



CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA



MARA PRIMERA DE PRIMERA INSTANCIA DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA: San Salvador, a las ocho horas y cuarenta minutos del día veintisiete de febrero de dos mil dieciocho.

El presente Juicio de Cuentas número JC-CI-46-2016-7, ha sido diligenciado con base al INFORME DE EXAMEN ESPECIAL AL PROCESO DE DISEÑO, LICITACIÓN, CONTRATACIÓN, EJECUCIÓN Y SUPERVISIÓN DEL MEJORAMIENTO DE LA INTERSECCIÓN AVENIDA JERUSALEN-AVENIDA MASFERRER-PASEO GENERAL ESCALON, EJECUTADO POR EL FONDO DE CONSERVACIÓN VIAL (FOVIAL); POR EL PERIODO CATORCE DE FEBRERO DE DOS MIL TRECE AL TREINTA DE JUNIO DE DOS MIL DIECISEIS; practicado por la Dirección de Auditoría Cinco de ésta Corte; en contra del Ingeniero FERNANDO ARTURO OLIVARES MENA, Administrador de Proyectos, quien actuó en la referida entidad en el cargo y período citado.



Han intervenido en ésta Instancia en representación del Fiscal General de la República, la Licenciada INGRY LIZEHT GONZALEZ AMAYA, fs. 28; y la Licenciada IVETTE ELENA CARDONA AMAYA, en su calidad de Apoderada General Judicial del reparado FERNANDO ARTURO OLIVARES MENA, fs. 37.

LEÍDOS LOS AUTOS; Y, CONSIDERANDO:

I- Que con fecha nueve de noviembre de dos mil dieciséis, ésta Cámara recibió el Informe de Auditoría antes relacionado, procedente de la Coordinación General Jurisdiccional de ésta Corte, el cual se dio por recibido según auto de fs. 26 y se ordenó proceder al análisis del mismo e iniciar el correspondiente Juicio de Cuentas, a efecto de establecer el reparo atribuible al funcionario actuante, mandándose a notificar al Fiscal General de la República, acto procesal de comunicación que consta a fs. 27 todo en apego a lo dispuesto en el Art. 66 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República.

II- De conformidad a lo preceptuado en el Art. 67 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República y verificado el análisis del Informe de Auditoría, se determinó procedente el establecimiento de Responsabilidad Patrimonial de conformidad al Art. 55 de la Ley antes citada; emitiéndose el correspondiente Pliego de Reparos, el cual corre agregado de fs. 33 al 34 del presente.

III- A fs. 35, consta la notificación del Pliego de Reparos efectuada a la Fiscalía General de la República; y a fs. 36 se encuentra el emplazamiento realizado al servidor actuante FERNANDO ARTURO OLIVARES MENA.

IV- A fs. 37, corre agregado el escrito presentado y suscrito por la Licenciada **IVETTE ELENA CARDONA AMAYA**, Apoderada General Judicial del Ingeniero **FERNANDO ARTURO OLIVARES MENA**, quien en lo conducente manifiesta: “REPARO UNICO: HALLAZGO No. 1: INCONSISTENCIAS ENCONTRADAS EN EL ANTICIPO OTORGADO A DISA, S.A DE C.V”. CONTESTACIÓN Que no estando de acuerdo con el reparo planteado, vengo a contestar el Reparó Único JC-CI- 046-2016-7 en sentido negativo y a dar las explicaciones pertinentes de la siguiente manera: En el Reparó que se ha notificado proveniente del informe de Auditoría, existe un error de origen al afirmar que del anticipo que se otorgó a la empresa se giraron cheques emitidos de más y sin respaldos, señalando un reparo patrimonial; sin embargo es preciso indicar que las Bases de Licitación expresan que el anticipo sería del 30%, por lo que de acuerdo al monto del contrato, se entregó al contratista para la ejecución inicial del proyecto la suma de CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS DIEZ DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA CON TREINTA Y OCHO CENTAVOS, \$4,883,310.38; dicha suma, que en una especie de calidad de préstamo se otorga al contratista según lo establece la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Obra Pública, LACAP, fue invertida totalmente en el proyecto; y, tal como lo demuestro con copia de Estimación No. 15 del proyecto, correspondiente al periodo comprendido entre el 1 y el 31 de diciembre de 2016, el día viernes 20 de enero de dos mil dieciséis, constructora DISA, S.A. de C.V. devolvió el 100% de dicho anticipo otorgado por el FOVIAL (Anexo 1), lo cual evidencia que éste se utilizó en la dotación inicial, según el Plan de Utilización presentado por el contratista al inicio del proyecto y exclusivamente para los fines del mismo. Posterior a la inversión total del anticipo antes referido, el contratista decidió que en la cuenta que ya había terminado de utilizar para manejar el anticipo, -pues, reitero, el mismo ya se había invertido-, la seguiría utilizando para fines propios del proyecto, por lo que de SUS FONDOS PROPIOS (NO DE FOVIAL) remesó dinero y giró cheques; es decir, dichas remesas y cheques no se hicieron con fondos del FOVIAL.

a) PAGOS SIN DOCUMENTACION DE RESPALDO \$20,426.83 Los auditores señalaron en su informe, que existieron pagos sin documentación de respaldo por VEINTE MIL CUATROCIENTOS VEINTISEIS DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA CON OCHENTA Y TRES CENTAVOS \$20,426.83. Sobre el particular, es preciso señalar dichos pagos sí cuentan con los respaldos respectivos, mismos que presento junto con este escrito...Por lo antes expuesto, se dilucidan las observaciones emitidas en el apartado “COMENTARIOS DE LOS AUDITORES”, literal a) (Anexo 20), contenidas en el INFORME DE EXAMEN ESPECIAL AL PROCESO DE DISEÑO, LICITACIÓN, CONTRATACIÓN, EJECUCIÓN, Y SUPERVISIÓN DEL MEJORAMIENTO DE LA INTERSECCIÓN AVENIDA JERUSALEN — AVENIDA MASFERRER — PASEO GENERAL ESCALÓN, EJECUTADO POR EL FONDO DE CONSERVACIÓN VIAL (FOVIAL); POR EL PERÍODO DEL CATORCE DE FEBRERO DEL DOS MIL TRECE AL TREINTA DE JUNIO DE DOS MIL DIECISEIS, en el que el auditor estableció que para los numerales 1 y 2, relacionados con los cheques de INVERCALMA, S.A. DE C.V. por montos de \$18,305.22 y \$1,423.25, la evidencia presentada correspondía a una cotización y no a una orden de compra; de igual forma en el numeral 3 relacionado con la ALCALDÍA MUNICIPAL DE SAN SALVADOR por monto de \$698.36, en la que estableció que la evidencia presentada



CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA



correspondía a un mandamiento de pago y no se adjuntaba el recibo de pago correspondiente.

