



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: "Ejercer el control de los Recursos y del Patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión".

## ENTE REGULADOR DE SERVICIOS SANITARIOS (ERSSAN)

### AUDITORIA DE GESTION

**AL 31 DE DICIEMBRE DE 2006**

#### ANTECEDENTES:

Por Resolución CGR N° 1093 de fecha 24 de julio de 2006, la Contraloría General de la República, dispuso la realización de una Auditoría de Gestión al Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), correspondiente al Ejercicio Fiscal 2006.

Por Nota CGR N° 3223/07 de fecha 30 de mayo de 2007, se ha remitido la Comunicación de Observaciones al Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), en atención a la misma, la institución auditada remite a este Organismo Superior de Control la Nota N° 233 de fecha 14 de junio de 2007 ingresada por Expediente CGR N° 3774 de 15 de junio de 2007.

#### MOTIVO DEL EXAMEN:

La Constitución Nacional en su artículo 282° obliga a la Contraloría General de la República: "Elevar informe y dictamen al Congreso, para que los consideren cada una de las Cámaras" y el Plan General de la Auditoría (PGA) de la Dirección General de Control de la Administración Descentralizada, correspondiente al segundo Semestre del ejercicio fiscal en curso.

La Auditoría de Gestión se ha dispuesto a fin de dar cumplimiento al mandato constitucional y a las disposiciones de la Ley N° 276/94, Orgánica y Funcional de Contraloría General de la República, artículo 9° inc. "K", concordante con los artículos 281° y 283° de la Constitución Nacional de las Funciones y responsabilidades conferidas a la Contraloría General de la República.

#### OBJETIVO DEL EXAMEN

Examinar y evaluar la gestión realizada por el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), a fin de emitir una opinión sobre la eficiencia, eficacia, economía y ecológica en el uso de los recursos y en el cumplimiento de los objetivos y las metas programadas como así también determinar las causas o prácticas que imposibiliten el cumplimiento de sus funciones.

#### Objetivos Específicos:

- Obtener suficiente conocimiento de la estructura de la entidad a los efectos de evaluar los procesos de gestión que se utilizan para el cumplimiento de las funciones del ERSSAN, en cuanto a las facultades y obligaciones descriptas en el artículo 10 de la Ley N° 1614/2000.



- Obtener evidencia suficiente y competente que sirva de base para opinar sobre la legalidad y razonabilidad de la ejecución de los gastos en el rubro de sueldo, dieta y remuneración extraordinaria.
- Proveer evidencia suficiente y competente para opinar sobre la legalidad y razonabilidad en la utilización de los rubros: Consultorías Asesorías Fiscalizaciones, estudios e investigación, auditorías y honorarios por otros conceptos correspondiente al Ejercicio Fiscal 2006.
- Obtener evidencia suficiente y competente que sirva de base para opinar sobre la legalidad y razonabilidad de la ejecución de los gastos.
- Obtener evidencia suficiente y competente que sirva de base para opinar sobre la legalidad y razonabilidad de la ejecución de los ingresos.

## **ALCANCE DEL EXAMEN**

El alcance del trabajo comprendió el análisis de la gestión en el cumplimiento de las funciones y atribuciones del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), por el periodo comprendido entre enero a diciembre del año 2006, a fin de emitir una opinión sobre la eficiencia, eficacia, economía y ecológica en el uso de los recursos y en el cumplimiento de los objetivos y las metas programadas como así también determinar las causas o prácticas que imposibiliten el cumplimiento de los mismos.

El mismo fue realizado de acuerdo con las Normas y el Manual de Auditoría Gubernamental (NAGU)-(MAGU), Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas (NAGAS) y las Normas de Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Control (INTOSAI), complementarias con las Normas Internacionales de Auditoría (NIA's), efectuada por el Comité de Prácticas de Auditoría de la Federación Internacional de Contadores (IFAC), en todo lo aplicable al Sector Público Paraguayo.

Estas normas requieren que el Examen sea planificado y ejecutado para obtener certeza razonable que la información y los antecedentes analizados no contengan exposiciones erróneas; igualmente, que las operaciones a las cuales correspondan se hayan efectuado de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y demás normas aplicables.

Las observaciones, conclusiones y recomendaciones del presente informe, son resultantes del análisis de los registros y los documentos proveídos a esta Auditoría, las cuales son de exclusiva responsabilidad de los funcionarios de la institución, intervinientes en las operaciones a que estuvieron sujetas.

## **LIMITACIONES AL TRABAJO**

Las limitaciones al alcance de este trabajo son las que surgen de los atrasos en la información suministrada por el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), en consecuencia, nuestro trabajo no incluye una revisión integral de todas las operaciones, por tanto, el presente Informe no se puede considerar como una exposición de todas las eventuales deficiencias o de todas las medidas que podrían adoptarse para corregirlas.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



*Nuestra Misión: "Ejercer el control de los Recursos y del Patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión".*

## **ANTECEDENTES Y BASE LEGAL DE LA ENTIDAD:**

Las normas legales vigentes que se tuvieron en cuenta para el examen de cuentas son:

- ↪ Constitución Nacional
- ↪ Ley N° 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República"
- ↪ Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado" y su Decreto Reglamentario N° 8127/00".
- ↪ Ley N° 2869/05 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio 2006. Anexo Clasificador Presupuestarios de Ingresos Gastos y Financiamiento y el Decreto Reglamentario N° 7070/06.
- ↪ Ley N° 1614/00 "General del marco regulatorio y tarifario del servicio público de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario para la República del Paraguay"
- ↪ Decreto N° 18880/02 Por el cual se reglamenta la Ley N° 1614/2000.
- ↪ Reglamento de calidad en la prestación de servicios para Concesionarios y Permisionarios.
- ↪ Reglamento Tarifario para Concesionarios y Permisionarios.
- ↪ Reglamento de infracciones y sanciones
- ↪ Reglamento del usuario.
- ↪ Ley N° 836/80 "Código Sanitario"
- ↪ Convenios, Tratados, Acuerdos, Resoluciones y Reglamentaciones Internas.

## **DESARROLLO DEL INFORME:**

El Informe se halla dividido en los siguientes Capítulos:

<b>CAPITULO I</b>	Análisis Organizacional
<b>CAPITULO II</b>	Análisis de las Funciones y Obligaciones del ERSSAN
<b>CAPITULO III</b>	Proceso de Planeación
<b>CAPITULO IV</b>	Proceso de Dirección
<b>CAPITULO V</b>	Proceso de Control
<b>CAPITULO VI</b>	Evaluación y Calificación del Sistema de Control Interno
<b>CAPITULO VII</b>	Conclusiones y Recomendaciones Generales



## CAPITULO I

### ANÁLISIS ORGANIZACIONAL

#### BASE LEGAL DEL ENTE REGULADOR

El Ente Regulador de servicio Sanitarios (ERSSAN), es una entidad autárquica, con personería jurídica, dependiente jerárquicamente del Poder Ejecutivo, cuya competencia, facultades y conformación se determinan en la Ley N° 1614/2000 "*General del Marco Regulatorio y Tarifario del Servicio Público de Provisión de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario para la República del Paraguay*", promulgada en fecha 2 de noviembre de 2000. Reglamentada por el Decreto N° 18.880/2002 conjuntamente con los demás reglamentos complementarios de: Calidad del Servicio, Precios y Tarifas (Tarifario), De Infracciones y Sanciones y Del Usuario.

