 5. LEGISLACIÓN NACIONAL.

El prestatario podrá aplicar, en forma supletoria, los requisitos formales o detalles del procedimiento contemplados en su legislación nacional, no incluidos en la Política y en los procedimientos de "el Banco" en esta materia, siempre que su aplicación no se oponga a las garantías básicas de transparencia, publicidad, igualdad, competencia y debido proceso que deben reunir los procedimientos de adquisiciones, ni se contrapongan a estas Normas."

"Dado que la Licitación Pública Internacional No. LPINT-11/2011-CNR-BCIE (obra) y el Concurso Público Internacional No. CPINT-12/2011-CNR-BCIE (supervisión) estaban



siendo financiados con recursos del BCIE, la regulación aplicada para ambos procesos fue en primera instancia la Política para la Obtención de Bienes y Servicios Relacionados, y Servicios de Consultoría y sus respectivas normas, y la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (en adelante LACAP), nada más se “podría” aplicar de manera supletoria.”

“En ese contexto, se aclara a Corte de Cuentas que el artículo No. 108. – “Precauciones y Suspensión” de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública citada como base legal para constituir la Observación No. 7 no es aplicable ni para el caso del contrato de Obra No. CNR-LPINT-01/2013-CNR-BCIE. LPINT/2011-CNR-BCIE ni para el caso del contrato de Supervisión No. CPINT-12/2011-CNR-BCIE, por lo siguiente:”

“ARTÍCULO 6. RELACIONES JURÍDICAS.

Las relaciones jurídicas entre “el Banco” y sus prestatarios se regirán por los respectivos contratos de préstamo o cualquier otra modalidad de participación financiera, en adelante Contratos, en los cuales se establecerá la aplicación de las Normas y procedimientos para adquisiciones con recursos de “el Banco”, además de regulaciones específicas sobre los procedimientos de adquisiciones que se estime necesario destacar. Sin embargo, los derechos y obligaciones relacionados con los bienes y servicios a adquirirse para el proyecto, serán determinados por los documentos de licitación y los contratos de provisión respectivos, definidos por el prestatario. En este sentido, ningún proveedor o entidad que no sea parte de los contratos podrá derivar derechos o exigir pagos a “el Banco”, con motivo de los mismos.” (En el Anexo 10 de esta Respuesta, se presenta copia de la Política y de las Normas de Adquisiciones del BCIE).

“En cumplimiento al artículo anterior, el contrato de préstamo No. 1888, en su artículo 9. “Obligaciones de Hacer”, Sección 9.09 “Adquisición de Bienes y Servicios estipuló para el CNR: - OBLIGACIONES DE HACER:”

“Cumplir con la Política para la Obtención de Bienes y Servicios Relacionados y Servicios de Consultoría con recursos del BCIE, cuyo texto el Prestatario declara conocer y comprometerse a cumplir, en atención a la naturaleza del convenio constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica...”

“El prestatario podrá aplicar en forma supletoria los requisitos formales o detalles del procedimiento contemplados en su legislación nacional que no estén incluidos en la Política y Procedimientos del BCIE en esta manera, siempre que su aplicación no se oponga a las garantías básicas de transparencia, publicidad, igualdad, competencia y debido proceso. (El anexo 11 de esta respuesta contiene copia de dicho artículo y Sección del contrato de préstamo 1888).”

“Por el hecho de haber establecido el BCIE “un marco legal” que exige a sus prestatarios, incluido en CNR, que cumpla con las Normas y procedimientos para adquisiciones con recursos de “el Banco”, así como también de haber regulado que los derechos y obligaciones relacionados con los bienes y servicios a adquirirse para el proyecto, serían determinados por los documentos de licitación y los contratos de



provisión respectivos, definidos por el prestatario, concluimos que el CNR estaba legalmente facultado para incorporar dentro de las Base de Licitación y concurso, regulaciones respecto a quién sería el responsable de dar la Orden de Inicio, y consecuentemente quién sería el responsable de hacer cambios a esa fecha, en caso que fuera necesario (numeral 49 de las Bases de Licitación)."

"Con relación al Administrador del contrato y a la Orden de Inicio, las Bases y el contrato CNR-LPINT-01/2013-CNR-BCIE. LPINT-11/2013-CNR-BCIE "Rehabilitación de Inmueble para Oficinas Administrativas del Centro Nacional de Registros en Ahuachapán", regularon:"

"1. DEFINICIONES Y ABREVIATURAS

Administrador del contrato: Persona nombrada mediante Acuerdo de Consejo Directivo para el seguimiento y control directo del Contrato, como contraparte Institucional en la ejecución del mismo, en apoyo al Representante del CNR."

"49. ORDEN DE INICIO

Una vez legalizado el correspondiente Contrato y haber presentado la garantía de Cumplimiento de Contrato, el Administrador del Contrato dará la Orden de Inicio de la obra."

"III. PLAZO

El plazo para la ejecución del presente contrato es de 210 días calendario, que serán contados a partir de la fecha de emisión de la Orden de Inicio, la cual será emitida por el Administrador del Contrato, posterior a la legalización del presente contrato y a la entrega de la Garantía de Cumplimiento del Contrato."

"Aquí es importante hacer notar que el contrato de obra, no especificó una fecha específica para el inicio de ésta, sino que lo sujetó a que se hubiesen cumplido con dos requisitos: a) Que el contrato estuviere legalizado; y b) Que el contratista hubiere presentado la Garantía de Cumplimiento de Contrato."

"Aclaraciones sobre la responsabilidad en cuanto a la fecha de la Orden de Inicio y a la entrega oficial del "Sitio de las Obras", se presentan en el Memorando UDI 13/2012 de fecha 10 de abril de 2013 dirigido a la Gerente de Infraestructura y Mantenimiento. (Se adjunta copia de este Memorando en el Anexo 15)."

"Con base a los argumentos anteriores, es que el Administrador del contrato emite la nota CNR-UCP-091/2013 de fecha 11 de abril de 2013, en la cual se informó a PROYECO, S.A. sobre la suspensión de la Orden de Inicio y como justificación se agregó: debido a que no ha sido posible la obtención del permiso de construcción en el tiempo estimado; gestión que se estaba realizando ante el Vice-ministerio de Vivienda y Desarrollo Social (fuerza mayor). Anexo 15."

"Tanto por el hecho de estar definido el responsable de dar la Orden de Inicio, de que en el contrato no existía una fecha específica para su emisión, así como también que existía una causa de fuerza mayor para desfazar la fecha original definida por el mismo



Administrador del contrato, para el inicio del proyecto, concluimos que no existía obligación legal para que esa acción de carácter operativo dentro del Proyecto, tuviera que ser aprobada por instancias superiores, es decir, que contarán con un Acuerdo de aprobación o Resolución por parte del Consejo Directivo del CNR, tal como lo ha planteado el Equipo de Auditoría, porque ese requisito se aplica en el caso de adquisiciones que se desarrollan tomando como base la LACAP, pero en el caso que nos ocupa, no es aplicable dicha Ley, sino las regulaciones específicas del BCIE, arriba citadas."

"Por otro lado, con relación al Contrato No. CNR-CPINT-01/2013-CNR-BCIE, correspondiente a "Servicio de Consultoría para la Supervisión del Proyecto Rehabilitación de Inmueble para las Oficinas Administrativas del Centro Nacional de Registros en Ahuachapán", se aclara que esa situación fue hecha del conocimiento del Consejo Directivo, por parte del Administrador en la sesión ordinaria número 24 de fecha 21 de noviembre de 2013, tal como se indica en el romano II de los considerandos del acuerdo No. 244-CNR/2013, el cual se cita textualmente, así:"

"El Administrador del Contrato, expresa además los siguientes datos: Plazo contractual: 270 días. Suspensión del inicio de la construcción debido a falta de permisos de SECULTURA: 28 de marzo 2013 al 21 de abril de 2013 (25 días de suspensión). Fecha de finalización plazo contractual: 17 de diciembre de 2013. Prórroga: 75 días. Nueva fecha de finalización contractual: 02 de marzo de 2014;"

"En el Romano III del mismo acuerdo se señala: Que conforme solicitud y recomendaciones del Administrador del contrato, artículos 18 de la Normativa BCIE, 83 de la LACAP y cláusula XIX del contrato, la Administración ha solicitado al Consejo Directivo:"

"b. Autorizar la prórroga del contrato en referencia, por el plazo adicional de 75 días calendarios, en los mismo términos y condiciones ofertados y expresados por la contratista [REDACTED] es decir, contados a partir del día 18 de diciembre de 2013 hasta el 02 de marzo de 2014; debiendo ampliarse la vigencia de la Garantía de Cumplimiento e contrato y la Garantía de Buena Inversión de Anticipo, hasta la finalización del plazo de la presente prórroga más sesenta días adicionales. Con relación a la Garantía de Cumplimiento de Contrato, deberá ampliarse el monto de la misma, conforme al nuevo valor del contrato."