b) SALDO EN CONCEPTO DE CHEQUES EMITIDOS DE MÁS DE \$135,174.36. Es importante destacar que el anticipo del proyecto fue utilizado desde su depósito inicial hasta su agotamiento, exclusivamente en una sola cuenta, tal y como se demuestra en los anexos que se presentan, ya que como lo indican las Condiciones Generales del proyecto en la cláusula CG-03, penúltimo párrafo, "El anticipo deberá ser manejado en una sola cuenta de cualquier institución bancaria exclusiva para el proyecto, autorizada por la Superintendencia del Sistema Financiero de El Salvador, y esta podrá ser auditada por el FOVIAL, con el propósito de verificar su buen uso." El anticipo otorgado al contratista fue por la suma de CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS DIEZ DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CON TREINTA Y OCHO CENTAVOS, \$4,883,310.38, el cual equivale al 30% del monto del contrato en cumplimiento al mandato establecido en el Art. 69 de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones; sobre el particular, se anexa la nota de aprobación del Supervisor al Anticipo otorgado (Anexo 21) y copia certificada del plan de utilización presentado por el contratista y aprobado por el supervisor y el administrador de contrato (Anexo 22) en cumplimiento al Art. 74 del Reglamento de la LACAP, así como copia certificada de cheque emitido por FOVIAL en el cual se entregó la cantidad referida y el cual constituye el único pago entregado por FOVIAL por este concepto. (Anexo 23). Los auditores señalan que se determinó que en la cuenta de anticipo existía un monto de \$4,975.269.60, en concepto de cheques emitidos desde septiembre de dos mil quince a abril de dos mil dieciséis. Además señalan que en la cuenta de anticipo fue de \$4,840.095.24, concluyendo que existe una diferencia de más por un monto de \$135,174.36. Lo anterior hace concluir que el valor de \$135,174.36, no es dinero del anticipo; es decir, no es dinero de FOVIAL, por lo que se puede afirmar, que legalmente no debía ni podía ser fiscalizado por el Administrador de contratos; y más aún no se puede afirmar que se dio dinero de más al contratista, pues es claro que la suma de \$135,174.36 fue depositada por el contratista y formó parte de la inversión propia que Constructora DISA, SA. de C.V efectuó en el proyecto. Tal como puede comprobarse, la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública y su reglamento, en varias disposiciones, únicamente ha normado la forma en cómo se otorga y se verifica el buen uso del anticipo, pues por tratarse de dinero público que es entregado a un contratista de manera anticipada para que se utilice en la dotación inicial de un proyecto, debe el Estado fiscalizar su uso, de manera que si se detecta que ha sido utilizado en destino diferente al "Proyecto", debe hacerse efectiva la Garantía de Buena Inversión de Anticipo. En ese sentido, las obligaciones atribuidas por Ley a los servidores públicos, se limitan a otorgar, en legal forma, el anticipo, a verificar el uso correcto del mismo; y, finalmente, en el caso de verificar o comprobar el mal uso de éste, a hacer efectiva la garantía en cuestión. Es importante advertir que los funcionarios públicos estamos ligados al principio de legalidad para las actuaciones. Y, sobre dicho principio que rige a la Administración Pública, ya la honorable Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia se ha manifestado en múltiples sentencias señalando: "...Bajo el sistema de la vinculación positiva del principio de legalidad, la ley pasa de ser una limitante, a ser habilitante de las actuaciones de la Administración Pública. Con ello, la Administración sólo puede ejecutar aquellos actos que la Ley le permite y en la forma en que ésta



lo regule. Bajo este esquema la Ley es la única habilitante de su actuación, la Administración sólo puede realizar las actuaciones que tengan cobertura legal....” (Sentencia Ref. 41-2009 del 1 de noviembre de 2011 de la Sala de lo Contencioso Administrativo) Sobre dicha base, es imperativo afirmar que el Administrador de proyectos en cumplimiento al principio de legalidad que rige su actuación, verificó la utilización de CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS DIEZ DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CON TREINTA Y OCHO CENTAVOS, \$4,883,310.38 hasta el día 27 de abril de 2016, tal como se demuestra con estado de cuenta del Bando Davivienda del mes de abril de 2016, (Anexo 24); es decir, hasta el día en que se agotó dicha suma. Posteriormente a tal fecha y luego de verificar la inversión de dicha suma en el proyecto, FOVIAL no entregó o aprobó ninguna suma de dinero adicional al contratista en concepto de anticipo; no obstante lo anterior, el contratista decidió continuar utilizando la cuenta corriente, situación que ya no podía ser controlada o fiscalizada por el Administrador del Contrato por ya no contar con fondos públicos sino fondos propios del contratista. Para comprobar lo anterior, agrego constancia emitida por el supervisor del proyecto la que consta el monto del anticipo otorgado, su buena utilización y en la que ésta certifica que no existieron cheques emitidos de más, y que los gastos del anticipo cuentan con sus respaldos correspondientes. (Anexo 25) Asimismo agregó constancia emitida por el Gerente Financiero Administrativo del FOVIAL en el que consta que únicamente se emitió para este proyecto un cheque en concepto de anticipo por el monto de CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS DIEZ DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CON TREINTA Y OCHO CENTAVOS, \$4,883,310.38 (Anexo 26) Por lo anterior, cuando se agotó el monto del anticipo otorgado por un total de \$4,840,095.24 a Constructora DISA, SA. de C.V., el cual fue gastado de acuerdo al plan de utilización aprobado al inicio del proyecto, el titular de la cuenta emitió cheques adicionales y con el objeto de cumplir con obligaciones contraídas con sus proveedores para garantizar el suministro ininterrumpido de materiales y servicios prestados, el contratista al no contar con fondos de la Institución, pues los fondos entregados ya se encontraban agotados, el titular de la cuenta proveyó recursos adicionales de fondos propios para continuar con las operaciones relacionadas al proyecto. En razón de lo anterior, ha de destacarse que ni en la LACAP o su reglamento, ni dentro de las bases de licitación, existe una instrucción para que el Administrador de contratos ordene que se proceda a fiscalizar o cerrar las cuentas abiertas para el manejo del anticipo de los proyectos, una vez los fondos asignados a éste hayan sido terminados; es decir, que la cuenta puede seguir funcionando para el proyecto o para los usos que la empresa o titular de la cuenta estime conveniente. Debe tenerse en cuenta, que los contratos suscritos entre personas naturales o jurídicas con las entidades bancarias son contratos de carácter mercantil con régimen jurídico privado, entre los que se encuentran los de depósito en cuenta corriente, que se caracterizan por realizar operaciones de ingreso a la cuenta de importes en efectivo de los cuales puede disponer el cuentacorrentista de forma inmediata, de forma parcial o total. En el caso que nos ocupa, la cuenta bancaria de la que dispone el contratista contaba con saldos a su favor, aunque el anticipo que el FOVIAL le otorgó y que ingresó a la cuenta de la que es titular, haya sido totalmente utilizado de acuerdo al plan, por lo que con independencia de que dicho monto se haya agotado,



CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA



el titular de la misma continuaba y sigue teniendo libre disposición de su efectivo, sin que la Administración Pública pueda disponer legalmente del uso o cierre de la misma. Consta en el Anexo 27 que las remesas por las cantidades de \$50,000.00 y \$155,000.00 fueron realizadas en fechas 29 de abril de 2016 y 5 de mayo de 2016, fecha en la cuales el anticipo ya había sido invertido en su totalidad. En este orden de ideas, no es aplicable que el 2.72% al que el Auditor hace referencia, obedezca al plan de utilización del anticipo, sino más bien, a gastos relacionados con el proyecto, los cuales son de única responsabilidad del contratista, es por ello que éste inyectó fondos financieros adicionales desde sus cuentas particulares de ahorro de la oficina central y no con fondos del FOVIAL para que los pagos pudieran seguir funcionando efectivamente. En síntesis, es necesario destacar, entre otros aspectos, los siguientes: Que los respaldos de los cheques por VEINTE MIL CUATROCIENTOS VEINTISEIS DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA CON OCHENTA Y TRES CENTAVOS \$20,426.83, los he presentado en copia certificada junto con éste escrito; los cuales se encontraban agregados desde el inicio en los documentos que respaldan los gastos del anticipo y no pudieron ser advertidos por el equipo de auditores, por lo que sí existen los respaldos observados. Que no es válido establecer el presente REPARO como PATRIMONIAL, pues no existe ningún faltante de dinero en el proyecto. Es importante destacar que inclusive el dinero del anticipo otorgado al contratista es en concepto de préstamo y reintegrado antes de finalizar el proyecto, es decir, que el otorgamiento del mismo no representa ningún aumento al costo del proyecto y de los anexos presentados se verifica su efectiva utilización y agotamiento del acuerdo al plan de utilización del mismo. Que de acuerdo a la ley, el anticipo sirve para garantizar la dotación y ejecución inicial del proyecto de una obra, lo que ha sido cumplido a cabalidad; razón por la cual es claro el buen uso que éste ha recibido para el control y seguimiento del proyecto de Mejoramiento de la Intersección: Av. Masferrer Av. Jerusalén - Paseo General Escalón y a la fecha ha sido devuelto en su totalidad y el proyecto finalizado con éxito en un 100%. Que el proyecto desde el inicio se ha desarrollado conforme a lo requerido en los documentos contractuales, y el anticipo fue utilizado en una sola cuenta según lo requerido en las Bases de Licitación y la Ley de la Materia; asimismo, en ningún momento mientras el anticipo fue manejado en la cuenta ha existido falta de liquidez por usarla en rubros distintos al objeto del mismo, situación que ha sido verificada por el Equipo Auditor. Que el buen uso del anticipo de CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS DIEZ DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CON TREINTA Y OCHO CENTAVOS, \$4,883,310.38, es incuestionable tomando en cuenta los comprobantes requeridos al contratista y revisados oportunamente por el supervisor, por esta Administración de Contrato, y la Auditoría Cinco, resultados que se pueden notar en los suministros continuos de insumos en el proyecto y que han permitido que la obra se ejecute con la calidad esperada. Que posteriormente al agotamiento del anticipo el contratista y titular de la cuenta bancaria continuó con operaciones bancarias relacionadas con el proyecto con la inyección de fondos propios, por lo que no existe por parte de FOVIAL o el Administrador de Contratos responsabilidad de verificación alguna, pues el plan de utilización ya había sido agotado en fecha 27 de abril de 2016. Que no existe observación alguna al manejo del anticipo de CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS DIEZ