El Sistema de servicio de agua potable y alcantarillado sanitario dentro del territorio nacional cuenta con un sistema prestacional conformado por una concesión o permiso, siendo el Titular del Servicio el Estado Paraguayo, representado por el Poder Ejecutivo de la República del Paraguay.

#### BASE FILOSÓFICA

##### Misión

Garantizar que los prestadores de agua potable y saneamiento del país **provean sus servicios en la calidad y cantidad necesaria**, que **su precio sea justo** y sostenible en el largo plazo. Esta responsabilidad será cumplida buscando **promover la transparencia en el mercado**, desarrollando una actuación **eficiente y eficaz**. (La negrita y el subrayado son de la CGR)

##### Visión

Propender a que los prestadores del servicio de provisión de agua potable y saneamiento **den cobertura a toda la población del país**, para **garantizar tanto la calidad y la continuidad** de la prestación **con precios justos**, tendiendo a la sostenibilidad del servicio, al logro del auto control por parte de las empresas, así como la renovación de las inversiones. (La negrita y el subrayado son de la CGR)

##### Objeto de la Entidad

El Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), según la Ley N° 1614/00 "*General del Marco Regulatorio y Tarifario del Servicio Público de Provisión de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario para la República del Paraguay*", tiene como finalidad regular la prestación del servicio, supervisar el nivel de calidad y de eficiencia del servicio, proteger los intereses de la comunidad y de los usuarios, controlar y verificar la correcta aplicación de las disposiciones vigentes en lo que corresponda a su competencia.



## Objetivo del Marco Regulatorio

- a) Establecer un sistema normativo que garantice la **prestación y continuidad del servicio** de acuerdo con las condiciones esenciales establecidas en el artículo 3° de la Ley N° 1614/2000 que expresa lo siguiente: *"El Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario se declara como servicio público nacional, con los alcances establecidos en la Constitución Nacional, y se prestará en condiciones de continuidad, sustentabilidad, regularidad, calidad, generalidad e igualdad, de manera tal que se asegure su eficiente prestación a los usuarios, la protección de la salud pública y del medio ambiente y la utilización racional de los recursos"*
- b) **Promover la expansión del servicio a toda la población**, y mejorar los **actuales niveles de calidad** a fin de situarlos a niveles aceptables de calidad del mismo;
- c) Regular y proteger adecuadamente **los derechos**, facultades y **atribuciones**, y **controlar el cumplimiento de las obligaciones** de los usuarios del servicio, del titular, de los prestadores, y del ERSSAN;
- d) **Promover, regular y garantizar la prestación eficiente del servicio** existente y **de los que se incorporen en el futuro, de acuerdo** con los **niveles de calidad, régimen tarifario y eficiencia** que se establecen, así como con el adecuado mantenimiento y desarrollo de los bienes afectados; y
- e) **Proteger la salud pública y el medio ambiente**, preservar los recursos naturales y racionalizar el uso de los mismos. (Las negritas y el subrayado son de la CGR)

## LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

### Facultades y obligaciones del Ente:

El ERSSAN tiene como finalidad regular la prestación del servicio, supervisar el nivel de calidad y eficiencia del servicio, proteger los intereses de la comunidad y de los usuarios, controlar y verificar la correcta aplicación de las disposiciones vigentes en lo que corresponda a su competencia.

A tal efecto tiene facultades y obligaciones que se desarrollan a continuación:

#### a) De Regulación

1. Dictar reglamentos sobre el servicio, a los cuales se ajustarán el titular, los prestadores, los usuarios y los terceros comprendidos. Especialmente en materias de calidad del servicio, seguridad, reglamentos y procedimientos técnicos, de control y uso de medidores, de conexión, interrupción y reconexión del servicio y de acceso a inmuebles de terceros;
2. Dictar un *"Reglamento del Usuario"* que contenga las normas reglamentarias sobre los derechos y deberes de los usuarios, así como de los trámites de reclamaciones, de conformidad con los principios de celeridad, economía, sencillez y eficacia en los procedimientos administrativos;
3. Definir criterios que permitan evaluar el desempeño de los prestadores y verificar el cumplimiento de las condiciones básicas de prestación y los niveles de calidad establecidos en el Marco Regulatorio;
4. Definir procedimientos para verificar que las obras, equipos y actividades de los prestadores cumplan con los requisitos técnicos exigidos;
5. Reglamentar el régimen tarifario establecido en esta ley;



6. Determinar el alcance geográfico específico de las poblaciones urbanas;
7. Establecer los requerimientos de información que deben brindar los prestadores y realizar auditorias a los mismos, a fin de verificar la veracidad de la información que ellos están obligados a suministrar;
8. Prevenir e impedir conductas discriminatorias, anticompetitivas o que signifiquen un abuso de situaciones monopólicas naturales, entre los prestadores en todas o cada una de las etapas del servicio, incluyendo a los usuarios;
9. Establecer los reglamentos y pautas que sean atinentes al ejercicio de su competencia regulatoria;
10. Reglamentar la aplicación de sanciones a los infractores en el ámbito de su competencia de conformidad con lo establecido en la presente ley;
11. Reglamentar la utilización del agua potable para usos diferentes al consumo humano y los sistemas individuales de disposición de excretas, a fin de evitar el mal uso de dicho recurso; y
12. Aprobar el Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación o del Concurso de Precios para la concesión o el permiso del servicio, así como los términos y condiciones del Contrato de Concesión o del Permiso.

#### **b) De Supervisión**

1. Supervisar y controlar el servicio que reciban los usuarios;
2. Supervisar todas las conductas y actividades de los prestadores en relación al cumplimiento de las disposiciones del Marco Regulatorio;
3. Supervisar el cumplimiento de las obligaciones asumidas respecto de las metas de mejoramiento y expansión del servicio por parte de los prestadores;
4. Supervisar el uso de las fuentes de agua cruda y sistemas alternativos de suministro de agua potable y de alcantarillado sanitario;
5. Cooperar con los organismos estatales, en todo lo relativo al control de la actividad de los prestadores en materia de contaminación ambiental;
6. Supervisar y controlar el funcionamiento de los medidores y demás equipos vinculados a la prestación del servicio conforme con la reglamentación que dicte al respecto; y
7. Controlar y supervisar el cumplimiento del régimen tarifario por parte de los prestadores, implementando un régimen de sanciones por incumplimiento.