"c. Expresar su conformidad con la suspensión en la ejecución del contrato en 25 días mencionados por la contratista, comprendidos del 28 de marzo de 2013 al 21 de abril de 2013."

"En respuesta a esa solicitud de la Administración, el Consejo Directivo acuerda:"

"II) Autorizar la prórroga del contrato No. CNR-CPINT-01/2013-CNR-BCIE "Servicio de consultoría para la supervisión del Proyecto Rehabilitación de Inmueble para las Oficinas Administrativas del Centro Nacional de Registros, en Ahuachapán", por el plazo adicional de 75 días calendarios, en los mismos términos y condiciones ofertados



y expresados por la contratista [REDACTED] es decir, contados a partir del día 18 de diciembre de 2013, hasta el 02 de marzo de 2014, debiendo..."

"III) Expresar su conformidad con la suspensión en la ejecución del contrato en 25 días mencionados por la contratista, comprendidos del 28 de marzo de 2013 al 21 de abril de 2013. (Se adjunta copia de este Acuerdo, Anexo 16)"

"Por lo tanto, se concluye que sí hubo una suspensión temporal en la ejecución del contrato CNR-CPINT-01/2013-CNR-BCIE, pero ésta sí se sometió a conformidad por parte del Consejo Directivo, por lo que sí hubo Acuerdo en el que quedó debidamente respaldada dicha suspensión: Acuerdo de Consejo Directivo Número 244-CNR/2013. Así como también, se concluye que en la misma Resolución Modificativa No. RM-08/2013-01-CNR-CPINT-01/2013-CNR-BCIE se dio por incorporada al contrato original, tanto la prórroga en el plazo como la suspensión en la ejecución del contrato en 25 días (del 28 de marzo al 21 de abril de 2013), ya que en el romano III de dicha Resolución se ha citado el documento legal que le antecede, es decir, el Acuerdo de Consejo Directivo Número 244-CNR/2013, así:"

"Que mediante acuerdo de Consejo Directivo del CNR Número 244-CNR/2013, se aprobó la solicitud de orden de cambio número UNO, AL CONTRATO No. CNR-CPINT-01/2013-CNR-BCIE, por valor de..., así como autorizar la prórroga del plazo contractual en SETENTA Y CINCO días calendario adicionales al plazo original del referido contrato, contados a partir del día dieciocho de diciembre de dos mil trece, hasta el dos de marzo de dos mil catorce teniéndose por modificado el contrato en lo correspondiente..." Se adjunta copia de dicha Resolución de Modificación de Contrato, Anexo 17."

"Adicionalmente, sirva el texto de los considerandos II y III del Acuerdo de Consejo Directivo Número 244-CNR/2013 arriba citado, para dejar claramente establecido que el Administrador del Contrato iba directamente al Consejo Directivo CNR, sin intermediarios:"

"II: ... "El administrador del contrato expresa además los siguientes datos..."

"III: ...Que conforme solicitud y recomendaciones del Administrador del Contrato..."

"Además, en el romano I de la parte resolutoria de dicho Acuerdo señala:"

"I) Tener por recibido el Informe del Administrador de contrato..."

"En consecuencia, nótese que no había interferencia de parte del suscrito, en su calidad de Gerente de la Unidad de Coordinación del Proyecto (UCP), en cuanto al desarrollo y cumplimiento de las funciones del Administrador del Contrato."

"Este Acuerdo Número 244-CNR/2013 sirve además, para justificar las actuaciones que no realizó el Administrador del Contrato, y que por omisión de manera solidaria la Corte de Cuentas se las está atribuyendo al suscrito, no tienen fundamento legal, por la independencia que la misma LACAP les otorga a dichos Administradores, en el ejercicio de sus responsabilidades y obligaciones."

"Por lo anteriormente expuesto, al igual que en las observaciones anteriores, solicito de la manera más atenta que se desvanezca dicha observación de mi responsabilidad."

En nota de fecha 14 de abril de 2016, se recibieron los comentarios de la Gerente de Infraestructura y Mantenimiento, Monitor y Administrador de Contrato, previos a emisión del informe final, los cuales dicen lo siguiente:

"Con respecto a los comentarios del Auditor en relación a esta observación, le confirmamos que mantenemos lo expuesto en nota de respuesta de fecha 7 de diciembre de 2015, punto N° 12, a notas REF-DA5-EERIOACNR-35/2015, REF-DA5-EERIOACNR-36/2015 y REF-DA5-EERIOACNR-37/2015, pero con el propósito de ampliar nuestra exposición comentamos lo siguiente:"

"En cuanto a la observación relacionada al contrato para la ejecución de la obra, reiteramos que la actuación del Administrador de contrato la realizó de acuerdo a lo establecido en las bases de licitación en el numeral 82: SUSPENSIÓN TEMPORAL DE LA OBRA, en el literal " "La suspensión temporal del contrato de construcción y la manera en que el Administrador del Contrato procedió para realizar las mismas, se fundamenta en lo dispuesto en el numeral 82 Bases del Concurso Público Internacional No. CPINT-12/2011-CNR-BCIE, en donde se determinó que el CNR estaba facultado para suspender la obra por el período que considere necesario por condiciones que justifiquen tal medida." "Dicha suspensión se ordenará por escrito, detallando las razones que la justifiquen, lo anterior se realizaría a través de la Supervisión Externa y el Administrador del Contrato. Por lo cual, el Administrador ejerciendo las facultades otorgadas por dicha disposición emanada de las Bases de Licitación, emitió la suspensión correspondiente."

"En cuanto al Contrato No. CNR-CPINT-01/2013-CNR-BCIE, correspondiente a Servicio de Consultoría para la Supervisión del mencionado Proyecto. Si se hubiere acordado entre la supervisión y el administrador del contrato una suspensión en el plazo contractual esta se hubiera comunicado en una fecha previa al plazo que el auditor menciona como suspensión, es decir antes del periodo del 26 de febrero al 27 de marzo de 2013; no existiendo algún tipo de comunicación por escrito al respecto para hacer efectiva la suspensión del plazo contractual."

"Reiterar que existe suficiente documentación como son actas, correspondencia, informes que comprueban que la supervisión realizó sus responsabilidades contractuales sin interrupción durante el periodo del 28 de febrero de 2013 hasta diciembre de 2014."

"Por el contrario a toda instrucción el administrador del contrato de suspender el plazo contractual de contrato N° CAR-CPINT-01/2012, el administrador remitió al jefe UACI su memorando UDI 72/2013 de fecha 14 de noviembre de 2013 en el cual se informaba sobre los plazos contractuales vigentes y posteriores, debido a la prórroga de 75 días calendario que UACI sometería a consideración del Honorable Consejo Directivo. Los plazos estipulados en dicho memorando consideraban su inicio de la prórroga a partir



del día 18 de noviembre y finalizaría el día 5 de febrero de 2014, demostrando de esta manera que el administrador del contrato no suspendió el plazo contractual observado.

El Ex Director Ejecutivo del CNR, presentó los siguientes comentarios

"Se afirma que la Administración del CNR ha tratado de justificar la actuación del Administrador del Contrato en esta observación, cuando debió habersele cuestionado por su actuación y exigirle que realizara el proceso de suspensión temporal de la obra. Que la justificación de la falta de permisos de construcción y la posible multa por continuar la ejecución no es justificante, ya que es responsabilidad del CNR todas esas circunstancias. Afirman que existió la suspensión de la obra de común acuerdo entre la supervisión y el Administrador del Contrato y que los plazos comprendidos en la resolución de prórroga del contrato validan tal situación. Al respecto, ya el Administrador del Contrato brindó sus explicaciones las cuales son lógicas, válidas y conforme a lo establecido en las Bases de Licitación por lo cual, la misma fue ejecutada en legal forma."

"Mencionan que se han infringido los Arts. 82 BIS y 108 de la LACAP y la cláusula XVII del Contrato de Obra, así como el apartado 82 de las Bases del Concurso Público y la cláusula Décimo Novena del Contrato de Supervisión, sin embargo, no existe ninguna conducta sancionable atribuible al Director Ejecutivo por estas actuaciones que están circunscritas al Administrador de Contrato, al Titular de la Institución, al contratista y al supervisor, por lo cual, sin perjuicio de que la misma sea desvanecida por el o los responsables, esta observación no es atribuible al Director Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones."