Handwritten signature and arrow pointing to the stamp



DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CON TREINTA Y OCHO CENTAVOS, \$4,883,310.38 respecto a que este fuera utilizado para fines diferentes a los establecidos en el Plan de Utilización de Anticipo aprobado por el FOVIAL. Que el Administrador del proyecto fiscalizó que el anticipo de CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS DIEZ DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CON TREINTA Y OCHO CENTAVOS, \$4,883,310.38 se utilizara en el desarrollo y dotación inicial del proyecto de forma exclusiva, por lo que no existe deficiencia en tal procedimiento ni en la exigencia a los términos de referencia del contrato; así como no ordenó el cierre de la cuenta bancaria al agotarse el Anticipo al no existir ley que lo faculte para ello, es importante advertir que el principio de legalidad es el habilitante que la Ley da a los funcionarios para su actuación. Por lo antes expuesto y sobre, la base a lo dispuesto en las cláusulas CG-03 de los Documentos contractuales y los artículos 69 de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, Arts. 40 y 74 del Reglamento de la Ley referida y el art. 68 de la Ley de la Corte de Cuenta”.

A **fs. 131**, consta el escrito presentado y suscrito por la Licenciada **IVETTE ELENA CARDONA AMAYA**, Apoderada General Judicial del reparado **FERNANDO ARTURO OLIVARES MENA**, quien en lo conducente manifiesta: “Que en mi escrito de fecha veinticinco de enero de dos mil diecisiete, por omisión involuntaria no agregué dentro de los anexos el Poder General Judicial otorgado a mi favor, por lo que vengo a agregarlo en original y copia para que al ser confrontado se agregue la copia y se me devuelva el original”. Mediante resolución emitida a las doce horas y diez minutos del día dieciséis de noviembre de dos mil diecisiete, **fs. 135**, se tuvo por parte a la referida profesional en la calidad en que comparece y se ordenó la incorporación del Testimonio de Escritura Pública del Poder General Judicial con el cual legitima la personería con la que actúa, así como la documentación de descargo.

V- Por medio de auto de **fs. 159**, se concedió audiencia a la Fiscalía General de la República, por el término de Ley, conforme al Art. 69 Inc. Final de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, la cual fue evacuada, a **fs. 162**, por la Licenciada **INGRY LIZEHT GONZALEZ AMAYA**, quién en lo pertinente expone: “Que he sido notificada de la resolución de las ocho horas y cuarenta minutos del día uno de febrero de dos mil dieciocho, por medio de la cual se concede audiencia a la Representación Fiscal, la cual evacuo en los términos siguientes: La Responsabilidad Patrimonial se determinó mediante el reparo: REPARO UNICO RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Inconsistencias encontradas en el anticipo otorgado a DISA, S.A de C.V. \$156,601.19 La cámara sentenciadora ordena para mejor proveer la realización de Peritaje Contable a efecto de establecer si existió o no, uso inadecuado de anticipo otorgado a la empresa DISA SA de CV por un monto de \$155,601.19, respecto a pagos sin documentación de respaldo por \$20,426.83 y cheques emitidos de más por la cantidad de \$135,174.36, debiéndose establecer el origen de los fondos. Se nombró a la Licenciada Sonia Lorena Ortiz Carranza, como perito contable, quien rindió su informe en los términos siguientes: Verificó y analizó la documentación proporcionada relacionada con: a) Pagos sin documentación



CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA



de respaldo por \$20,426.83 y comprobó que se ha completado en su totalidad la documentación que respalda el pago en concepto de gastos realizados por el valor señalado. b) Se verificó que los cheques emitidos por un valor de \$135,174.36 son cheques emitidos en la oficina central del contratista a la cuenta de ahorro particular de éste, ya que el FOVIAL no entregó o aprobó ninguna suma de dinero adicional al contratista, en concepto de anticipo. Por lo que la perito concluye que el anticipo por el valor de \$155,601.19 otorgado a la Empresa DISA, S.A. de C.V. fue utilizado adecuadamente. La Representación Fiscal después de tener a la vista las conclusiones periciales, las cuales fueron basadas en la verificación y análisis de la documentación consistentes en comprobantes contables, recibos, notas de remisión, comprobantes de crédito fiscal, recibos de caja, pago de impuestos, estados de cuenta, quedan y órdenes de compra. Soy del criterio que se evidencia que el mal uso del anticipo cuestionado por el equipo fiscalizador, en esta fase de juicio de cuentas se demostró que fue utilizado correctamente. Por lo que soy del criterio que la observación realizada se supera". Por medio del auto de fs. 164, emitido a las catorce horas y diez minutos del día quince del presente mes y año, se tuvo por evacuada la audiencia conferida a la Representación Fiscal y se ordenó traer el presente Juicio de Cuentas, para sentencia.



[Handwritten signature]

VI- Luego de analizadas las explicaciones brindadas, documentación aportada, resultado del medio probatorio efectuado y la opinión Fiscal, ésta Cámara se **PRONUNCIA** de la siguiente manera con respecto a la **RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL** contenida en el **REPARO UNICO**, bajo el Título: **“INCONSISTENCIAS ENCONTRADAS EN EL ANTICIPO OTORGADO A DISA, S.A DE C.V”**. *En relación a que del total del Anticipo otorgado a la empresa DISA, S.A de C.V, por un monto de CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA MIL NOVENTA Y CINCO DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CON VEINTICUATRO CENTAVOS \$4,840,095.24, existió un uso inadecuado por la cantidad de CIENTO CINCUENTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS UN DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CON DIECINUEVE CENTAVOS \$155,601.19; evidenciándose gastos sin documentación de respaldo y un saldo en concepto de cheques emitidos de más, de acuerdo al detalle siguiente: a) Pagos sin documentación de respaldo por la cantidad de VEINTE MIL CUATROCIENTOS VEINTISEIS DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CON OCHENTA Y TRES CENTAVOS \$20,426.83, identificándose en los documentos correspondientes al uso del anticipo, cheques que no contaban con documentación de respaldo, así: PROVEEDOR: INVERCALMA, S.A. DE C.V., Cheque N° 2361549, por un valor de \$18,305.22, contenido en el Folio 369. PROVEEDOR: INVERCALMA, S.A. DE C.V., Cheque N° 2361550, por un valor de \$1,423.25, contenido en el Folio 370; y PROVEEDOR: ALCALDIA MUNICIPAL DE SAN SALVADOR, Cheque N° 2361553, por un valor de \$698.36, contenido en el Folio 376, que totalizan la suma antes descrita; y b) Saldo en concepto de cheques emitidos de más por el monto de CIENTO TREINTA Y*