#### **c) De Administración**

1. Cumplir y hacer cumplir la Ley N° 1614/00, la legislación nacional aplicable, los contratos y las demás normas reglamentarias del servicio;
2. Informar al titular del servicio sobre cualquier tipo de infracción de los prestadores detectada en relación a las obligaciones derivadas de la concesión o del permiso y asesorar al titular del servicio en todas las materias relativas a su competencia, y en todas las cuestiones en que su intervención o dictamen le sean solicitados por aquél;
3. Dar publicidad general de sus actos, en particular del régimen tarifario y de los planes de expansión del servicio aprobado;
4. Dirimir, a petición de cualquiera de las partes, prestadores o usuarios, los conflictos relacionados con el cumplimiento de las condiciones de prestación, dictando las resoluciones pertinentes;
5. Entender en los reclamos de los usuarios o de las asociaciones de usuarios por deficiente prestación del servicio o por excesos en la facturación, cuando los



- reclamos ante el prestador no tuvieron respuesta satisfactoria, y ordenar al prestador el cumplimiento de lo resuelto;
6. Certificar obligatoriamente a pedido del prestador, las liquidaciones de las deudas vencidas de los usuarios por el servicio prestado, de conformidad con el artículo 53 de la ley N° 1614/00. La certificación será procedente previa verificación de la inexistencia de impugnaciones formuladas ante el ERSSAN respecto de las liquidaciones presentadas a tal fin. En caso de existir tales impugnaciones, el ERSSAN deberá analizarlas a los efectos de tomar una resolución si procede o no la certificación; y
  7. Aplicar sanciones a los infractores en el ámbito de su competencia, de conformidad con lo establecido en la presente ley y las reglamentaciones pertinentes.

## LOS PRESTADORES

Son todas las personas físicas o jurídicas, públicas, privadas o mixtas, que tengan a su cargo la prestación del servicio público de provisión de agua potable y /o de servicio de alcantarillado sanitario. Salvo en el caso de prestación directa por el titular del servicio, los prestadores actuarán siempre bajo alguno de los siguientes títulos jurídicos: Concesión de servicio público (en este caso es la ESSAP S.A.) y Permiso (conocidos como permisionarios)

### Cantidad de Prestadores

La estructura del servicio de agua potable y alcantarillado está compuesta principalmente por tres grandes tipos de prestadores: ESSAP S.A. empresa privada con participación mayoritaria del Estado Paraguayo, Junta de Saneamiento y Aguaterías privadas.

Tipo de Prestadores	Total de Sistemas	Conexiones Agua Potable	Conexiones Alcantarillado
ESSAP S.A.	28	235.574	117.396
JUNTA DE SANEAMIENTO	1.397	256.291	0
AGUATERIAS PRIVADAS	262	70.902	9.386
COMISIONES VECINALES	446	39.308	0
CONAVI	74	9.936	607
MUNICIPALIDADES	7	5.347	447
EMPRESAS PUBLICAS INC	1	100	0
YACYRETA	2	3.543	0
<b>Total</b>	<b>2.217</b>	<b>621.001</b>	<b>127.836</b>

Datos proveídos por ERSSAN

### Obligaciones de los prestadores.

Los prestadores, sean públicos o privados, tendrán las siguientes obligaciones:

- a) realizar todas las tareas comprendidas en la prestación del servicio acorde con las disposiciones del Marco Regulatorio y con los términos del contrato de concesión o del permiso, según fuere el caso;
- b) preparar los proyectos de programas de inversión y someterlos a la aprobación del titular del servicio;



- c) publicar periódicamente material de libre distribución, o dar a conocer directamente a los usuarios información actualizada sobre los niveles de calidad del servicio fijados por el ERSSAN, los niveles de calidad alcanzados, los programas de inversión que fueren aprobados, y los cuadros y valores tarifarios;
- d) informar a los usuarios afectados, con suficiente anticipación, los cortes programados, previendo un servicio de abastecimiento de emergencia si la interrupción debiera ser prolongada;
- e) establecer, mantener, operar y registrar un régimen de muestreo regular y de emergencia para el agua potable y los efluentes vertidos en los distintos puntos del sistema a los efectos de su control, según la reglamentación que establezca el ERSSAN. Toda la información así obtenida será puesta a disposición del ERSSAN en la forma que éste establezca. En caso de detectarse una falla de calidad por encima de los límites tolerables, el prestador deberá informar al ERSSAN de inmediato, describiendo las causas, proponiendo las medidas y acciones necesarias que llevará a cabo para restablecer la calidad del servicio;
- f) operar, limpiar, reparar, reemplazar y extender el sistema de alcantarillado sanitario de manera que minimice el riesgo de inundaciones provocadas por deficiencias del sistema;
- g) presentar al titular del servicio informes detallados de las actividades desarrolladas y las planificadas para el año calendario siguiente, en base a las proyecciones incluidas en el respectivo programa de inversiones aprobado para el período aplicable, así como del cumplimiento de dicho programa. En dichos informes deberán justificarse fundadamente los incumplimientos y desviaciones ocurridos, si los hubiere, y proponerse la manera de subsanarlos. Ello sin perjuicio del deber de informar anticipadamente sobre hechos que pudieren ocasionar los incumplimientos y desviaciones señalados. Además, deberá proporcionar al ERSSAN toda la información que éste le requiera en virtud de sus facultades;
- h) cumplir las normas del Marco Regulatorio, y toda otra norma aplicable en la materia.
- i) informar a la autoridad competente las fallas en la calidad del agua cruda captada o en la calidad de los efluentes vertidos al sistema hídrico;
- j) intimar a los usuarios o terceros el cese de las infracciones que se hubieran detectado y que ocasionen la contaminación de los cursos de agua o sus flujos naturales, o perjudiquen el servicio. Fijar un plazo al efecto, y comunicar de inmediato dicha circunstancia al ERSSAN y al SENASA. Si se tratara de volcamientos no autorizados a las redes del servicio, en caso de negativa o incumplimiento del plazo establecido, el prestador deberá cegar el volcamiento, informando previamente al ERSSAN. Ello, sin perjuicio de las sanciones y resarcimientos que pudieren corresponder;
- k) atender y resolver, con la celeridad y en la forma establecida en las reglamentaciones aprobadas por el ERSSAN, las consultas y reclamos de los usuarios;
- l) administrar y mantener los bienes afectados al servicio en las condiciones que se establezcan en el contrato de concesión o en el permiso;
- m) planificar y coordinar con la municipalidad respectiva, las obras a ser ejecutadas con relación al servicio en las vías públicas con el fin de minimizar la rotura de pavimentos y los inconvenientes al tránsito de vehículos, sin perjuicio de lo contemplado en el artículo 63 de esta ley;
- n) instalar surtidores públicos en las zonas en que no fuere técnicamente factible establecer el servicio domiciliario;
- o) proveer el suministro de agua contra incendios con las características que establezca el titular del servicio; y