Comentarios del Auditor

Los argumentos presentados no desvanecen la condición reportada, hacen mención que no hubo suspensión del contrato durante ese periodo, pero pudimos comprobar mediante notas de fecha 5 de Noviembre de 2013, 18 de noviembre de 2013 y 31 de enero de 2014, que se efectuó tal suspensión de común acuerdo entre la supervisión y el administrador del contrato, en la Resolución Modificativa RM-08/2013-01-CNR-CPINT-01/2013-CNR-BCIE Cláusula III, se menciona que la prórroga aprobada por 75 días inicia a partir del 18 de diciembre de dos mil trece hasta el dos de marzo de dos mil catorce, en dicha resolución no se toma en cuenta que la fecha inicial para prorrogar los 75 días era el 23 de noviembre y no 18 de diciembre del 2013, por lo que existen 25 días (23-11-13 al 17-12-13) prorrogados que no cuentan con ningún asidero legal, por un lado los documentos hablan de la suspensión, por el otro dicen que no hubo suspensión, pero existen 25 días prorrogados que no se detallan en la resolución. De no haberse efectuado dicha suspensión el plazo del contrato tenía como fecha final el 22 de noviembre del 2013, con la prórroga de 75 días a partir del 23 de noviembre del 2013, el plazo debió llegar hasta el 5 de febrero del 2014.

Referente a los comentarios del Gerente de Proyecto de la UCP, éstos señalan como responsable de la condición al Administrador de Contrato, adicionalmente demuestra a través del acuerdo del Consejo Directivo No. 244-CNR-2013, su conformidad a la



suspensión de 25 días que había acordado el Administrador de Contrato con la supervisión, sin embargo sobre este plazo (los 25 días suspendidos) no existe la formalización y resolución modificativa que lo legalice, no basta que lo haya expresado el administrador de contrato, este período debe de legalizarse, existe irregularidad al desplazar la fecha final del contrato de consultoría por 25 días, haciendo llegar la fecha final hasta el 2 de marzo de 2014, fecha determinada por la prórroga de los 75 días, en todo caso, ya sea suspensión o prórroga, debe de existir una resolución modificativa legalmente suscrita entre las partes, prorrogando el plazo contractual por 25 días desde el 23 de noviembre al 17 de diciembre de 2013, condición que no fue gestionada por el Administrador de Contrato ante la UACI, ni observada por el Gerente de la UCP, Ex Director Ejecutivo, ni por la Gerencia de Infraestructura junto con el Monitor, este último además tenía una participación activa en la ejecución de la obra

Adicionalmente la administración no presenta como evidencia los informes del Administrador de Contrato, los cuales son mencionados en los acuerdos referidos y que son la base para reconocer la suspensión de 25 días. Por otra parte, no existe documentación que exponga las razones para no haber tratado la condición en su momento o en fecha cercana a los hechos generadores de la suspensión, sino que es hasta después de 6 meses $\frac{1}{2}$ o 198 días, a partir de la nota del 5 de noviembre de 2013, que el tema es tratado.

Considerando los comentarios expresados por el Gerente de Proyecto de la UCP, referentes a señalar responsabilidad al Administrador de Contrato y al Ex Jefe UACI, al respecto la observación le fue comunicada al Ex Jefe UACI, sin embargo no se obtuvo respuestas por parte de él, es importante señalar que a pesar de las consideraciones que hubieron para que el Ex Jefe UACI diera sus comentarios y justificaciones de lo observado, y de haberle prorrogado el plazo varias veces para recibirlos, éste no presentó comentario alguno sobre la observación planteada.

Observación No. 6

Estimaciones de Obra Aprobadas y Pagadas Indebidamente

Comprobamos que la Administración del CNR, a través del Administrador de Contrato, la Gerente de Infraestructura y Mantenimiento y Monitor del Proyecto, autorizaron y pagaron 5 estimaciones del Contrato de Obra N° CNR-LPINT-01/2013-CNR-BCIE, de forma indebida debido a que dichas estimaciones no estaban de acuerdo al Programa de Flujo Financiero aceptado, el cual obedecía a periodos de 30 días con porcentaje del 90% del monto programado, sin embargo dichas estimaciones fueron compuestas y justificadas por la sumatoria de varios períodos compuestos de 30 días para poder cumplir con el 90% del monto programado de acuerdo al Flujo Financiero aceptado.

A continuación, presentamos el detalle de los montos de las obras realizadas dentro del periodo de 30 días calendario que no cumplieron el 90% de lo programado:



OBRAS REALIZADAS QUE NO ALCANZARON EL % APROBADO			
Estimaciones	Período	Monto Realizado	% Alcanzado en Período de 30 días
Estimación No. 1	22-04-13 al 21-05-13	\$36,591.25	61.94%
Estimación No. 2	22-05-13 al 20-06-13	\$41,894.13	72.66%
Estimación No. 3	21-06-13 al 20-07-13	\$57,669.65	62.11%
Estimación No. 4	21-07-13 al 19-08-13	\$77,250.63	48.71%
Estimación No. 5	18-12-13 al 31-01-14	\$277,569.99	31.48%
TOTAL		\$490,975.65	

Programa de Flujo Financiero a cumplir:

FLUJO FINANCIERO APROBADO	
Período	Monto Programado Flujo Financiero
22-04-13 al 21-05-13	\$59,072.04
22-05-13 al 20-06-13	\$57,654.07
21-06-13 al 20-07-13	\$92,849.62
21-07-13 al 19-08-13	\$158,592.49
20-08-13 al 18-09-13	\$254,182.85
19-09-13 al 18-10-13	\$318,058.85
19-10-13 al 17-11-13	\$309,451.32
TOTAL CONTRATADO	\$1,249,861.29

Montos de 5 Estimaciones pagadas detalladas a continuación:

ESTIMACIONES PAGADAS	
Estimación No. 1	\$49,676.98
Estimación No. 2	\$61,606.19
Estimación No. 3	\$91,040.99
Estimación No. 4	\$150,431.78
Estimación No. 5	\$504,778.11
TOTAL	\$857,534.05

La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública establece en su artículo 82, lo siguiente:

“El contrato deberá cumplirse en el lugar, fecha y condiciones establecidas en su texto y en los documentos contractuales anexos al mismo.”

El Contrato de obra N° CNR-LPINT-01/2013-CNR-BCIE “Rehabilitación de inmueble para oficinas administrativas del Centro Nacional de Registros en Ahuachapán, Departamento de Ahuachapán, establece en la CLAUSULA II: PRECIO, A) FORMA DE PAGO el CNR hará pagos parciales al Contratista por periodos no menores de treinta (30) días calendario; dichos pagos cubrirán todos los trabajos realizados y aceptados al

periodo, siempre y cuando haya alcanzado al menos el noventa por ciento (90%) del monto programado a ejecutar en ese periodo y el cien por ciento (100%) del monto programado en el mes anterior, de acuerdo al programa de avance físico-financiero y de acuerdo a los estimados certificados por la Supervisión Externa”...

En las bases de Licitación Pública Internacional N° LPINT-11/2011-CNR-BCIE “Rehabilitación de inmueble para oficinas administrativas del Centro Nacional de Registros en Ahuachapán”, establece en la SECCION III-ADJUDICACION Y CONDICIONES PARA LA EJECUCION DEL CONTRATO Numeral 71 PAGOS A LA CONTRATISTA “Se harán pagos parciales a la Contratista por periodos no menores de treinta (30) días calendario. Dichos pagos cubrirán todos los trabajos realizados y aceptados al periodo, siempre y cuando haya alcanzado al menos el noventa por ciento (90%) del monto programado a ejecutar en ese periodo y el cien por ciento 100% del monto programado en el mes anterior, de acuerdo al programa de avance físico-financiero ANEXO 13 PROGRAMA DE FLUJO FINANCIERO y de acuerdo con los estimados certificados por la Supervisión Externa. Todo atraso de la Contratista en el cumplimiento de lo antes mencionado dará lugar a la aplicación de lo establecido en el Numeral 98. Sanciones,” ...

...” El CNR hará pagos a la Contratista sobre la base de los avances físicos y certificados de pago emitidos por la Supervisión Externa, con el Visto Bueno del Administrador del Contrato y el Monitor de la obra realmente ejecutada. Los cuadros de avance físico certificarán las cantidades de trabajo ejecutadas de acuerdo al Programa de Trabajo aprobado”.

La condición planteada se debe a la aceptación y aprobación de pagar las estimaciones por parte del Administrador de Contrato, la Gerente de Infraestructura y Mantenimiento y Monitor del Proyecto, quienes no objetaron la falta de cumplimiento al Programa de Flujo Financiero aprobado.