CINCO MIL CIENTO SETENTA Y CUATRO DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CON TREINTA Y SEIS CENTAVOS \$135,174.36, ello verificado en el análisis de la Información presentada por la administración de la cuenta de anticipo; determinándose que existía un monto de CUATRO MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS SESENTA Y NUEVE DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CON SESENTA CENTAVOS, \$4,975,269.60, en concepto de cheques emitidos desde septiembre de dos mil quince a abril de dos mil dieciséis, monto que al restarle lo proporcionado por FOVIAL, en concepto de anticipo por la cantidad de CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA MIL NOVENTA Y CINCO DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CON VEINTICUATRO CENTAVOS, \$4,840,095.24, resultó una diferencia de CIENTO TREINTA Y CINCO MIL CIENTO SETENTA Y CUATRO DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CON TREINTA Y SEIS CENTAVOS \$135,174.36, lo que asciende al dos punto setenta y dos por ciento, 2.72% del valor que representa la cantidad de los cheques emitidos de más, según estado bancario y listado de gastos de la empresa constructora. Reparo atribuido al Ingeniero **FERNANDO ARTURO OLIVARES MENA**, Administrador de Proyectos. Sobre lo antes descrito la Licenciada **Ivette Elena Cardona Amaya**, Apoderada General Judicial del mencionado reparado, argumenta en defensa de su poderdante, de forma general, la existencia de un error de origen al señalar Responsabilidad Patrimonial, al afirmar que del anticipo otorgado a la empresa se giraron cheques emitidos de más y sin respaldo. Por otra parte, agrega que las Bases de Licitación disponían que el anticipo sería del treinta por ciento 30%, por lo que, de acuerdo al monto del contrato, se entregó al contratista para la ejecución inicial del proyecto la suma de Cuatro Millones Ochocientos Ochenta y Tres Mil Trescientos Diez dólares de los Estados Unidos de América con treinta y ocho centavos, \$4,883,310.38, que de acuerdo a la referida profesional, dicho monto constituía una especie de préstamo otorgado al contratista para iniciar el proyecto, según lo establece la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), monto que asegura, fue invertido totalmente en el proyecto. Sumado a lo anterior, indica que la constructora DISA, S.A. de C.V., devolvió el cien por ciento 100% del anticipo otorgado por el Fovial. Ahora bien, respecto al **Literal a)** relacionado con los pagos sin documentación de soporte, sostiene la profesional, que se cuenta con la documentación de respaldo, que asegura aporta como descargo. En ese orden de ideas, en su libelo efectúa un desglose de estos y para concluir hace una relación sucinta del atributo del hallazgo correspondiente a los "comentarios de los auditores". Por otro lado, en referencia al **Literal b)**, correspondiente a el Saldo en Concepto de Cheques emitidos de más, asegura en defensa de sus poderdantes, que el anticipo del proyecto fue utilizado desde su depósito inicial hasta su agotamiento, indicando que fue cumplida la Cláusula CG-03 del penúltimo párrafo de las



CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA



Condiciones Generales del Proyecto; anticipo que afirma correspondía al Treinta por Ciento (30%) del monto del contrato; en ese contexto, sostiene que el monto de Ciento Treinta y Cinco Mil Ciento Setenta y Cuatro dólares de los Estados Unidos de América con treinta y seis centavos \$135,174.36, fue un deposito efectuado por el contratista y formo parte de la inversión propia que la Constructora DISA, S.A. de C.V., realizó en el proyecto, enfatizando que por ser fondos propios no debió ser auditado. en el mismo orden de ideas, hace referencia al principio de legalidad como fundamento de una sentencia emitida por la Honorable Sala de lo Contencioso Administrativo, asegurando en esos términos, que el administrador de contratos con base al referido principio, se limitó a verificar la utilización de los fondos otorgados como anticipo hasta el día veinticuatro de abril de dos mil dieciséis, lo cual afirma se encuentra respaldado con el estado de cuenta del banco Davivienda y que posteriormente a estos FOVIAL no entregó o aprobó ninguna suma de dinero adicional al contratista en concepto de anticipo; sin embargo, alega fue el contratista el que decidió utilizar la cuenta corriente aperturada para el anticipo, lo cual asegura, ya no podía ser controlado o fiscalizado por el Administrador de Contrato, por constituir fondos propios y no públicos, señalando dicho profesional que esto se efectuó por haberse agotado los fondos públicos y así continuar con las operaciones del proyecto; para concluir enfatiza, que no es válido establecer responsabilidad atribuida, por no haber existido ningún faltante de dinero en el proyecto y destaca que el otorgamiento del anticipo en mención, no constituyó aumento en el costo del proyecto, sino que correspondió a un préstamo otorgado al contratista, el cual debía ser reintegrado antes de finalizar el proyecto. Como descargo aporta la documentación de fs. 42 al 130. Por su parte el **Ministerio Público Fiscal**, al emitir su opinión de mérito, hace referencia al resultado de la diligencia de Peritaje Contable, efectuada para mejor proveer, señalando que se verificó y analizó la documentación proporcionada relativa a la observación del reparo en cuanto a los Literales a) y b), y que la profesional nombrada para la realización de dicho medio probatorio, concluyó que el anticipo de Ciento Cincuenta y Cinco Mil Seiscientos Un dólares de los Estados Unidos de América con diecinueve centavos \$155,601.19, otorgados a la empresa DISA, S.A. de C.V., fue utilizado adecuadamente; en ese contexto, la Representación Fiscal, concluye que la observación de la auditoria, se ha demostrado en el presente Juicio de Cuentas que fue superada. De lo expuesto **ésta Cámara** hace las consideraciones siguientes: i) La defensa ejercida por la Licenciada Ivette Elena Cardona Amaya, Apoderada del reparado se enfocó en asegurar en cuanto al *Literal a)* que las erogaciones contaban con toda la documentación de soporte y respaldo; y respecto al *Literal b)*, afirmó que el anticipo otorgado al contratista, fue utilizado en su totalidad en el proyecto, señalando que más bien fue un error del contratista, el haber efectuado un deposito con fondos propios a la cuenta aperturada para el proyecto, acción que de acuerdo a la referida profesional, no

incrementó el monto del mismo. En ese orden de ideas, aportó la documentación de fs. 42 y siguientes, consistente en copias certificadas Notarialmente de la Estimación de Obra Número Quince del mes de diciembre de dos mil dieciséis, que comprende el monto de Cuatro Millones Ochocientos Ochenta y Tres Mil Trescientos Diez dólares de los Estados Unidos de América con treinta y ocho centavos, \$4,883,310.38, otorgado como anticipo a la empresa DISA, S.A. de C.V.; Orden de Compra N° 10057, de fecha veintiocho de noviembre de dos mil quince, en la que consta el suministro de hierro por trescientas toneladas en diferentes medidas, para Inversiones Calma, S.A. de C.V., de fecha veintiocho de noviembre de dos mil quince; Comprobante de Crédito Fiscal N° 01868, de fecha treinta de noviembre de dos mil quince, por la compra de hierro; Orden de Compra N° 09999 para Inversiones Calma, S.A. de C.V., de fecha cinco de diciembre de dos mil quince, que contiene información referente al suministro de hierro y alambre de amarre; Cotización N° 439936 de fecha cuatro de enero de dos mil dieciséis, dirigida a Inversiones Calma, S.A. de C.V., en la que constan los precios de hierro de diferentes medidas; Recibo de Caja N° 21275, emitido por Invercalma S.A. de C.V., de fecha cinco de enero de dos mil dieciséis, correspondiente al monto a cancelar en la cotización N° 439936 realizada a la Constructora DIAZ SANCHEZ, S.A. de C.V., en fecha cinco de diciembre de dos mil quince, así como el Cheque N° 2361549 de fecha veintiuno de diciembre de dos mil quince, por el pago efectuado Invercalma, S.A. de C.V., en relación al número de cotización previamente mencionado, entre otros. Y ii) Por otro lado, los Juzgadores ordenaron para mejor proveer, la práctica de **Peritaje Contable**, a efecto de establecer si existió o no, uso inadecuado del anticipo otorgado a la Empresa DISA S.A. de C.V., por el monto total CIENTO CINCUENTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS UN DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA CON DIECINUEVE CENTAVOS **\$155,601.19**, respecto a pagos sin documentación de respaldo por VEINTE MIL CUATROCIENTOS VEINTISÉIS DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CON OCHENTA Y TRES CENTAVOS **\$20,426.83** y cheques emitidos de más por la suma de CIENTO TREINTA Y CINCO MIL CIENTO SETENTA Y CUATRO DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CON TREINTA Y SEIS CENTAVOS \$135,174.36, con el fin de establecer el origen de los fondos, nombrándose como perito a la Licenciada **Sonia Lorena Ortiz Carranza**, cuyo Informe Pericial consta a fs. 156 y siguientes, del cual se desprende que dicha profesional en materia contable, concluyó que fue completada en su totalidad la documentación que respalda el pago en concepto de gastos realizados, por la suma de VEINTE MIL CUATROCIENTOS VEINTISÉIS DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CON OCHENTA Y TRES CENTAVOS **\$20,426.83**, lo cual está relacionado a lo que se cuestiona en Literal a) del reparo. Asimismo, la perito concluyó en su informe que los cheques por el monto total de CIENTO TREINTA Y CINCO MIL CIENTO SETENTA Y CUATRO DÓLARES DE LOS



CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA



ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CON TREINTA Y SEIS CENTAVOS \$135,174.36, corresponden a cheques emitidos en la Oficina Central del Contratista, a la cuenta de ahorro particular de este, ya que el Fondo de Conservación Vial, no entregó o aprobó ninguna suma de dinero adicional al Contratista en concepto de anticipo, ello en cuanto a lo cuestionado en el literal b) del presente reparo. Por otra parte, también concluyó que el anticipo por el valor de CIENTO CINCUENTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS UN DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA CON DIECINUEVE CENTAVOS \$155,601.19, otorgado a la Empresa DISA, S.A de C.V, fue utilizado adecuadamente. En ese orden de ideas, los Suscritos Jueces, al realizar la valoración en todo su contexto y en razón de la preferencia de la prueba, en el caso que nos ocupa, determinan que resulta procedente priorizar la prueba pericial, la cual según repetida doctrina es: "la que surge del dictamen de los peritos, que son personas llamadas a informar ante el Juez o Tribunal, por razón de sus conocimientos especiales y siempre que sea necesario tal dictamen científico, técnico o práctico sobre hechos litigiosos"; en tal sentido, en el caso sub iudice de acuerdo al resultado obtenido mediante la fuente de prueba antes mencionada, cuya procedencia está descrita en el Art. 375 CPCM, referente a la apreciación de hechos controvertidos que requieren de conocimientos especializados, que para el caso concreto se trata de aspectos en materia contable, se determina a su vez, adjudicarle valor sobre su credibilidad y certeza. aunado a ello, también es procedente señalar que la Fiscalía en su opinión de mérito, consideró suficiente dicho elemento probatorio para dar por superado el hallazgo de auditoria. En tanto, se concluye que el **Reparo no subsiste**.

POR TANTO: De conformidad a los Arts. 195 de la Constitución de la República de El Salvador, Art. 217 y 218 del Código Procesal Civil y Mercantil; y Arts. 53, 55, 57, 64, 66, 67, 68, 69, 107 y 108 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, y demás disposiciones citadas, a nombre de la República de El Salvador, esta Cámara **FALLA: I- DECLÁRASE DESVANECIDA LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL**, contenida en el **REPARO ÚNICO**, en atención a las razones expuestas en el Romano VI de la presente sentencia; y en consecuencia **ABSUÉLVESE** al reparado **FERNANDO ARTURO OLIVARES MENA**. Y II- Apruébase la gestión del reparado mencionado en el Romano I del presente fallo, en el cargo y período establecido en el preámbulo de ésta sentencia, con relación al Examen de Auditoría que originó el presente Juicio de Cuentas; en consecuencia, extiéndasele el finiquito de Ley.

NOTIFIQUESE.

[Handwritten signatures and stamps]



Ante mí,

Mónica
Secretaría de Actuaciones Interina.





CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA



MARA PRIMERA DE PRIMERA INSTANCIA DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA: San Salvador, a las diez horas y cinco minutos del día diecinueve de junio de dos mil dieciocho.

Transcurrido el término establecido de conformidad con el Art. 70 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, sin que se haya interpuesto Recurso alguno sobre la Sentencia Definitiva pronunciada por ésta Cámara, a las ocho horas y cuarenta minutos del día veintisiete de febrero de dos mil dieciocho, que corre agregada de folios 167 a folios 172 del presente Juicio, declárase ejecutoriada.

NOTIFIQUESE.

Handwritten signature and blue circular stamp of the Cámara Primera de Primera Instancia, Corte de Cuentas de la República, El Salvador, C.A.

Ante mí,

Handwritten signature and blue circular stamp of the Secretaría de Actuaciones, Cámara Primera de Primera Instancia, Corte de Cuentas de la República, El Salvador, C.A.

JC-CI-046-2016-7
Ref. Fiscal: 371-DE-UJC-14-2016
Cám. 1ª de 1ª Instancia
BMP/L

⑤

⑥

CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA

DIRECCIÓN DE AUDITORÍA CINCO



EXAMEN ESPECIAL AL PROCESO DE DISEÑO, LICITACIÓN, CONTRATACIÓN, EJECUCIÓN Y SUPERVISIÓN DEL MEJORAMIENTO DE LA INTERSECCIÓN AVENIDA JERUSALEN - AVENIDA MASFERRER – PASEO GENERAL ESCALÓN, EJECUTADO POR EL FONDO DE CONSERVACIÓN VIAL (FOVIAL); POR EL PERIODO 14 DE FEBRERO DEL 2013 AL 30 DE JUNIO DE 2016.

SAN SALVADOR, 3 DE NOVIEMBRE DE 2016

INDICE

CONTENIDO	Pág.
1. PÁRRAFO INTRODUCTORIO	1
2. OBJETIVOS DEL EXAMEN	1
3. ALCANCE DEL EXAMEN	2
4. PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA APLICADOS	2
5. RESULTADOS DEL EXAMEN	
6. CONCLUSION DEL EXAMEN	8
7. RECOMENDACIONES	9
8. ANÁLISIS DE INFORMES DE AUDITORÍA INTERNA Y FIRMAS PRIVADAS DE AUDITORÍA	12
9. SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE AUDITORÍAS ANTERIORES	12
10. PÁRRAFO ACLARATORIO	13



Señores
Consejo Directivo
Fondo de Conservación Vial (FOVIAL)
Presente.

1. PÁRRAFO INTRODUCTORIO

De conformidad al Art. 195 inciso 4º de la Constitución de la República de El Salvador y a los Artículos 5, 30 y 31 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, hemos realizado Examen Especial al Proceso de Diseño, Licitación, Contratación, Ejecución y Supervisión del Mejoramiento de la intersección Avenida Jerusalén - Avenida Masferrer Paseo General Escalón, ejecutado por el Fondo de Conservación Vial (FOVIAL); por el periodo 14 de febrero del 2013 al 30 de junio de 2016.

2. OBJETIVOS DEL EXAMEN

2.1 Objetivo General

Realizar Auditoría de Examen Especial al Proceso de Diseño, Licitación, Contratación, Ejecución y Supervisión del Mejoramiento de la Intersección Avenida Jerusalén-Avenida Masferrer-Paseo General Escalón, ejecutado por el Fondo de Conservación Vial (FOVIAL), por el período del 14 de febrero del 2013 al 30 de junio del 2016, con la finalidad de verificar el cumplimiento de la normativa legal y técnica y emitir un informe con los resultados obtenidos.

2.2 Objetivos Específicos

- a) Verificar que los procesos de licitación y concurso público se hayan efectuado de acuerdo a lo establecido en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) y demás leyes y normas aplicables a las operaciones del FOVIAL.
- b) Verificar el cumplimiento de las cláusulas contractuales en los contratos de diseño, construcción y supervisión suscritos.
- c) Constatar que las especificaciones técnicas de las obras se estén cumpliendo en el momento de su ejecución.
- d) Verificar que lo presupuestado se haya ejecutado tanto física como financieramente por cada uno de las fases del proyecto.
- e) Corroborar los gastos del proyecto a través de las partidas contables y presupuestos asignados.
- f) Realizar la evaluación del control interno de la Gerencia Técnica de FOVIAL.
- g) Verificar mediante los pagos efectuados a los contratistas, el cumplimiento de los tiempos programados.



3. ALCANCE DEL EXAMEN

Nuestro trabajo consistió en efectuar un Examen Especial al proceso de Diseño, Licitación, Contratación, Ejecución y Supervisión del mejoramiento de la intersección Avenida Jerusalén - Avenida Masferrer – Paseo General Escalón, ejecutado por el Fondo de Conservación Vial (FOVIAL); por el periodo del 14 de febrero del 2013 al 30 de junio de 2016.

En el desarrollo de nuestros procedimientos aplicamos Normas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Corte de Cuentas de la República.

4. PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA APLICADOS

Con el propósito de alcanzar los objetivos de Auditoría, detallamos los principales procedimientos que ejecutamos durante el Examen Especial, siendo los siguientes:

1. Evaluamos los procesos de concurso, licitación, adjudicación y contratación de cada una de las fases del Proyecto.
2. Verificamos que se certificó la disponibilidad presupuestaria para la ejecución del proyecto sujeto a examen.
3. Verificamos que las Bases de Licitación y Concurso Público fueron aprobados por el Consejo Directivo.
4. Verificamos que las Bases de Licitación cumplen con los requisitos mínimos de contenido, establecidos en la LACAP y su respectivo Reglamento.
5. Verificamos que se evaluaron las Ofertas Técnicas y Económicas de acuerdo a los criterios establecidos en las Bases de Licitación y Concurso Público.
6. Comprobamos que se adjudicaron los contratos de ejecución y supervisión a las empresas mejor evaluadas en sus Ofertas Técnicas y Económicas.
7. Comprobamos que las empresas adjudicadas presentaron la documentación legal, financiera, listado de maquinaria, etc. que demuestre la capacidad administrativa y técnica para ejecutar el proyecto.
8. Comprobamos que las empresas adjudicadas presentaron oportunamente las respectivas Garantías por el monto y plazo establecido en las Bases de Licitación y Concurso Público.
9. Verificamos que los contratos suscritos con las empresas adjudicadas para el diseño, ejecución y supervisión del proyecto contienen los requisitos mínimos establecidos en el Reglamento de la LACAP.
10. Evaluamos el cumplimiento de los contratos de Diseño, Construcción y Supervisión; verificando su ejecución física, financiera y legal.
11. Verificamos que los Administradores de los contratos de diseño, ejecución y supervisión del proyecto sujeto a examen cumplen con las funciones y atribuciones establecidas en la LACAP y su respectivo Reglamento.
12. Comprobamos la correcta utilización del anticipo, conforme al Plan de Utilización de Anticipo, presentado por los contratistas; para el caso de la ejecución.



13. Verificamos que los informes de supervisión del proyecto no presentan información sobre el uso del anticipo otorgado a la empresa ejecutora.
14. Verificamos la correcta aplicación de las sanciones por parte de FOVIAL.
15. Verificamos la legalidad de los pagos en función de las cláusulas contractuales, administrativas y financieras correspondientes.
16. Verificamos que los ejecutores del proyecto cumplieron con las especificaciones técnicas establecidas en las Bases de Licitación.
17. Verificamos que los supervisores de los proyectos presentaron el Informe de aseguramiento de Calidad adjunto al Informe Mensual.
18. Verificamos que los registros de los hechos económicos efectuados por FOVIAL relacionados con el diseño ejecución y supervisión de los proyectos de mantenimiento periódico, se realizó de conformidad a las Normas, Principios y Lineamientos emitidos por la Dirección General de Contabilidad Gubernamental del Ministerio de Hacienda.
19. Verificamos que la documentación que respalda los registros contables cumplen con los requisitos legales y técnicos.
20. Realizamos visitas de campo al proyecto a fin de verificar que en la ejecución de las obras se cumpliera con las especificaciones técnicas, establecidas en los términos de referencia.

5. RESULTADOS DEL EXAMEN

Con base a los procedimientos de auditoría aplicados, identificamos algunas condiciones que reportar como hallazgos de auditoría, según detalle:



HALLAZGO No. 1

INCONSISTENCIAS ENCONTRADAS EN EL ANTICIPO OTORGADO A DISA, S.A DE C.V

Determinamos que del total del Anticipo otorgado a la empresa DISA, S.A DE C.V, por un monto US\$ 4,840,095.24, existió un uso inadecuado por la cantidad de US\$ 155,601.19; evidenciando gastos sin documentación de respaldo y un saldo en concepto de cheques emitidos de más, según detalle siguiente:

Detalle de Pagos Realizados por la Empresa DISA, S.A DE C.V		
Literal	Detalle	Monto
a)	Pagos sin documentación de respaldo	US\$ 20,426.83
b)	Saldo en concepto de cheques emitidos de más	US\$135,174.36
Total		US\$155,601.19

A continuación, se presenta el detalle en conceptos que compone cada uno de los montos en referencia:

a) Pagos sin documentación de respaldo por US\$ 20,426.83

Al verificar la documentación correspondiente del uso del anticipo, se identificaron cheques que no cuentan con documentación de respaldo según el siguiente detalle:

CHEQUES SIN DOCUMENTACION DE RESPALDO				
N°	PROVEEDOR	N° CHEQUE	VALOR	FOLIO
1	INVERCALMA, S.A. DE C.V.	2361549	18,305.22	369
2	INVERCALMA, S.A. DE C.V.	2361550	1,423.25	370
3	ALCALDÍA MUNICIPAL DE SAN SALVADOR	2361553	698.36	376
	TOTAL		\$ 20, 426.83	

b) Saldo en concepto de cheques emitidos de más de US\$ 135, 174.36

Al analizar la información presentada por la administración de la cuenta de anticipo, se determinó que existe un monto de US\$4,975,269.60 en concepto de cheques emitidos desde septiembre de 2015 a abril de 2016, monto que al restarle lo proporcionado por FOVIAL en concepto de anticipo US\$4,840,095.24 nos da una diferencia de US\$135,174.36, lo que asciende al 2.72%, valor que representa la cantidad de los cheques emitidos de más, según estado bancario y listado de gastos de la empresa constructora, según(anexo)



Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública - LACAP Anticipos Art. 69.- Se podrá dar anticipos hasta por el 30% del valor total de la obra, bien o servicio a contratar y, en respaldo de aquellos, deberá exigirse una garantía de buena inversión de anticipo que respalde el pago anticipado.

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 en cuestión.

El Art. 74 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, establece: “Conforme a lo dispuesto en el Art. 82-BIS de la Ley, el administrador de contrato tendrá además las siguientes atribuciones: b) La aprobación del plan de utilización de anticipo, al igual que la fiscalización de utilización del mismo, para tal efecto, deberá informar a la UACI, la que a su vez informará al titular, en caso de comprobarse un destino distinto al autorizado”.

Bases de Licitación Pública

CONDICIONES PARTICULARES DEL PROYECTO

CPP-07 ANTICIPO

Si el contratista lo solicita y el FOVIAL estima que es conveniente, este podrá conceder un anticipo al contratista al inicio de sus labores por un máximo del **treinta (30%)** por ciento del valor total del contrato.

CONDICIONES GENERALES

CG - 03 ANTICIPO Y RETENCIONES

“...El FOVIAL verificará el uso correcto del anticipo conforme al plan de utilización del mismo, del que dejará constancia escrita dirigida al administrador de contrato. En caso de verificar o comprobar el mal uso de éste, el FOVIAL podrá hacer efectiva la Garantía de Buena Inversión de Anticipo...”

CG 04.2 Garantía de Buena Inversión de Anticipo

Es aquella que se otorga a favor del FOVIAL, para garantizar que el contratista aplicará efectivamente los recursos asignados en los rubros que deberá detallar en el Plan de Utilización del Anticipo. La cuantía de esta garantía será por un valor equivalente al cien por ciento (100%) del anticipo concedido. La presentación de esta garantía es un requisito para la entrega del anticipo, por lo que deberá ser rendida antes de recibir el anticipo.

Esta garantía estará vigente hasta quedar totalmente pagado o compensado el anticipo, de conformidad a la forma de pago establecida en estos documentos contractuales.

Esta garantía será devuelta a solicitud por escrito del contratista, previa verificación que el anticipo ha sido amortizado en su totalidad.

En caso el FOVIAL verificare o comprobare el mal o indebido uso de todo o parte del anticipo, podrá hacer efectiva la Garantía de Buena Inversión de Anticipo.

La deficiencia fue originada debido a la falta de seguimiento y exigencia a los términos de referencia del contrato para la buena utilización del anticipo por parte del Administrador de Proyecto.

Esta situación ha generado que los fondos no fueran utilizados de acuerdo a lo que estaba programado en el Plan de Utilización del Anticipo.



COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

En nota de fecha 11 de octubre del 2016, el Administrador del proyecto contrato CO-088/2015, manifiesta lo siguiente:

Los auditores señalan que existió un uso inadecuado del anticipo por la cantidad de US\$156,101.19, evidenciándose gastos sin documentación del respaldo y saldo en concepto de cheques emitidos de más.