- p) cumplir con las demás obligaciones que se contemplan en el Marco Regulatorio para los prestadores;

## RECURSOS FINANCIEROS DEL ERSSAN

Los recursos financieros del ERSSAN para cubrir sus costos de financiamiento serán los siguientes:

- a) Los ingresos provenientes de la tasa retributiva del servicio;
- b) El importe de los derechos de inspección y tasas similares que establezca por los servicios especiales que preste;
- c) Las sumas que ingresen por aplicación de multas;
- d) Las donaciones o legados sin cargo y que sean aceptados;
- e) Los créditos, subsidios que obtenga por parte de organismos públicos o privados, nacionales o extranjeros, con sujeción a las disposiciones vigentes;
- f) Cualquier otro ingreso que previera la Ley del Presupuesto General de la Nación u otras leyes o normas especiales.

## PLANTEL DE AUTORIDADES DE LA INSTITUCION

A continuación se detalla el plantel de autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN):

### Comité de Administración del ERSSAN (Desde el 01/01/06 al 31/07/06)

**Presidente:** Doctor Eduardo Neri González Martínez.  
**Vicepresidente:** Doctor Julián de Jesús Chaparro Abente.  
**Miembros del comité:** Ingeniero Salvador Quenhan Hellmann.  
Ingeniero Eduardo Vargas Daniels.  
Ingeniero Cesar Rolandi Pedrozo.

### Nómina del Personal encargado de Dirección o Dependencia (al 30/06/06)

Dirección – Dependencia	Cargo	Funcionario
Dir. de Asuntos Jurídicos	Director	Dr. Julián de Jesús Chaparro A.
Dir. de Regulación Técnica	Director	Ing. Salvador Quenhan H.
Dir. de Regulación Económica	Director	Ing. Cesar Rolandi Pedrozo
Dir. de Supervisión y Control	Director	Ing. Eduardo Vargas D.
Auditoría Interna	Jefe de Oficina	Lic. Mario I. Arce
Secretaría General	Jefe de Oficina	Abog. Hugo Daniel Balbuena
Dpto. Administrativo Financiero	Jefe de Oficina	Lic. Gabino G. Benítez O.

### Comité de Administración del ERSSAN (Desde el 01/08/06 en adelante)

**Presidente:** Arquitecto Osmar A. Ludovico Sarubbi G.  
**Vicepresidente:** Doctor Julián de Jesús Chaparro Abente.  
**Miembros del comité:** Doctor Eduardo Neri González Martínez.  
Doctor Cristino Sánchez Espínola.  
Licenciado Edgard Honorio Grau Domínguez

### Nomina del Personal encargado de Dirección o Dependencia (al 31/12/06)



**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**



*Nuestra Misión: "Ejercer el control de los Recursos y del Patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión".*

<b>Dirección – Dependencia</b>	<b>Cargo</b>	<b>Funcionario</b>
Dir. de Asuntos Jurídicos	Gerente	Abog. Casse E. Giménez J.
Dir. de Regulación Técnica	Gerente	Ing. Harry Guth
Dir. de Regulación Económica	Gerente	Econ. Javier Leiva
Dir. de Supervisión y Control	Gerente	Ing. Aparicio Araujo
Auditoría Interna	Jefe de Oficina	Lic. Mario I. Arce
Secretaría General	Profesional I	Abog. Mirtha A. Orrego Mitjans
Gabinete Administrativo	Jefe de Oficina	Abog. Hugo Daniel Balbuena
Dpto. Administrativo Financiero	Jefe de Oficina	Lic. Gabino G. Benítez O.

**CAPITULO II**



## **ANALISIS DE LAS FUNCIONES Y OBLIGACIONES DEL ENTE REGULADOR DEL SERVICIOS SANITARIOS (ERSSAN)**

### **Antecedentes**

Esta Auditoría ha examinado y evaluado las funciones y obligaciones del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), a fin de emitir una opinión sobre la eficiencia, eficacia, economía y ecológica en el uso de los recursos y en el cumplimiento de los objetivos y las metas programadas como así también determinar las causas o prácticas que imposibiliten el cumplimiento de sus funciones.

Para tal efecto se tuvo por objeto medir el cumplimiento de los objetivos y el alcance de las metas establecidas en el plan de acción descriptas para el cumplimiento de las funciones y obligaciones específicas para el cual fue creado el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) según Ley 1614 General del Marco Regulatorio y Tarifario del Servicio Público de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario para la República del Paraguay.

### **Observaciones**

Las observaciones fueron establecidas según los siguientes aspectos señalados por las autoridades competentes y en base al análisis de la fase de ejecución de los componentes del proceso misional del Ente que a su vez forma parte de la evaluación y calificación del Sistema de Control Interno.

#### **II.1 En materia de regulación**

II.1.1 No se ha definido los procedimientos para verificar que las obras, equipos y actividades de los prestadores cumplan con los requisitos técnicos exigidos.

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*“Los procedimientos para verificación de actividades de los prestadores están establecidos y son aplicados operativamente desde la aprobación de la utilización de recursos presupuestarios por parte del Ministerio de Hacienda, que permitió la provisión de materiales e insumos que hicieron posible la realización de trabajos de campo. Estos consisten en la verificación de la infraestructura de los sistemas de provisión de agua o alcantarillado, levantamiento de datos, verificación de documentación técnica (perfil hidrogeológico de los pozos, catálogos de electrobombas, planos estructurales de los reservorios y/o tanques elevados, catálogos de bombas impulsoras, plano estructural de recorrido de las cañerías a los efectos de determinar el área de servicio de los prestadores, en las constataciones de falencias o trasgresiones al marco regulatorio si hubieren, sobre todo en materia de calidad en la prestación del servicio, que se llevan a cabo a través de toma de muestras de agua a los efectos de medir el cloro libre residual, nivel de presión de entrega, turbidez, entre otros; en la solicitud de documentación administrativa y legal faltante a los efectos de la registración de*



los prestadores, y las recomendaciones pertinentes que se realizan in situ por escrito si hubiere lugar".

II.1.2 No se reglamenta la utilización del agua potable para usos diferentes al consumo humano y los sistemas individuales de disposición de excretas, a fin de evitar el mal uso de dicho recurso.