Como resultado se obtuvo y acepto un atraso de la obra en comparación al programa de ejecución aprobado al no llegar al porcentaje del 90% de avance mensual, al grado de no permitir que la obra terminara en el plazo contractual, así como el reconocimiento de un pago que no llenaba los requisitos del cumplimiento contractual pactado.

Comentarios de la Administración

La Gerente de Infraestructura y Mantenimiento, Monitor y Administrador de Contrato, manifestaron lo siguiente:

“...Con el propósito de inducir al contratista de la obra a mantener un ritmo de trabajo apropiado para cumplir con el avance físico y financiero de la obra, se incorporó a las bases de licitación el Numeral 71 PAGOS A LA CONTRATISTA “Se harán pagos parciales a la Contratista por periodos no menores de treinta (30) días calendario. Dichos pagos cubrirán todos los trabajos realizados y aceptados al periodo, siempre y cuando haya alcanzado al menos el noventa por ciento (90%) del monto programado a ejecutar en ese periodo y el cien por ciento 100% del monto programado en el mes



anterior, de acuerdo al programa de avance físico-financiero; sin embargo considerando que en el desarrollo de la obra pudieran ocurrir contratiempos que no permitieran al contratista alcanzar lo programado, se estimó que era procedente dar un margen de maniobra del 10% en disminución en cuanto al monto de la estimación programada y considerar periodos mayores de 30 días calendario”.

El auditor en sus comentarios expresa que su señalamiento no es el periodo de 30 días, sino que se aprobaron y pagaron estimaciones de obra sin que la Empresa Constructora llegara al porcentaje de al menos el 90% del monto programado a ejecutar en ese periodo, por lo que no es aceptable que se compare un flujo financiero que fue aprobado por 30 días calendario y se sustente con una estimación que sobrepase los 30 días, no es el mismo parámetro de comparación, por lo que se incumplió el requisito del porcentaje del 90% y el flujo financiero aprobado inicialmente por periodos de 30 días calendario.

Durante la ejecución del proyecto la contratista de la obra efectivamente no alcanzo en varios periodos ni al menos el 90% de los montos programados, en consecuencia no podía autorizarse el pago de las estimaciones de obra, tal como ocurrió que no fueron autorizados los pagos respectivos por parte de la supervisión y el administrador del contrato, sin embargo el proyecto continuó ejecutándose y los pagos fueron autorizados hasta que la contratista de la obra alcanzaba el 90% del monto estipulado para un determinado período y para el período siguiente el 90% del monto programado en ese periodo, más el 10 % del monto que correspondía al periodo anterior para completar el 100%, obviamente esta regla la cumplía el contratista en periodos mayores a los 30 días, lo cual no contradice lo considerado en el Numeral 71 PAGOS A LA CONTRATISTA, por lo que puede concluirse que no es cierto que el administrador del contrato, la supervisión y la administración del CNR autorizó pagos sin dar cumplimiento a lo establecido en dicho numeral, pues los pagos fueron autorizados hasta que la contratista cumplía con lo establecido y sobre la base de la certificación por medio de las actas de aprobación de obra realmente ejecutada.

Comentario del Auditor

Los argumentos presentados por el Administrador del Contrato, la Gerente de Infraestructura y Mantenimiento y Monitor del Proyecto, hacen alusión a que las estimaciones pueden cubrir obra ejecutada por periodos mayores a 30 días calendario, y nuestro señalamiento no es el periodo de 30 días, sino que se aprobaron y pagaron estimaciones de obra sin que la Empresa Constructora alcanzara el porcentaje de al menos el 90% del monto programado a ejecutar en ese periodo, por lo que no es aceptable que se compare un flujo financiero que fue aprobado por 30 días calendario y se sustente con una estimación que sobrepase los 30 días, no es el mismo parámetro de comparación, por lo que se incumplió el requisito del porcentaje del 90% y el flujo financiero aprobado inicialmente por periodos de 30 días calendario.

Por otra parte, el Gerente del Proyecto manifiesta que la Empresa Supervisora aprobó las estimaciones en esas circunstancias, sin embargo, la Administración del CNR debe



velar por el cumplimiento de las condiciones contractuales, por lo que la condición se mantiene.

Cabe señalar que este incumplimiento contractual ocurría desde el inicio de la ejecución de la obra, era y fue una alerta temprana para haber puesto las medidas y cambios necesarios con la contratista y evitar condiciones futuras, las cuales ocurrieron y sin que se hubieren tomado las medidas pertinentes.

Observación No. 7

No se hizo efectiva la garantía de fiel cumplimiento de contrato en su debido momento.

Comprobamos que la Contratista [REDACTED] no terminó el proyecto en el plazo contractual, y acumuló en multas el 12% del valor total del contrato el 6 de mayo del 2014, sin embargo en el expediente que soporta el debido proceso, no encontramos documentación que evidencie que la Administración del CNR a través del Ex Director Ejecutivo, Gerente de Proyectos de la UCP, Gerente de Infraestructura y Mantenimiento, Monitor de Proyecto y principalmente el Administrador de Contrato, se haya realizado gestión sobre el tiempo y monto, que de acuerdo a las sanciones por atraso en la entrega de la obra tenía el Contratista, de igual forma no encontramos evidencia documental que razone y justifique, el no haber iniciado el proceso de dar por terminado el contrato y hacer efectiva la Garantía de Fiel Cumplimiento, conociendo que a partir del 6 de mayo de 2014, la contratista había alcanzado en concepto de multa por mora el equivalente al 12% del valor del contrato, es hasta después de haber transcurrido 5 meses que se resuelve dar por extinguido el contrato a través de la causal de caducidad y reclamar la garantía de fiel cumplimiento de contrato.

A continuación, el detalle:

Días	% de Multa	Monto de Multa Acumulado	Período		Descripción
			Desde	Hasta	
30	0.10 %	\$ 38,401.18	01-02-2014	02-03-2014	Sanción por incumplimiento de contrato según numeral 98.1 de las bases de licitación.
30	0.125 %	\$ 48,001.48	03-03-2014	01-04-2014	
35	0.15 %	\$ 67,201.07	02-04-2014	06-05-2014	
TOTAL		\$ 153,604.73			

En las bases de Licitación Pública Internacional N° LPINT-11/2011-CNR-BCIE "Rehabilitación de inmueble para oficinas administrativas del Centro Nacional de Registros en Ahuachapán".

SECCION V- ANEXO Numeral 98.1 SANCIONES: "Cuando la Contratista incurriese en mora en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales conformidad a las actividades establecidas en el programa de trabajo a ejecutar en el desarrollo del contrato, por causas imputables al mismo relacionadas con el plazo contractual, podrá declararse la caducidad del contrato haciendo efectiva la garantía de fiel cumplimiento o

imponer el pago de una multa por cada día de retraso, de conformidad a la siguiente tabla:

- a) En los primeros treinta días de retraso, la cuantía de la sanción diaria será del (0.1%) del valor total del contrato.
- b) Además se cobrará el costo del almacenaje del equipamiento, que no pueda instalarse en la fecha programada, por atrasos imputables a la Contratista en la terminación de la obra o parte de ella de acuerdo al programa de ejecución de los trabajos aprobado por el Contratante.
- c) En los siguientes treinta días de retraso, la cuantía de la sanción diaria será del (0.125%) del valor total del contrato.
- d) Los siguientes días de retraso, la cuantía de la multa diaria será del (0.15%) del valor total del contrato.
- e) En ningún caso el valor mínimo de la multa será menor que el salario mínimo para sector comercio.

Cuando el total del valor del monto acumulado por multas, represente hasta el doce por ciento (12%) del valor total del contrato más el costo del almacenaje del equipamiento se procederá a la terminación del mismo, haciendo efectiva la garantía de cumplimiento de contrato.

La interposición de las multas anteriores se determinará con audiencia por escrita a la Contratista.

La condición se generó por la demora del Ex Director Ejecutivo en instruir a la Unidad Jurídica del CNR, para presentar al Consejo de Administración las alternativas de emisión del acuerdo sobre la garantía de cumplimiento, en el sentido de hacerla efectiva o en su efecto caducar el contrato cumpliendo el debido proceso, de igual forma por la falta de gestión de parte del Gerente de Proyecto de la UCP, para hacer prevalecer el cumplimiento contractual.

Esta situación permitió llegar a un proceso judicial, que a la fecha no ha sido resuelto y ha quedado inconclusa la liquidación del proyecto, obligando a la administración a concluir las obras con otros recursos institucionales, lo cual incrementa los costos de la obra.