- a) En cuanto a los pagos señalados como sin documentación como cheques no respaldados, adjunto al presente escrito documentación de los gastos y pruebas que los mismos se invirtieron en la dotación inicial del proyecto de la siguiente manera:

El cheque número 2361549 de fecha 21 de diciembre de 2015, emitido a nombre de INVERCALMA S.A. DE C.V. por valor de \$18,305.98 (incluye el Impuesto a Operaciones Bancarias por valor de 45.76) fue utilizado para pagar la compra de hierro para proyecto que se utilizó en la construcción de la Caja de Concreto para aguas lluvias en Quebrada El Carmen. El valor del cheque emitido es respaldado por el crédito fiscal 01868 emitido por el proveedor por un valor de \$223,740.00, es decir, que el valor del cheque emitido respalda el ingreso del material al proyecto según detalles anexo.

El cheque número 2361550 de fecha 21 de diciembre de 2015, emitido a nombre de INVERCALMA S.A. DE C.V., por valor de \$1,423.25 (incluye el Impuesto a Operaciones Bancarias por valor de \$3.56), fue utilizado para pagar la compra de hierro para proyecto que se utilizó en la construcción de la Caja de Concreto para aguas lluvias en Quebrada El Carmen, el valor del cheque emitido es respaldado por el crédito fiscal 01868 emitido por el proveedor por un valor de 223,740.00, es decir, que el valor del cheque emitido respalda el ingreso del material al proyecto según detalle anexo.

El cheque número 2361553 de fecha 23 de diciembre de 2015, emitido a nombre William Ibarra, por valor de \$698.36 fue utilizado para pagar los Impuestos Municipales por concepto de Demolición de cordón-cuneta en el proyecto para efectuar mejoras al rodaje de un tramo de la 87 avenida sur, partida incluida en el presenta contrato. Este cheque fue emitido a nombre del Gerente del Proyecto para cancelar en efectivo el valor antes mencionado debido a que la Alcaldía Municipal de San Salvador, solo acepta pagos en efectivo.

- b) En cuanto a saldo en concepto de cheques emitidos de más es importante destacar lo siguiente:

- En el período en que se estaba por agotar el monto del anticipo otorgado, se emitieron cheques adicionales, por lo que cuando se percató que ya no habían fondos suficientes para cubrir el monto de

éstos, con el objeto de completar partidas propias del Plan de utilización del Anticipo y cumplir con las obligaciones contraídas por el contratista para garantizar el suministro ininterrumpido de materiales y servicios prestados, fue necesario la inyección de recursos adicionales, proveyendo así de disponibilidad y liquidez a los mismos rubros del anticipo antes referido.

- No está contenido dentro de las bases de licitación ni en la LACAP, una instrucción de preceder a cerrar las cuentas aperturadas para el anticipo de los proyectos una vez los fondos asignados a éste hayan sido terminados.
- No es aplicable para este caso la modificación del Plan de Utilización del Anticipo, pues éste en ningún momento fue reducido o aumentado, cambiadas sus partidas ni su razón de ser, es decir éste se mantuvo en el 30% y con el Plan de Utilización aprobado en el inicio del proyecto.
- El uso adicional, ahora exclusiva para el proyecto, que se mantiene abierta y cuyo fin inicial de apertura, ya fue finalizado.

Es importante destacar que el anticipo del proyecto fue utilizado desde su depósito inicial hasta su agotamiento, exclusivamente en una sola cuenta. En ningún momento se realizaron de esta cuenta bancaria pagos de otros proyectos ni operaciones ajenas a la obra contratada, ya que como lo indican las Condiciones Generales del proyecto en la cláusula CG-03, penúltimo párrafo "El anticipo deberá ser manejado en una sola cuenta de cualquier institución bancaria exclusiva para el proyecto, autorizada por la Superintendencia del Sistema Financiero de El Salvador, y esta podrá ser auditada por el FOVIAL con el propósito de verificar su buen uso".



Sobre la base de lo antes expuesto, es necesario destacar, entre otros aspectos, los siguientes:

- Que el proyecto desde el inicio se ha desarrollado conforme a lo requerido en los documentos contractuales.
- Que el anticipo fue utilizado en una sola cuenta según lo requerido en las Bases de Licitación.
- Que en ningún momento ha existido falta de liquidez en la cuenta del anticipo por usarla en rubros distintos al objeto del mismo.
- Que el buen uso del anticipo es incuestionable tomando en cuenta los comprobantes requeridos al contratista y revisado oportunamente por el supervisor y por esta administración de Contrato, resultados que se pueden notar en los suministros continuos de insumos en el proyecto y que han permitido que la obra se ejecute con la calidad esperada.
- Que, de acuerdo a la Ley, el anticipo sirve para garantizar la dotación y ejecución inicial del proyecto de una obra, lo que ha sido cumplido a cabalidad, razón por la cual es claro el buen uso que éste ha recibido para el control y seguimiento del proyecto de Mejoramiento de la Intersección: Av. Masferrer – Av. Jerusalén – Paseo General Escalón.

- Que el Administrador del proyecto fiscalizó que el anticipo se utilizara en el desarrollo y dotación inicial del proyecto de forma exclusiva, por lo que no existe deficiencia en tal procedimiento ni en la exigencia a los términos de referencia del contrato.
- Que se ha velado porque los fondos del anticipo hayan sido utilizados de acuerdo a las necesidades del proyecto y no del contratista, tal como se ha demostrado en los documentos entregados, mismos en los que se registran un sin número de movimientos financieros involucrados exclusivamente con el proyecto.

COMENTARIOS DE LOS AUDITORES

a) Pagos sin documentación de respaldo por US\$ 20,426.83

PAGOS SIN RESPALDO O COMPROBANTE					Observación
N°	PROVEEDOR	N° CHEQUE	VALOR	FOLIO	
1	INVERCALMA, S.A. DE C.V.	2361549	18,305.22	369	La evidencia presentada corresponde a una cotización y no a u orden de compra.
2	INVERCALMA, S.A. DE C.V.	2361550	1,423.25	370	La evidencia presentada corresponde a una cotización y no a u orden de compra.
3	ALCALDIA MUNICIPAL DE SAN SALVADOR	2361553	698.36	376	La evidencia presentada corresponde a un mandamiento de pago, no se adjunta el Recibo de pago correspondiente.
	TOTAL		20,426.83		

b) Saldo en concepto de cheques emitidos de más de US\$ 135,174.36

El Administrador de Proyecto expone en sus argumentos que cuando se percató que ya no habría fondos suficientes para cubrir los gastos, tuvieron que inyectar recursos adicionales, lo que demuestra que no hubo un buen uso del anticipo, en vista que gastaron más de lo aprobado.

Por lo que la observación se mantiene.

6. CONCLUSIÓN DEL EXAMEN

De conformidad con los objetivos del examen especial y los procedimientos ejecutados concluimos en lo siguiente:

- El Fondo de Conservación Vial (FOVIAL) realizó el proceso de Diseño, del mejoramiento de la intersección Avenida Jerusalén - Avenida Masferrer – Paseo General Escalón, según lo estipulado en los documentos contractuales.
- Los pagos han sido realizados adecuadamente conforme a la Ley de

Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública LACAP y su Reglamento, las Bases de Licitación Pública y la documentación contractual.

- c) El proyecto al final del periodo del examen especial presenta un avance físico del 41.74%, lo que representa un desfase del 27.01%, con respecto al avance físico programado.
- d) Al revisar los informes de control de calidad de la empresa constructora se ha verificado, que las actividades realizadas por este, se ejecutan conforme a los lineamientos de los documentos contractuales y las buenas prácticas de ingeniería.
- e) En lo que respecta a la firma supervisora, esta cumplió con el objetivo del contrato; ya que le ha dado el debido seguimiento al proceso constructivo del proyecto, generando así una obra de buena calidad.
- f) Con respecto a la utilización del uso del anticipo de la empresa constructora DISA, S.A DE C.V. se concluye que dicha empresa hizo mal uso del anticipo por un monto US \$ 155,601.19 el cual representa solo el 3.21% del total del anticipo.