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"La utilización del agua potable para usos diferentes al consumo humano está reglamentada en el Art. 31 de la Ley N° 1614/2000 y el Art. 13 y Reglamento de Calidad para Permisarios y para Concesionarios. En cuanto a los sistemas individuales de disposición de excretas, escapa a la regulación del ERSSAN, pues la misma solo se establece de conformidad al Art. 2 de la Ley N° 1614 sobre el servicio de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario".*

II.1.3 No se utiliza el pliego de bases y condiciones de la licitación o del concurso de precios para la concesión o el permiso del servicio, así como los términos y condiciones del contrato de concesión o del permiso

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"El otorgamiento tanto de los permisos como de las concesiones, y los consecuentes mecanismos, son facultad exclusiva del Titular del Servicio (Poder Ejecutivo) que es quien debe realizar los llamados correspondientes. No obstante, el ERSSAN en el interés de promover la acción del ejecutivo, ha elaborado y remitido al Titular, el respectivo Contrato o Acto de Permiso a suscribirse con los prestadores, que no se ha implementado aun, pues se requieren primeramente las Bases Tarifarias que están previstas en el mismo, con las que aun no se cuenta por falta de asignación presupuestaria correspondiente".*

II.1.4 Si bien existe un reglamento sobre el servicio a los cuales se ajustan el titular, los usuarios y terceros en materia de calidad del servicio, seguridad, reglamento y procedimientos técnicos de control y uso de medidores, los mismos no son cumplidos en su totalidad.

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"No puede hablarse de un incumplimiento en totalidad o no, puesto que los Reglamentos de Calidad tanto para permisionarios como para concesionarios, se vienen aplicando a partir de fines del año 2002. No obstante, ante la realidad nacional, el nivel estructural de los sistemas existentes, su aplicación solo es posible en forma paulatina, pues antes que nada, el regulador debe asegurar la continuidad de la prestación del servicio y que los prestadores vayan adecuando progresivamente sus sistemas a los requerimientos técnicos, al cumplimiento de las normas de calidad y legales actuales".*



II.1.5 Ineficiente aplicación de los criterios que permitan evaluar el desempeño de los prestadores y verificar el cumplimiento de las condiciones básicas de prestación y los niveles de calidad establecidos en el Marco Regulatorio.

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"Existen en el Marco Regulatorio mecanismos de control tales como la obligación de los prestadores de presentación de informes de análisis físico químico y bacteriológico del agua suministrada. EL ERSSAN se halla permanentemente en la búsqueda de mecanismos tendientes a hacer efectiva dicha obligación. Ejemplos: 1.- Un Prestador solicita a Ande categoría industrial. Ande le requiere un certificado que debe ser otorgado por ERSSAN, y su otorgamiento es supeditado por el regulador, a la presentación de informes de análisis de la calidad del agua. 2.- Se tienen suscritos convenios interinstitucionales con SENASA Y SEAM que prevén trabajos conjuntos de control de calidad en áreas afines que son implementados en forma permanente"*

II.1.6 No se aplica el régimen tarifario establecido en la Ley 1614/00.

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"El Régimen Tarifario establecido en la Ley N° 1614 , específicamente en los artículos 47,48,49 y 52 es aplicado plenamente por el ERSSAN, con la única excepción de la falta de Bases Tarifarias conforme lo ya explicado al respecto en el ítem II.1.3. No obstante, ínterin mediante, el regulador aplica el Art. 66° del Reglamento Tarifario para Permisarios y el Art. 100° del Reglamento Tarifario para Concesionarios. Conforme los mismos, las tarifas aplicadas actualmente son las vigentes a noviembre de 2002. No obstante y con carácter excepcional, el ERSSAN puede a solicitud del prestador o concesionario, aprobar aumento de tarifa en caso de variación del IPC o en caso de sustancial desequilibrio económico financiero del prestador. O, igualmente, sobre denuncias efectuadas por usuarios relativas a trasgresión tarifaria, el ERSSAN realiza estudios y auditorias en materia tarifaria".*

II.1.7 No se establecen eficientemente los requerimientos de información que deben brindar los prestadores ni se realizan auditorias a los mismos a fin de verificar la veracidad de la información que los prestadores y concesionarios están obligados a suministrar.

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"Conforme al Art. 81 de la Ley 1614, el ERSSAN ejerce el control del cumplimiento de la ley y de las obligaciones de los prestadores a partir de la información que estos suministran pero también mediante inspecciones generales y especiales que se realizan en el lugar de prestación del servicio o donde se producen las infracciones".*



*"La información requerida a los prestadores y proporcionada por estos, siempre y cuando se adecuen a los parámetros solicitados, no precisan de una auditoría especial, salvo que existan dudas razonables o fundadas sobre la veracidad de la información proporcionada".*

*"Llevando esto al ámbito financiero, la tasa retributiva cobrada a los prestadores es recibida con un formulario de Declaración Jurada. La implementación de dicho mecanismo, es precisamente para que en caso de detectarse y probarse la falsedad, pueda ser objeto de redargución con la correspondiente responsabilidad emergente por parte del prestador".*

II.1.8 Se previene e impide, con deficiencias, las conductas discriminatorias, anticompetitivas o que signifiquen un abuso de situaciones monopólicas naturales, entre los prestadores en todas o cada una de las etapas del servicio.

II.1.9 Si bien se reglamenta la aplicación de sanciones a los infractores, las mismas se aplican en forma deficiente.

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"La obligación de regulación referida, establecida en el Art. 10 lit. a) num. 8), es cumplida por el ERSSAN. No obstante, de conformidad al Art. 18 in fine del Decreto 18880/2002, detectada una conducta reprochable por las partes, el propósito inicial del regulador será procurar el inmediato cese de la misma, y la asunción por el causante de la responsabilidad a que hubiere lugar".*

*"En dicho mérito, el ERSSAN cursa en todos los casos la intimación respectiva, antes de impulsar la tramitación sancionatoria correspondiente". Sin embargo, el análisis efectuado por Contraloría no refiere siquiera el mecanismo utilizado para calificar la deficiencia del regulador en la aplicación de la citada obligación legal, y es difícil emitir la opinión que obra en el informe sin la aplicación de un parámetro de medición adecuado para medir la gestión; puesto que se han instruido Sumarios Administrativos inclusive a los prestadores que han trasgredido el marco regulatorio, como igualmente se han llevado a juicio en muchos casos y con sentencias favorables ejecutadas por el ERSSAN".*

## **II.2 En materia de Supervisión**

II.2.1 No se supervisa el cumplimiento de las obligaciones asumidas respecto de las metas de mejoramiento y expansión del servicio por parte de los prestadores.

II.2.2 No se supervisa, en su totalidad, el uso de las fuentes de agua cruda y sistemas alternativos de suministros de agua potable y de alcantarillado sanitario.