Comentarios de la Administración

El Gerente de Proyecto de la UCP, en sus comentarios, expuso lo siguiente:

“...Hay que tomar como referencia lo dispuesto en el artículo 82.-BIS de la LACAP, que es la BASE LEGAL que define quiénes serán los ACTUANTES en el tema de Administración de contratos, así como también de activar los procesos sancionatorios en caso de incumplimientos. Específicamente retomo lo dispuesto en los literales a), c) y d):”



“En el literal c) se estipula que es obligación del Administrador del Contrato informar a la UACI a efecto de que se gestione el informe al titular para iniciar el procedimiento de aplicación de las sanciones a los contratistas, por el incumplimiento de sus obligaciones; además el literal a) del mismo artículo establece que es responsabilidad del mismo verificar el cumplimiento de las cláusulas contractuales, así como en los proceso de libre gestión, el cumplimiento de lo establecido en las órdenes de compra o contratos.”

“Así también, señala como responsabilidad del Administrador del contrato, la conformación y actualización del expediente del seguimiento de la ejecución del contrato de tal manera que esté conformado por el conjunto de documentos necesarios que sustenten las acciones realizadas desde que se emite la orden de inicio hasta la recepción final.”

“De este artículo se puede establecer que el administrador de contrato debió darle el seguimiento adecuado a cada uno de los procesos que involucraban el desarrollo del proyecto, incluyendo el o los procesos de sanciones a la contratista, en caso de ser procedente; solicitar el inicio del proceso de dar por terminado el contrato y de hacer efectiva la Garantía de Fiel Cumplimiento; así como también de brindar los “insumos” necesarios para que la Unidad Jurídica pudiese establecer con exactitud, el monto de las sanciones por atraso en la entrega de la obra por parte del contratista. En ese sentido, no le correspondía al Gerente del Proyecto (UCP), el calcular el tiempo de atraso ni tampoco calcular el monto de las sanciones, porque no es admisible en el marco de la Ley, que existan diferentes actores, generando un mismo tipo de insumos para la UACI.”

“De parte del auditor se señala que la Gerencia de UCP, debió tomar acción sobre estos temas, con el solo hecho de haber recibido en copia, Memorandos dirigidos a otras instancias; cuando debe entenderse que si un documento se distribuye en calidad de “copia”, es únicamente para que el que lo recibe tenga el respectivo conocimiento de las actividades que el administrador de contrato está desarrollando de acuerdo a lo establecido en la LACAP, pero no para pedirle su intervención, actuando como un “suplente” del administrador de contrato”.

“Cuando un incumplimiento contractual se ha informado a la UACI, de parte de cualquier Administrador del Contrato, el proceso legal para imposición de sanciones se inicia, siendo los principales ejecutores de éstas, el Consejo Directivo y la Unidad Jurídica del CNR; no le corresponde participar al Gerente de la UCP, en cuanto a “exigir y asesorar ante la administración las sanciones pertinentes”, tal como lo indica el Borrador del Informe notificado por Corte de Cuentas.”

“Lo más conveniente es hacer un análisis de las responsabilidades de cada Unidad, a la luz del “Manual de Organización y Funciones del Centro Nacional de Registros”, que le asigna responsabilidades claras y particulares a cada Unidad Organizativa, y el ámbito de “exigir y asesorar ante la administración las sanciones pertinentes” por incumplimientos contractuales de contratistas es un tema de competencia de la Unidad Jurídica, no de la Unidad de Coordinación del Proyecto.”



"Lo antes dicho quedó evidenciado en el Memorando No. GERENCIA UCP-402/2014 de fecha 05 de junio de 2014, en cuyo párrafo 9 señalo:"

"Por otro lado las condiciones de retraso que ha acumulado la obra son del conocimiento del suscrito como Gerente del Proyecto de Modernización Fase II; sin embargo, el proceso sancionador que deduce las responsabilidades, corresponde ejecutarlo a la Unidad Jurídica, que pone a disposición del Consejo Directivo, la información necesaria para la toma de decisiones." (Ver Anexo 24)."

"Lo antes dicho queda aún más reforzado, cuando revisamos el contenido de los acuerdos No. 31-CNR/2014, 75-CNR/2014, 108-CNR/2014, 188-CNR/2014, en los que se demuestra que es la Unidad Jurídica del CNR la que desarrolló el proceso legal apegado a la ley y a lo resuelto por el Consejo Directivo del CNR. (Ver Anexo 25)."

"Por lo anterior, se concluye que los responsables directos a quienes les corresponde ejecutar los procesos legales de manera oportuna es a la Unidad Jurídica del CNR; y apoyar a dicha Unidad en esa gestión, le corresponde al administrador de contrato y la UACI, a fin de concretizar la aplicación de las sanciones, la caducidad del contrato y hacer efectiva la Garantía de Fiel Cumplimiento de contrato, en su debido momento."

"Por lo anteriormente expuesto, al igual que en las observaciones anteriores, solicito de la manera más atenta que se desvanezca dicha observación y ser exonerado de responsabilidad."...

En nota de fecha 14 de abril de 2016, se recibieron los comentarios del Ex Director Ejecutivo del CNR, previos a emisión del informe final, los cuales dicen lo siguiente:

"De igual manera que la observación anterior, los auditores afirman que el Administrador del Contrato informó ampliamente la situación del contrato y de las multas para que se procediera a la terminación del mismo, pero se señala al Director Ejecutivo y al Gerente o Coordinador de la UCP como responsables por la omisión de gestionar las acciones para proteger los intereses de la institución. Asimismo, afirman que no hubieron gestiones de parte del Director Ejecutivo para agilizar y hacer efectiva la Garantía de Cumplimiento de Contrato, ya que los acuerdos del Consejo Directivo solo dilatan la imposición de multas pero no la extinción del contrato."

"Lo anterior no es cierto, ya que los acuerdos del Consejo Directivo, que los auditores señalan como dilatorios, son precisamente los que garantizaron el debido proceso de imposición de multas. Debo señalar que el Art. 160 de la LACAP y su Reglamento establecen el procedimiento administrativo y que luego de que el titular, Consejo Directivo del CNR haya impuesto y notificado una multa al contratista, a este le asiste el derecho de presentar recurso de revocatoria de la multa, y para resolver dicho recurso debe seguirse el proceso establecido en el Derecho Común, por lo tanto, no es cierto que no se realizaron las acciones por parte de los funcionarios legalmente competentes para ello, ya que tal como la ley lo establece, son funcionarios diferentes al Director Ejecutivo los responsables de impulsar dichos actos administrativos."

"Asimismo, debo señalar que muchas de las actuaciones relacionadas con esta observación se realizaron luego del día 31 de mayo de 2014, fecha en la cual deje de ejercer el cargo de Director Ejecutivo, por lo cual, no puedo pronunciarme sobre lo actuado por la actual administración del CNR."

"En relación a lo antes expuesto, tampoco existe pronunciamiento de parte del Jefe de la UACI, sobre esta observación, ya que es una parte importante en el proceso de imposición de sanciones y en materia de Garantías ya que además de ser el responsable de recibir los informes de incumplimientos y presentarlos al Consejo Directivo, también es el encargado del resguardo de estas Garantías, y el funcionario idóneo para presentar los documentos relacionados con esta observación, sin embargo, los auditores nunca lo consultaron ya que no consta su pronunciamiento en el informe."

Comentarios del Auditor

De acuerdo a la información presentada por el Administrador del Contrato se pudo comprobar que él informo y comunicó la situación del contrato y de las multas en su momento para que se procediera a la terminación del mismo. Las evidencias presentadas a través de memorándum evidencian que el Ex Director y Gerente de Proyecto de la UCP, estuvieron informados y conocedores de la situación contractual y les correspondía actuar y gestionar las acciones para proteger los intereses de la institución. A continuación, detalle de algunos memorandos:

- a) Mediante Memorando con Ref.: UDI/UCP-024-2014 de fecha 26 de marzo de 2014 dirigido al Ex Director Ejecutivo con copia al Gerente de Proyecto de la UCP, el Administrador de Contrato remitió informe sobre la situación de la obra y los incumplimientos contractuales al Contrato, recomendando contabilizar el monto de las sanciones a fin de establecer si se ha alcanzado el 12% del monto contractual, y en caso afirmativo, aplicar la sanción que legalmente corresponde y determinar en base a este informe, si debe considerarse hacer efectivas las garantías correspondientes.
- b) Memorando con Ref.: UDI/UCP-0041-14 de fecha 9 de Mayo de 2014 dirigido al Ex Director Ejecutivo, Gerente de Proyecto o Coordinador UCP, el administrador de contrato remitió el Monto de sanciones aplicables a la Contratista para considerar la terminación del contrato CNR-BCIE.
- c) Memorando con Ref.: UDI/UCP-0049-14 de fecha 19 de mayo de 2014 dirigido al Gerente de Proyecto de la UCP, donde el administrador de contrato remitió el Monto de sanciones aplicables a la Contratista para considerar la terminación del contrato CNR-BCIE.
- d) Memorando con Ref.: UDI/UCP-060-2014, de fecha 4 de junio de 2014 dirigido a Ex Director Ejecutivo con copia al Gerente de Proyecto de la UCP, donde el administrador de contrato remite informe sobre situación actual del Proyecto CNR Ahuachapán.