7. RECOMENDACIONES

Recomendación

Intersección Av. Jerusalén – Av. Masferrer – Paseo General Escalón

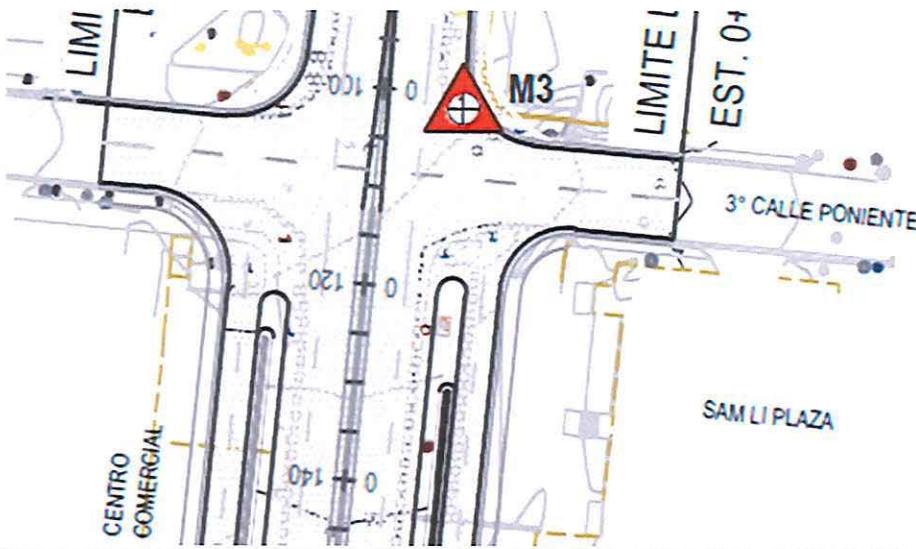
El FOVIAL, a la brevedad posible, debe realizar coordinación institucional con el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano, para la conservación vial de la Intersección Av. Jerusalén – Av. Masferrer – Paseo General Escalón, con énfasis en la delimitación legal del derecho de vía, el límite de propiedad, la zona de retiro y el límite de construcción, previendo obras complementarias que a corto plazo serán requeridas en el sector Sur-Oeste de la intersección para garantizar tránsito fluido, tomando en cuenta la creciente carga vehicular que se registra en este punto de la Ciudad de San Salvador.

La acción debe ser orientada a la reducción del riesgo de accidentes vehiculares, valorando el conflicto que se presenta entre los usuarios de la rampa Oeste-Sur (terminal de rampa) y los automovilistas que transitan el túnel en sentido de Norte-Sur; similar situación se reporta en la terminal de rampa Este-Norte. En las siguientes imágenes y esquemas se ilustran ambas situaciones.



Imágenes y esquema de la terminal de rampa Sur-Oeste y la Avenida Jerusalén

Esquema de la terminal de rampa Este-Norte y la Av. Masferrer



Base Legal

El Reglamento de la Ley del Fondo de Conservación Vial estipula:

Coordinación Institucional

Art. 12.- Para cumplir con la responsabilidad de mantener un nivel adecuado de servicio de conservación de la Red Vial Nacional Prioritaria Mantenible, el FOVIAL mantendrá adecuados niveles de coordinación con el Ministerio de Obras Públicas, Transporte, y de Vivienda y Desarrollo Urbano, para la delimitación de los tramos mantenibles, para la aplicación de la normativa en materia de conservación vial, así como de cualquier otro aspecto de mutuo interés.

Definiciones Complementarias

Art. 3.- Para los efectos de este Reglamento, se definen los siguientes conceptos que complementan los referidos en el Artículo 3 de la Ley del FOVIAL, de la siguiente manera:

[...]

4) Gestión de la Conservación Vial: Función que consiste en definir y determinar lo que es necesario realizar en una vía, para mantenerla en las condiciones establecidas con anticipación, así como el disponer de los medios para ejecutar esas labores y controlar su eficiente ejecución.

La Ley del Fondo de Conservación Vial establece:

Definiciones

Art. 3.- Para los efectos de esta Ley, se definen los siguientes conceptos:

1. Conservación Vial: Amplio conjunto de actividades destinadas a preservar en forma continua y sostenida el buen estado de las vías terrestres de comunicación, de modo que se garantice un servicio óptimo al usuario.

La conservación comprende actividades tales como el mantenimiento rutinario y periódico, la señalización, así como las labores de mantenimiento de puentes y obras de paso.

[...]

La conservación no comprende la construcción de vías nuevas, tampoco la reconstrucción o la rehabilitación total o el mejoramiento de la vía para elevar su nivel de servicio; dichas actividades serán atribuciones del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano, en aquellas vías de su competencia; de conformidad a lo establecido en la Ley de Carreteras y Caminos Vecinales.



La Ley de Carreteras y Caminos Vecinales establece:

Art. 5.- Para los fines perseguidos por esta ley debe entenderse por:

- a) Derecho de vía, el área destinada al uso de una vía pública comprendida entre los límites que le sirven de linderos o con las propiedades adyacentes;
- b) Límite de propiedad, la línea que separa el área sobre la que se ejerce el derecho de vía, con los fundos adyacentes;
- c) Zona de retiro, el espacio abierto no edificable comprendido entre el límite de propiedad frente a la vía pública y la línea de construcción; y
- d) Línea de construcción, es la que delimita la zona de retiro con el área a partir de la cual es permitido construir.

CONDICIONES TÉCNICAS

7.0 DERECHOS DE VÍA.

Aunque la adquisición del derecho de vía está fuera de los alcances del proyecto de diseño, sí se deberán realizar las mediciones de las áreas de inmuebles privados (o áreas no liberadas) que será necesario adquirir en concepto de derecho de vía para la ejecución de las obras. Estas mediciones se utilizarán para plasmarlas en planos y para que el Ministerio de Obras Públicas (paralelamente al proceso de diseño)

proceda a su adquisición o liberación, por lo que durante la fase de diseño del proyecto, el Consultor proporcionará todo el apoyo necesario para efectuar esta actividad, debiendo delegar un Técnico o Profesional con experiencia ad hoc y todos los recursos necesarios para tal fin, debiendo realizar además las actividades siguientes:

- Estudio catastral y registral del inmueble afectado si no los hubiere.
- Planos individuales de derechos de vía para cada parcela, conteniendo la información mínima necesaria como: cuadrícula de coordenadas, estación de entrada y estación de salida, cuadro de rumbos y distancias de la porción afectada por el derecho de vía, nombre de colindantes, nombre del propietario, área afectada (achurada), cuadro con coordenadas de esquineros, información adicional de campo (postes, portones, viviendas, etc.).

El membrete a utilizar deberá contener: número de parcela, número de inscripción o matrícula del inmueble, áreas en metros cuadrados y varas cuadradas (total según escritura de propiedad, afectada por el proyecto y resto de área registral), esquema de ubicación sin escala, nombre del propietario de la parcela afectada, número de la parcela afectada; estos deberán ser revisados por la Gerencia de Derechos de Vía de la Unidad de Planificación Vial del MOPTVDU, quien proporcionará el visto bueno correspondiente.

Colaborar en los requerimientos que le realice el MOP, a fin de conllevar a buen término la adquisición del inmueble por parte de dicho Ministerio.

8. ANÁLISIS DE INFORMES DE AUDITORÍA INTERNA Y FIRMAS PRIVADAS DE AUDITORÍA

En atención a lo establecido en el Art. 37 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, se determinó que la Unidad de Auditoría Interna del Fondo de Conservación Vial (FOVIAL), no realizó auditoría al Proyecto sujeto de examen, así mismo no se han contratado los servicios de firmas privadas de Auditoría

9. SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE AUDITORÍAS ANTERIORES

No se le dio seguimiento al cumplimiento de recomendaciones emitidas por la Corte de Cuentas de la República, debido a que este examen especial corresponde a la primera acción de control que se practica a este proyecto.



10. PÁRRAFO ACLARATORIO

El presente informe se refiere al Examen especial al Proceso de Diseño, Licitación, Contratación, Ejecución y Supervisión del Mejoramiento de la Intersección Avenida Jerusalén - Avenida Masferrer – Paseo General Escalón, Ejecutado Por El Fondo de Conservación Vial (FOVIAL); por el periodo 14 de febrero del 2013 al 30 de junio de 2016, el cual fue realizado de conformidad a las Normas de Auditoría Gubernamental y Políticas Internas de Auditoría Gubernamental emitidos por la Corte de Cuentas de la República, por lo que no se emite una opinión sobre los estados financieros emitidos por el FOVIAL.

San Salvador, 3 de noviembre de 2016.

DIOS UNION LIBERTAD


Dirección de Auditoría