II.2.3 Deficiencia en la supervisión y control sobre el servicio que reciben los usuarios ya que solo se realizan bajo denuncias, según lo mencionado por las autoridades del Ente

II.2.4 Se supervisa en forma deficiente las conductas y actividades de los prestadores en relación al cumplimiento de las disposiciones del Marco Regulatorio ya que solo se realizan bajo denuncias, según lo mencionado por las autoridades del Ente.

II.2.5 No se crean en forma eficiente y con acciones concretas los vínculos con los organismos estatales a fin de cooperar en todo lo relativo al control de la actividad de los prestadores en materia de contaminación ambiental.

II.2.6 No se aplican los controles de supervisión sobre el funcionamiento de los medidores y demás equipos vinculados a la prestación del servicio conforme con la reglamentación que dicte al respecto.

II.2.7 Deficiencia en el cumplimiento del control y supervisión del régimen tarifario, ya que solo se realiza bajo denuncias presentadas al Ente Regulador.

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*“En esta área específica, el Ente Regulador SI crea en forma eficiente y con acciones concretas vínculos con otros organismos estatales afines, con el objetivo de cooperar en todo lo relativo al control de la prestación del servicio regulado por ERSSAN e incluso en materia de contaminación ambiental. En ese sentido, ERSSAN ha suscrito Convenios Interinstitucionales con la Secretaría del Medio Ambiente (SEAM) y con SENASA. A través del Convenio con la SEAM, se establecen acciones de supervisión y control conjuntas sobre áreas de interés común. En dicho sentido, se aúnan esfuerzos de tal forma a que algunas materias como por ejemplo la supervisión de las fuentes de agua cruda y sistemas alternativos de suministro de agua y alcantarillado son supervisados por la SEAM, y el agua potable suministrada a los usuarios por el ERSSAN”.*

*“Por otra parte, a través del Convenio con SENASA, se suman recursos técnicos, financieros y de logística para la inspección, verificación y control de las Juntas y Comisiones de Saneamiento en actividad en toda la República del Paraguay. Dentro del texto del mismo convenio que se viene ejecutando, está establecido inclusive la realización de proyectos de extensión e inspecciones de interés mutuo”.*

*“Si bien es cierto que las acciones de supervisión y control sobre el servicio que reciben los usuarios se realizan bajo denuncias, también es cierto que el regulador realiza un control por muestreo a los prestadores en cada departamento del país, ente la imposibilidad material de supervisar uno a uno los aproximadamente 3000 sistemas existentes. Igualmente, se cuenta con un Programa Anual de Actividades que es desarrollado por la Gerencia de Supervisión y Control del Ente, independientemente de todas aquellas supervisiones in situ que se realizan bajo denuncias”.*



*"En cuanto a los controles de supervisión sobre el funcionamiento de los medidores y demás equipos vinculados a la prestación del servicio conforme al Reglamento de Calidad dictado por el ERSSAN, Artículos 27 al 37, Si se realizan los controles pero conforme a los mecanismos establecidos al efecto en dicha reglamentación. A su respecto, la norma establece la obligación por cargo y cuenta de los prestadores, si estos estiman que un medidor funciona incorrectamente, o a solicitud de los usuarios, y no su realización de oficio por el ERSSAN".*

### **II.3 En materia Administrativa y Financiera.**

II.3.1 El Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) no es efectivo en el cumplimiento de la Ley 1614/00.

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"Es falsa la ineffectividad del ERSSAN en el cumplimiento de la Ley 1614/2000. Desde su creación, pese a las trabas tanto de índole presupuestario como organizacional con las cuales ha venido lidiando el regulador, se ha abocado primordialmente en velar por el alcantarillado, dentro de un proceso de implementación gradual que logre y permita a los prestadores ir adecuando sus sistemas y el servicio proveído a los indicadores y exigencias establecidas en el nuevo régimen legal; a los usuarios y terceros comprendidos, el conocimiento y cumplimiento de la normativa tanto en lo que hace a sus derechos como a sus obligaciones en tal carácter".*

II.3.2 Si bien se ha informado al Titular del servicio sobre cualquier tipo de infracción de los prestadores, detectada en relación a las obligaciones derivadas de la concesión o del permiso, la misma tiene un carácter meramente protocolar ya que no existe respuesta por parte del Estado Paraguayo ni un seguimiento adecuado del mismo por parte del Ente Regulador. Evidenciándose así una falta de preocupación y responsabilidad por parte del Estado en relación a las políticas públicas referente a la provisión del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario en el territorio nacional.

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"El marco regulatorio establece limites de atribuciones y competencias al ERSSAN, como igualmente, enuncia taxativamente cuales son las funciones de competencia exclusiva del Titular del Servicio. Dentro de dichos limites, el ERSSAN ha venido actuando, dando cumplimiento in estricto a las funciones que le han sido atribuidas por ley".*

*"La falta de respuesta del Titular del Servicio o Estado, o su falta de preocupación o responsabilidad en relación a las políticas publicas del sector, no puede ser atribuida como responsabilidad o falta de efectividad por parte del ERSSAN en el cumplimiento de sus funciones, que se desarrollan inclusive fuera de su*



*competencia, pues ante la inexistencia de la cabeza visible del titular, el regulador debe procurar como lo hace regularmente, todos los medios posibles y tendientes a culminar todo tipo de procesos abiertos en relación a trasgresiones o infracciones de los prestadores, quejas y reclamos de los usuarios".*

*"Más aun, estando establecido en el régimen legal el procedimiento contencioso administrativo en los casos de controversias entre las partes, es difícil de suponer que los interesados consientan la falta de efectividad del regulador, pues tienen habilitada inclusive una vía procesal posterior para la consecución de sus objetivos, atención de sus reclamos o dirimición de conflictos suscitados".*

II.3.3 La atención a los reclamos de los usuarios se realizan con deficiencia, teniendo en cuenta que no existe un sistema que agilice el seguimiento del estado de los mismos.

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"Cada reclamo formulado por los usuarios del servicio, es atendido por el Regulador. Todo el trámite se realiza conforme la normartiva legal. Los procedimientos al efecto, estan establecidos en los Artículos 92 de la ley 1614, Art. 19 inc d) del Decreto 18880/2002; Arts. 15° al 24° del Reglamento del Usuario, y 9no. Del Reglamento de Infracciones y Sanciones. Igualmente en el ANEXO del Reglamento del Usuario, están previstos los trámites vinculados al ejercicio de los derechos y obligaciones de los usuarios utilizados corrientemente en todos los procedimientos". Ahora bien, impreso el trámite legal, y concluidos los plazos pertinentes establecidos por el regulador para el reencause de la trasgresión o la asunción de la responsabilidad por el causante, el Comité de Administración adopta la Resolución respectiva".*

*"Pese a la cantidad de prestadores existentes, cuando una denuncia o reclamo es formulado ante el ERSSAN, es objeto de una inspección, informes, intimaciones, sumario administrativo, intervención cautelar e inclusive en ciertos y determinados casos de acciones judiciales promovidas por el ERSSAN al efecto de la ejecución de las resoluciones adoptadas por el mismo".*

*"No puede en consecuencia establecerse como criterio de medición de eficiencia la implementación de un sistema que agilice el seguimiento del estado de los reclamos formulados por los usuarios, puesto que debe indefectiblemente cumplirse procedimientos administrativos preestablecidos taxativamente en la normativa legal vigente".*

II.3.4 No se aplican las sanciones, a todos los infractores, de conformidad con lo establecido en la Ley N° 1614/2000 y las reglamentaciones pertinentes.