- e) Memorando con Ref.: UDI/UCP-069-2014, de fecha 26 de junio de 2014 dirigido al Ex Director Ejecutivo con copia al Gerente de Proyecto de la UCP, que de igual forma se remite informe sobre situación del Proyecto CNR en Ahuachapán.

El Acuerdo No.188-CNR/2014 de la sesión ordinaria número dieciocho, celebrada el día 27 de agosto de dos mil catorce puntos expuestos por el jefe interino de la Unidad Jurídica, acuerda instruir a la administración para que establezca la cuantía de multa que corresponde para hacerla efectiva, siendo improcedente ya que el Administrador del Contrato notificó el día 9 de mayo de 2014 el monto de sanciones aplicables a la Contratista para considerar la terminación del contrato.

Fue hasta el Acuerdo No.189-CNR/2014 de la sesión ordinaria número dieciocho, celebrada el día 27 de agosto de dos mil catorce puntos expuestos por el Gerente de Proyecto de la UCP y el jefe de la UACI, que se acuerda autorizar a la administración superior para que efectúe la liquidación del referido contrato, y se realice las gestiones y pagos que sean necesarios para la finalización de la obra, para dejarla en condiciones de habitar el inmueble.

Observación No. 8

Se comprobó el mal uso del anticipo y no se hizo efectiva la garantía.

Comprobamos que la empresa contratista [REDACTED] efectuó mal uso del anticipo hasta por la cantidad de \$20,735.06 y no se hizo efectiva la fianza de buena inversión de anticipo, ya que dicha cantidad no corresponde al plan de utilización de anticipo aprobado por un monto de \$374,958.39. La cantidad fue determinada por auditoría interna con la aceptación de la contratista, condición que se hizo del conocimiento de la Dirección Ejecutiva, sin embargo no encontramos evidencia documental de las razones y justificaciones que hicieron que al momento de determinar el incumplimiento (8 de noviembre de 2013/según informe de A. I.), no se hiciera efectiva la Garantía de Buena Inversión de Anticipo o se iniciara el proceso de la misma, sino que la gestión del reclamo de dicha garantía se hizo hasta el 10 de septiembre de 2014, es decir 10 mes después de haberse determinado que los \$20,735.06 dólares, pertenecientes al anticipo no correspondían al programa aprobado y que aún quedaban sin poder determinar y liquidar la cantidad de \$117,698.18 dólares correspondientes al anticipo otorgado, con el agravante que se le señalaba que durante los primeros 4 meses reportados, la empresa no había utilizado los fondos de conformidad al Plan del Uso del Anticipo aprobado, al cual estaba obligada a cumplir de acuerdo a las cláusulas contractuales.

Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, inciso primero y cuarto del Art. 34, establece:

“Garantía de Buena Inversión de Anticipo”

Art. 34.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por Garantía de Buena Inversión de Anticipo, aquella que se otorga a favor de la institución contratante, para garantizar que



el anticipo Efectivamente se aplique a la dotación y ejecución inicial del proyecto de una obra o a los servicios de Consultorías o de adquisición de bienes. La presentación de esta garantía será un requisito para la entrega del anticipo. La cuantía de la misma será del 100% del monto del Anticipo...

La institución contratante podrá verificar el uso correcto del anticipo otorgado y en el caso de verificar o comprobar el mal uso de éste, se deberá hacer efectiva la garantía de buena inversión de anticipo”.

Contrato CNR-LPINT-01/2013-CNR-BCIE, Romano II PRECIO, literal “B” ANTICIPO, suscrito el 17 de enero de 2013, establece:

“B) ANTICIPO. El CNR podrá conceder al Contratista un anticipo al inicio de la ejecución del contrato, hasta por el TREINTA POR CIENTO (30%) del monto total del contrato, para ello el Contratista deberá presentar la solicitud de anticipo donde incluya: 1) El plan de utilización del mismo, con la aprobación de la Supervisión Externa y Visto Bueno del Administrador del Contrato; y 2) Declaración Jurada de uso del anticipo y programación con el detalle del uso del mismo. La documentación deberá contener la información requerida según el número 46 de las Bases de Licitación. Para amortizar el anticipo otorgado, de cada pago se retendrá un porcentaje igual al concedido en concepto de anticipo, hasta que éste quede amortizado en su totalidad”.

Las Bases de Licitación Pública Internacional No. LPINT-11/2011-CNR-BCIE, en el numeral 46, establece:

“46. ANTICIPO Y RETENCIONES”

Si la Contratista lo solicita y el CNR estima que es procedente, se podrá conceder un anticipo al inicio de la ejecución del contrato, por un máximo de hasta el TREINTA POR CIENTO (30%) del monto del contrato. Para ello, la Contratista presentará al CNR, una solicitud de Anticipo, que incluya un plan de Utilización del mismo, con la aprobación de la Supervisión Externa y con el Visto Bueno del Administrador del Contrato, el cual deberá contener el nombre de los rubros, montos y fechas de utilización, obligándose la Contratista a seguir dicho Plan.

La solicitud de anticipo por parte de la Contratista, deberá acompañarla de una declaración jurada de uso del anticipo y con la programación detallando el uso que dará al anticipo. El programa deberá considerar las fechas previstas de la orden de compra de los principales Equipos Propios del Inmueble que se deberán incluir, considerando el tiempo de fabricación de estos para evitar atrasos injustificados en la ejecución de la obra.

El pago del Equipo Propio del Inmueble se realizará de la siguiente manera:

- El 70% Contra la recepción de la totalidad del equipo en el sitio de la obra
- El 20% se pagará cuando se haya instalado, realizado pruebas respectivas.



- El 10% se realizará la capacitación y recibido a entera satisfacción asegurándose que se hayan cumplido todos los requerimientos de dicho equipo.

El CNR se compromete a entregar este anticipo; toda vez que haya cumplido con la presentación de la Garantía de Buena Inversión del Anticipo legalmente rendida, establecida como se indica en NUMERAL 47 letra a. Garantías, que presente la factura del anticipo, previa verificación de que la documentación antes citada presentada por la Contratista cumple con los requisitos exigidos en las Bases de licitación, adendas, enmiendas y aclaraciones. emitida

El CNR verificará si dicho anticipo ha sido utilizado conforme al plan de utilización del anticipo. De comprobarse la mala utilización del anticipo, se hará efectiva la Garantía de Buena Inversión de Anticipo. Para Amortizar el anticipo otorgado, de cada pago se retendrá un porcentaje igual al concedido en concepto de anticipo que le fue entregado, hasta que éste quede amortizado en su totalidad”.

La condición planteada se debe a la falta de consideración por parte del Ex Director Ejecutivo a la recomendación emitida por la Unidad de Auditoría Interna, en la que se le planteó oportunamente al Ex Director Ejecutivo, hacer efectiva la garantía de buena inversión de anticipo, gestión que debió elevar ante el Consejo Directivo.

No haber hecho efectiva la garantía de buen uso del anticipo, permitió que la contratista interpusiera condiciones jurídicas que impiden su ejecución, a la vez que han dañado con costos adicionales el patrimonio institucional, al permitir la erogación de fondos del estado que no obedecieron al Plan de Uso de Anticipo aprobado.

Comentarios de la Administración

El Ex Director Ejecutivo del CNR manifestó lo siguiente:

“Los auditores afirman que existe evidencia de la falta de gestión y decisión de exigir el cumplimiento de las obligaciones al contratista, y que el Informe Especial de Auditoría Interna contaba con suficiente evidencia para tomar la mejor decisión en beneficio de los bienes del Estado, pero observa la decisión tomada por el Director Ejecutivo quien no realizó el reclamo de la Garantía.”

“Para esta observación le es aplicable de igual manera lo expuesto en la observación precedente, ya que tal como se ha repetido ininidad de veces, el Director Ejecutivo no tiene facultades para decidir sobre la ejecución o no de la Garantía de Cumplimiento de Contrato, de la Garantía de Buena Inversión de Anticipo o de cualquier otra garantía, ya que no es el titular del CNR, sino que es el Consejo Directivo el facultado legalmente, de conformidad a lo dispuesto por el Decreto Legislativo 62 y el Decreto Ejecutivo 462 que regulan la creación del CNR y su autonomía administrativa y financiera, respectivamente, en su calidad de Titular de la institución.”

“El Art. 39 del Reglamento de la LACAP establece que es el Titular de la institución el que instruye sobre el inicio del procedimiento de la ejecución de cualquier garantía, por

lo cual no se puede atribuir responsabilidad al Director Ejecutivo sobre una función que le corresponde expresamente al Consejo Directivo, por lo cual, dicha observación debe ser desvanecida.”

Comentarios del Auditor

Se evidencia falta de gestión y decisión de exigir el cumplimiento de las obligaciones al contratista, ya que desde el inicio existió atraso en la ejecución de la obra, a este hecho se adiciona el mal uso del anticipo y la negación del contratista a proporcionar y facilitar a la Unidad de Auditoría Interna, la documentación referente a sus actividades administrativas, financieras y operativas.

Sobre las dos últimas afirmaciones se tiene que están respaldadas y soportadas por un examen especial practicado por la Unidad de Auditoría Interna del CNR, el cual contaba con la suficiente evidencia para realizar gestión y exposición de las condiciones ante el Consejo Directivo, instancia competente para tomar decisión sobre las condiciones advertidas por el Administrador de Contrato y la Unidad de Auditoría Interna.

Observación No. 9

Pago de \$15,395.94 por prórroga justificada indebidamente.

Comprobamos que la Supervisión y la Administración del CNR aprobaron y legalizaron una prórroga por 75 días calendario a la Contratista [REDACTED] según el desglose de causas siguientes:

CUADRO RESUMEN DE DIAS DE PRORROGA	
DESCRIPCIÓN DE LAS CAUSAS	DÍAS DE PRÓRROGA
CONSTRUCCIÓN DE OBRAS NUEVAS	75
ATRASOS POR LLUVIAS	12
OBRAS ADICIONALES ELÉCTRICAS	63
TIEMPO A PRORROGAR	75

Eso generó un pago adicional de 63 días calendario en el contrato de la Supervisión por un valor de \$15,395.94 y de acuerdo a los documentos que respaldan la prórroga pudimos comprobar que de los 75 días calendario otorgados solo se tienen justificados 12 días por atraso por lluvias, ya que son causas consideradas para ser sujetos de prórroga; porque es una situación imprevista, caso fortuito o fuerza mayor. También comprobamos que no fue respetada la condición de efectuar la solicitud de prórroga en un plazo máximo de quince días calendario, después de sucedido el o los eventos generadores de la necesidad de prorrogar el contrato.

Las demás causales no corresponden a imprevistos, caso fortuito o fuerza mayor que son las únicas justificaciones que la ley observa para que se pueda modificar y/o prorrogar un contrato, las situaciones planteadas como: incongruencia en las medidas de los planos con la realidad, aumento de la obra nueva tanto civil como eléctrica, son



errores de diseño, no son circunstancias imprevistas, ya que es un acto que pudo ser evitado, previsto en el diseño y parte de la planificación del proyecto."

El Contrato de obra N° CNR-LPINT-01/2013-CNR-BCIE "Rehabilitación de inmueble para oficinas administrativas del Centro Nacional de Registros en Ahuachapán, Departamento de Ahuachapán, establece en la CLAUSULA III: PLAZO..." Dicho plazo podrá ser prorrogado cuando ocurra alguna de las situaciones estipuladas en la Cláusula XX y de conformidad a la LACAP, al Reglamento de la LACAP y al presente contrato. Para el cómputo del plazo se tomará en cuenta además lo establecido en el número 97 de las Bases de Licitación".

CLÁUSULA XVIII. MODIFICACION, AMPLIACION Y/O PRÓRROGA. "El presente contrato podrá ser modificado y ampliado de común acuerdo; o prorrogado en su plazo de conformidad a la Ley, siempre y cuando concurra una de las situaciones siguientes: a) por motivos de caso fortuito o fuerza mayor tal como se establece en la cláusula XX de este contrato, b) cuando existan nuevas necesidades, siempre vinculadas al objeto contractual, y c) cuando surjan causas imprevistas. En tales casos, el CNR emitirá la correspondiente resolución de modificación, ampliación y/o prórroga del contrato, la cual será firmada posteriormente por ambas partes, para lo cual este mismo instrumento acreditará la obligación contractual resultante de dicha ampliación, modificación y/o prórroga.

CLÁUSULA XX. CASO FORTUITO Y FUERZA MAYOR. "Se consideran como motivos de caso fortuito o fuerza mayor, los supuestos y eventos enunciados en el artículo 89 de las Bases, además de los que puedan ser considerados como tales; por dichos motivos el contratista podrá solicitar una prórroga del plazo de cumplimiento de las obligaciones contractuales objeto del contrato en ejecución, debiendo justificar y documentar su solicitud en un plazo máximo de quince (15) días calendario, después de sucedido el evento, la cual para que sea efectiva, deberá ser aprobada por el CNR; si procediere la aprobación, el contratista deberá entregar la ampliación de la garantía de cumplimiento de contrato..."

La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública-LACAP, Capítulo II- EJECUCION DE LOS CONTRATOS, Artículo 83-A Modificación de los Contratos establece: "La institución contratante podrá modificar los contratos en ejecución regidos por la ley, independientemente de su naturaleza y antes del vencimiento de su plazo, siempre que ocurran circunstancias imprevistas y comprobadas. Para el caso de los contratos de ejecución de obra, podrá modificarse mediante ordenes de cambio, que deberán ser del conocimiento del Consejo de Ministros o del Concejo Municipal, a más tardar tres días hábiles posteriores al haberse acordado la modificación... Para efectos de esta Ley, se entenderá por circunstancias imprevistas, aquel hecho o acto que no puede ser evitado, previsto o que corresponda acaso fortuito o fuerza mayor.

El Código Civil, determina en el Art. 43 lo siguiente: "Se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el

apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público etc.”



La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública-LACAP en su Art- 83-B Prohibición de Modificación establece: “Los contratos no podrán modificarse cuando se encuentren encaminadas a cualquiera de los siguientes objetivos:

- a) Alterar el objeto contractual.
- b) Favorecer situaciones que correspondan a falta o inadecuada planificación de las adquisiciones, o convalidar la falta de diligencia del contratista en el cumplimiento de sus obligaciones.

Y el Artículo 19, en su párrafo segundo, referente al Seguimiento y Responsabilidad, establece:

“Los subalternos que tuvieran a su cargo los actos preparatorios de las adquisiciones y contrataciones, así como lo relacionado con la vigilancia de su ejecución y liquidación, responderán personalmente por las infracciones o delitos que ellos cometieren, en ocasión de los actos regulados en esta Ley.”...

La condición planteada se debe a que el Administrador de Contrato, la Gerente de Infraestructura y Mantenimiento, Monitor del Proyecto, Ex Director Ejecutivo y Ex Jefe UACI, sustentaron y sometieron ante el Consejo Directivo, una prórroga con justificaciones que no tienen asidero legal para calificarse como caso fortuito o de fuerza mayor.

Como resultado se aprobó la prórroga bajo esos términos, generando un pago adicional no justificado al Contrato de Supervisión por un monto de \$ 15,395.94.

Comentarios de la Administración

La Gerente de Infraestructura y Mantenimiento, Monitor y Administrador de Contrato, previos a emisión del informe final, los cuales dicen lo siguiente:

“... Expresamos que estamos de acuerdo y ampliamos nuestra respuesta con los comentarios realizados por el Ex Director Ejecutivo y el Gerente de Proyectos y/o Coordinador de UCP en cuanto a que la prórroga de la contratista [REDACTED] se aprobó en base a las Normas para la Política de obtención de bienes y servicios relacionados y servicios de consultoría, con recursos del BCIE, donde hacen alusión que los derechos y obligaciones relacionados con los bienes y servicios a adquirirse para el proyecto serán determinados por los documentos de licitación y los contratos definidos por el prestatario.”

“Consecuente con la aprobación de la prórroga al contrato de la obra por medio del acuerdo N° 233-CNR/2013 resultaba procedente prorrogar el plazo contractual por 75 días calendario al contrato No. CNR-CPINT-01/2013-CNR-BCIE, correspondiente a



"Servicio de Consultoría para la Supervisión del mencionado Proyecto, aprobada por el Consejo Directivo mediante el acuerdo N° 244-CNR/2013, la cual fue generada por medio del memorando UDI 72/2013 remitido al jefe UACI por parte del administrador de contrato, demostrándose de esta forma que la observación de que el pago adicional realizado a la contratista de la supervisión fue justificado indebidamente."