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"Dado que el mismo marco legal establece que, cuando se detecte una infracción, el propósito inicial del regulador debe ser procurar el cese de la misma y la*



*asunción por el causante de la responsabilidad resarcitoria a que hubiere lugar. Ello implica obviamente un seguimiento por parte del ERSSAN, la realización de intimaciones bajo apercibimiento tendientes a reencausar la situación y a realización de intimaciones bajo apercibimiento tendientes a incumplimiento de lo ordenado, una vez cumplidos los plazos otorgados, da lugar a la aplicación de sanciones previo sumario administrativo. Lógicamente, si el reclamo es atendido en el plazo de la intimación, o si la omisión o trasgresión es subsanada, ello no genera consecuencia sancionable por el regulador".*

*"La aplicación de sanciones por parte del regulador, esta establecida en los Arts. 82 al 87 de la Ley 1614, reglamentada en el Art. 19 inc. f). del Decreto 18880. Ahondado mas en el análisis efectuado, es importante resaltar que, de conformidad a los Arts. 1 al 4 del Reglamento de Infracciones y Sanciones, la facultad sancionatoria del ERSSAN es inherente a las actividades prestacionales vinculadas con el servicio de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario. No así, sobre las materias alcanzadas por los títulos jurídicos de concesión y permiso para la prestación de los servicios de carácter contractual, que resultan de competencia exclusiva del Titular".*

II.3.5 Así mismo se evidenció las siguientes deficiencias que obstaculizan el cumplimiento de las funciones y obligaciones para el cual fue creado el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN):

II.3.5.1 Estructura deficiente del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado.

El servicio de agua potable y alcantarillado a nivel nacional presenta una estructura deficiente debido a la cantidad excesiva de prestadores. Esta situación limita en forma considerable el cumplimiento en forma eficiente de las funciones y obligaciones establecidas para el ente regulador. Esta estructura del servicio de agua potable y alcantarillado está compuesta principalmente por tres grandes tipos de prestadores: ESSAP S.A. empresa privada con participación mayoritaria del Estado Paraguayo, Junta de Saneamiento y Aguaterías privadas.

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue: *"Estamos de acuerdo con el análisis efectuado por los auditores en relación a este punto. Precisamente, la atomización actual del sector, por la gran cantidad de sistemas de provisión de agua potable existentes en todo el territorio de la República, limita en forma considerable el cumplimiento eficiente y eficaz de las funciones por parte del ERSSAN. Existen en la actualidad unos 3000 sistemas de provisión de agua aproximadamente, de los cuales, 2034 se hallan registrados en el primer y segundo llamado a inscripción".*

*"De dicha cantidad, 1291 sistemas verificados por el ERSSAN son operados por Juntas de Saneamiento distribuidas en todo el territorio de la República. A su respecto, el regulador, ha venido estudiando y trabajando un plan de regionalización de dichas juntas, que permita agruparlas en torno al sistema más eficiente de cada Departamento. La Junta que será cabecera departamental, será la responsable del control de los demás sistemas operados por las otras juntas existentes, a los efectos de un control eficiente de todos los aspectos regulados, y será igualmente responsable de proveer al ERSSAN todos los informes que este*



le requiera relativos al cumplimiento y desempeño de dichos prestadores. Actualmente, la viabilidad del plan referido está siendo analizado jurídicamente para proceder a su posterior implementación y puesta en marcha". Igualmente, está en estudio, un proyecto de fortalecimiento del sector de agua potable, a través del Banco Mundial, que involucra a las siguientes instituciones: ERSSAN, SENASA Y ESSAP S.A. Dicho proyecto tiende a fortalecer los citados entes de manera a que puedan dar cumplimiento eficaz a sus funciones; a la ampliación de la cobertura de redes de agua potable y alcantarillado a cargo de ESSAP Y SENSASA (Juntas de Saneamiento), a la implementación de las bases tarifarias pendientes, y permitirá al ERSSAN un mejor control de la totalidad de prestadores existentes".

#### II.3.5.2 Poca cobertura a nivel nacional del servicio de agua potable y alcantarillado

Según datos de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo el porcentaje de cobertura de agua potable en el año 2000 era del 54,5 %, de los cuales el 42,3% correspondían a Corposana y Senasa y el 12,2% correspondía a Redes Privadas. Según datos proveídos por el Ente Regulador de Servicio Sanitarios (ERSSAN) en el año 2005 se tenía aproximadamente una cobertura de agua potable del 54,6 % en todo el territorio nacional, de los cuales el 27,3% es proveído por Junta de Saneamiento o Comisiones (Senasa), el 12% por ESSAP y el 15,3% por Aguaterías Privadas u otros. Tal como se puede observar en el siguiente cuadro.

#### AGUA POTABLE

DESCRIPCION	AÑO 2000	AÑO 2005
CORPOSANA/ESSAP	18,0 %	12,0 %
Comisiones o Junta de Saneamientos (SENASA)	24,3 %	27,3 %
Aguaterías Privadas	12,2 %	15,3 %
TOTAL	54,5 %	54,6 %

Para el servicio de alcantarillado la situación es aún más crítica ya que solo existe una cobertura a nivel nacional del 11,2%, siendo el mayor prestador de este servicio la empresa privada con participación mayoritaria del Estado Paraguayo ESSAP S.A.

#### ALCANTARILLADO

DESCRIPCION	AÑO 2005
CORPOSANA/ESSAP	10,3 %
AGUATERIAS PRIVADAS	0,8 %
CONAVI – MUNICIPALIDADES	0,1 %
TOTAL	11,2 %

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:



*“En relación a los niveles de cobertura nacional del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario, ello constituye parte de la política sectorial cuyo establecimiento, aplicación y ejecución es competencia exclusiva del Titular del Servicio (Art. 7º Ley 1614/2000). No siendo atribución ni competencia del ERSSAN, no debería de incluirse en el análisis de gestión efectuado al regulador por la Contraloría, y menos aun, cuando se tiende a medir la gestión institucional del Ente”.*

#### II.3.5.3 Marco legal vigente inadecuado a la realidad estructural del sistema de servicio de Agua Potable y Alcantarillado.