El Ex Director Ejecutivo del CNR, previo a emisión del informe final, dice lo siguiente:

"Al margen de la errónea y subjetiva interpretación que hacen los auditores sobre las justificaciones que sustentan la prórroga autorizada por el Consejo Directivo del CNR, señalándolas de erróneas por tratarse de situaciones que no son caso fortuito o fuerza mayor, no puede existir responsabilidad del Director Ejecutivo en el presunto pago por una prórroga "indebidamente justificada" ya que en primer lugar, el Art. 82 BIS de la LACAP establece que es responsabilidad del Administrador del Contrato: GESTIONAR ANTE LA UACI LAS ÓRDENES DE CAMBIO O MODIFICACIONES A LOS CONTRATOS, UNA VEZ IDENTIFICADA TAL NECESIDAD y por lo tanto se presume que los hechos consignados en los documentos que justifican las prórrogas o modificaciones, emitidos por el Administrador del Contrato y demás funcionarios vinculados con el tema, son ciertos y sustentados técnica y contractualmente."

"Asimismo, el Art. 83 y siguientes regulan que es el Titular que autorizara y formalizara mediante Resolución Razonada las prórrogas o modificaciones que se hagan a los contratos, por lo tanto, independientemente que para los auditores no tenga justificación la prórroga, aunque objetivamente la misma está debidamente sustentada por los hechos ocurridos que motivaron a la contratista solicitar la orden de cambio y su prórroga, los responsables de su trámite y autorización son funcionarios diferentes al Director Ejecutivo, por lo tanto, esta observación debe ser desvanecida."

"III) Conforme a todo lo expuesto, no se adjunta evidencia documental al presente escrito, ya que la misma ya se encuentra agregada al proceso de auditoría, sin embargo, mucha de ella no consta en el informe que haya sido evaluada en los términos que en este acto se plantean, por lo cual, no se vuelven a adjuntar los mismos por ser inoficioso ya que ya fueron entregados tanto por mi persona, como por la Gerencia de la UCP, Gerencia de Infraestructura y Manto., el Monitor de la Obra y el Administrador del Contrato, por lo tanto, solicito que se tengan por rendidas mis explicaciones y comentarios sobre las observaciones contenidas en el Informe del presente Examen Especial."

"Asimismo, solicito que se tengan por desvanecidas las observaciones referidas y se tenga por aprobada mi gestión como Director Ejecutivo dentro del periodo examinado. Señalo para recibir notificaciones la siguiente dirección: [REDACTED]

[REDACTED] autorizando al [REDACTED] para que pueda presentar y recibir cualquier documento relacionado con la presente auditoria."

Comentarios del Auditor

El Administrador de Contrato, Gerente de Infraestructura y Mantenimiento y Monitor del proyecto en sus comentarios hacen referencia que la prórroga fue aprobada por los motivos siguientes:

1. Orden de cambio No. 1 que fue aprobada por aumentos y disminuciones de obras, que son producto de remediciones realizadas en campo, y obras adicionales tanto civil como eléctrica las cuales obedecen a deficiencias de los diseños detectadas por la Supervisión en la etapa previo al inicio de las obras.
2. Gestiones de compra para el suministro e instalación de algunos equipos de aire acondicionado, sistema CC/TV, muebles sanitarios, etc.
3. Realización de la gestión de trámite de conexión de servicio eléctrico final.

Todas las justificaciones mencionadas anteriormente no pueden ser valederas, debido a que es prohibición de modificación de contratos, aceptar situaciones originadas por la falta o inadecuada planificación del proyecto, ya que no son situaciones imprevistas, caso fortuito o fuerza mayor, las cuales son las únicas razones por las cuales las normas y demás leyes aprueban una prórroga.

El Ex Director Ejecutivo en sus comentarios hace referencia a que la prórroga se aprobó en base a las Normas para la Política de obtención de bienes y servicios relacionados y servicios de consultoría, con recursos del BCIE, donde hacen alusión que los derechos y obligaciones relacionados con los bienes y servicios a adquirirse para el proyecto serán determinados por los documentos de licitación y los contratos definidos por el prestatario, sin embargo aunque las bases de licitación permitan poder modificar un contrato por aumento de obra, esas justificaciones no pueden ser valederas debido a que es prohibición de modificación de contratos aceptar situaciones originadas por la falta o inadecuada planificación del proyecto, la cual se evidencia en la medida de los planos que no es congruente con la realidad, aumento de obra tanto civil como eléctrica, errores en el diseño, modificaciones a las bases, etc.

El Ex Jefe UACI no presentó ningún comentario o justificativos sobre la observación planteada, aduciendo haber tenido limitantes al acceso de los expedientes que el CNR resguarda sobre el proyecto.

6. Conclusión del Examen

Tomano en consideración el desarrollo del proyecto, comprobamos que para la etapa de preparación y adjudicación de la obra, se aplicaron las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiados por el BCIE, adicionalmente verificamos que el realizador fue contratado, sin que existieran violaciones a lo establecido en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, es decir que no existe en las etapas del proceso violaciones a los artículos 16, 20-bis, 41, 43, 44.

En cuanto a la etapa de la ejecución de la obra, verificamos que existen incumplimientos por parte de la Administración del CNR y de la Contratista, a través de



la documentación que soporta esta etapa, determinamos que desde los inicios de la obra, el contratista presentó un atraso en la ejecución de la misma, condición que no fue considerada en la formalización de la modificación y orden de cambio del contrato, ya que las mismas cuentan con la anuencia y aceptación del contratante.

De acuerdo a los informes de la supervisión las causas del desfase de la obra, son responsabilidad del contratista, quien con insuficiencia en la asignación de los recursos para cada frente de trabajo, mantuvo la obra sin superar el atraso que desde el inicio mostro, condiciones que en su actuación legal el CNR no logro superar, a pesar de contar con la introducción de un monitor de proyecto, funciones que hemos observado.

En todo el proceso de la ejecución del contrato, de acuerdo a la documentación que lo respalda y que fue examinada, se identificaron incumplimientos por parte de la contratista [REDACTED] entre ellos, el que se refiere al uso del anticipo de acuerdo al Plan Aprobado, condición señalada en esta Auditoría.

En virtud de lo antes expuesto, determinamos que los señalamientos denunciados no tienen criterio que los soporte, es decir que no existen violaciones a los derechos de la contratista, pero sin embargo, verificamos que si existen irregularidades e incumplimientos cometidos por la Administración del CNR, así como por la empresa [REDACTED]

[REDACTED] dentro de los procesos de contratación y ejecución del Contrato No. CNR-LPINT-01/2013-CNR-BCIE, proveniente de la Licitación Pública No. LPINT-11/2011-CNR-BCIE.

7. Seguimiento de Auditorías

La Corte de Cuentas de la República emitió el informe denominado: "Examen Especial a la Ejecución del Préstamo con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), por un monto de \$55,000,000.00, destinados para el Proyecto de Modernización del Registro Inmobiliario y del Catastro Fase II al centro de registro (CNR), período comprendido del 01 de enero de 2010 al 30 de junio de 2014", el cual no contiene recomendaciones para darles seguimiento.

En cumplimiento a lo establecido en el Art. 37 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, verificamos la existencia de un informe de Examen Especial sobre el Uso del Anticipo correspondiente al período del 22 de abril al 22 de agosto de 2013, emitido por la Unidad de Auditoría Interna del CNR, el cual contiene una observación que trata sobre el uso inadecuado del anticipo otorgado a la contratista, que ha sido incorporado en el presente examen.

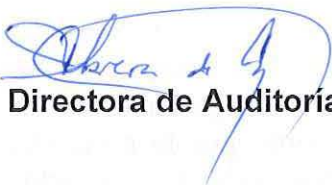
Y en cumplimiento a lo establecido en el artículo 41 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, verificamos que la administración no ha contratado los servicios de firma privada de Auditoría Interna para auditar este proyecto.

8. Párrafo aclaratorio

Este informe se refiere al Examen Especial al Proyecto Rehabilitación de Inmueble para Oficinas Administrativas del Centro Nacional de Registros (CNR), en Ahuachapán, Departamento de Ahuachapán, Préstamo BCIE, ejecutado por el Centro Nacional de Registros, período del 1 de mayo de 2012 al 31 de diciembre de 2014, el cual ha sido preparado para informar a la entidad y para uso de la Corte de Cuentas de la República. No expresamos opinión sobre los estados financieros emitidos por la entidad.

San Salvador, 15 de diciembre de 2016

DIOS UNIÓN LIBERTAD.



Directora de Auditoría Cinco



Esta es una versión pública a la cual se le ha
suprimido la información confidencial o
declarada reservada de conformidad con la
Ley de Acceso a la Información Pública.