Existe un Marco Legal estructurado e ideado sobre la base de experiencias capitalizadas por los Entes Reguladores de otros países que no se adecuan a la realidad estructural del sistema de servicio de Agua Potable y Alcantarillado, debido principalmente al escaso esfuerzo para la adecuación de las deficientes infraestructuras disponibles, el poco interés en mejorar las infraestructuras disponibles, la falta de políticas públicas y el manejo inadecuado de los principios económicos y administrativos por parte de los prestadores del servicio.

A su vez el marco legal vigente ha establecido el área de prestación del servicio de agua potable y alcantarillado protegiendo a los prestadores ya existentes antes de la vigencia de la Ley 1614/2000 y limitando la posibilidad de expansión del servicio por parte de otros prestadores más eficientes. Cabe destacar que dicho marco legal establece un permiso a los prestadores que no sea ESSAP de un plazo de 10 años, a partir de la fecha de vigencia, pudiendo ser renovables siempre y cuando estos prestadores hayan brindado eficientemente el servicio, cumplido con las normas establecidas por el Organismo Mundial para la Salud (OMS) sobre la calidad del agua y su impacto en el medio ambiente y las obligaciones en cuanto a las disposiciones legales, cuestiones estas que en la mayoría de los casos no son cumplidas por los prestadores.

#### II.3.5.4 Deficiente gestión para el cumplimiento de la funciones establecidas

El ERSSAN tiene como finalidad regular la prestación del servicio, supervisar el nivel de calidad y de eficiencia del servicio, proteger los intereses de la comunidad y de los usuarios, controlar y verificar la correcta aplicación de las disposiciones vigentes en lo que corresponda a su competencia. Estas funciones no son cumplidas por el ERSSAN, debido principalmente por la limitación presupuestaria, el marco legal inadecuado y por la excesiva cantidad de prestadores que imposibilita el cumplimiento en forma eficiente de las funciones y obligaciones del Ente Regulador.

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*“Justamente, ante un Marco Legal que no llamaríamos de inadecuado, sino de difícil aplicación in escrito, y ante grandes limitaciones presupuestarias, y la excesiva cantidad de prestadores, el ERSSAN, desde su vigencia, (27/04/2001 Art.102 Ley 1614), reglamentada por Decreto 18880/2002 promulgado el 2/10/2002, y las Reglamentaciones emergentes dictadas por el ERSSAN a los*



efectos de hacer viable y aplicable el Marco Legal a la materia regulada y a los sujetos de la misma, fueron promulgados en fecha 19/11/2002 e implementados recién a partir del año 2004, el Congreso Nacional aprobó en la Ley del Presupuesto General de Gastos, la disponibilidad de modestos recursos insuficientes para la implementación efectiva de las funciones y obligaciones establecidas en las previsiones legales".

"Hoy, a escasos tres años de contar con los recursos citados, el ERSSAN ha ido creciendo hasta el estado actual bastante aceptable, y ha logrado la implementación paulatina de la normativa vigente en un límite permisible y dentro de parámetros (como los de calidad establecidos por la OMS), que primordialmente tienden a asegurar los niveles de calidad y la continuidad en la prestación de un servicio tan esencial como lo es el agua potable proveída a la población nacional". Ello importa más bien, antes que un incumplimiento por parte del regulador de las funciones de su competencia, el establecimiento de prioridades fundamentales que permitieron la adecuación gradual de los sujetos obligados por el marco legal vigente, hasta un nivel de cumplimiento de objetivos razonables, considerando la inexistencia de la cabeza visible del Titular del Servicio, cuyas funciones son en gran parte absorbidas y efectuadas por el Regulador".

#### II.3.5.5 Limitación en la obtención de recursos para la ejecución presupuestaria

El bajo presupuesto con que cuenta el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) basados exclusivamente en la percepción de la tasa retributiva del 2% abonadas por los usuarios y percibida por ESSAP, dificulta el cumplimiento de las funciones y obligaciones del ente regulador, lo que repercute en una escasa disponibilidad de recursos económicos, técnicos y humanos, necesarios para la gestión administrativa. El Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), no percibe la tasa retributiva del 2% de la totalidad de los permisionarios.

El incumplimiento en el cobro de la Tasa Retributiva del 2% de la totalidad de los prestadores representa una pérdida de aproximadamente G. 67.177.942 (G. sesenta y siete millones ciento setenta y siete mil novecientos cuarenta y dos) en forma mensual, equivalente en forma anual a un monto de G. 806.135.304 (G. ochocientos seis millones ciento treinta y cinco mil trescientos cuatro) que representa un 21% del total del presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2006.

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"El análisis efectuado sobre este punto es correcto. Efectivamente el bajo presupuesto del ERSSAN basado exclusivamente en la percepción de la tasa retributiva del 2% cobrada a los usuarios por los prestadores, dificulta el cumplimiento de las funciones y obligaciones del ente regulador".*

*"En un principio, dicha tasa era percibida exclusivamente por parte de ESSAP S.A., pues por su naturaleza jurídica, se constituirá en el único concesionario en condiciones de efectuar la retención del importe correspondiente de la facturación*



a los usuarios, y cuya recaudación en proporción es superior a todos los demás prestadores, por ser la mayor empresa proveedora de servicios del país".

"Desde el mes de abril de 2006, se dispuso por Resolución N° 1 Acta 166 2006 dictada por el Comité de Administración del Ente, el cobro efectivo de la Tasa Retributiva a todos los prestadores de la República. Hacer efectiva dicha disposición sobre la obligación legal ya establecida en el Art. 22 de la Ley 1614, implica al Regulador una erogación de recursos igualmente, de los cuales no se disponía hasta la ejecución presupuestaria correspondiente al ejercicio fiscal 2004. Pese a ello, se cuenta actualmente con un ingreso promedio entre enero y mayo de 2007 de más de G. 35.000.000 mensuales por cobro de la tasa retributiva a otros prestadores independientes a ESSAP como puede observarse en el cuadro siguiente. Los importes abonados por los usuarios y retenidos por los prestadores, son percibidos por el ERSSAN a través de un formulario de Declaración Jurada, y los resultados actuales son los siguientes" :

	enero-07	febrero-07	marzo-07	abril-07	Mayo-07
ESSAP INTERIOR	51.268.807	62.672.564	57.774.530	60.249.539	54.506.868
ESSAP CAPITAL	206.025.321	217.495.292	222.065.021	229.892.281	205.793.187
OTROS	2.248.862	5.567.739	19.926.329	35.731.617	31.464.791
<b>TOTAL G.</b>	<b>259.542.990</b>	<b>283.735.595</b>	<b>299.765.880</b>	<b>325.873.437</b>	<b>291.764.846</b>

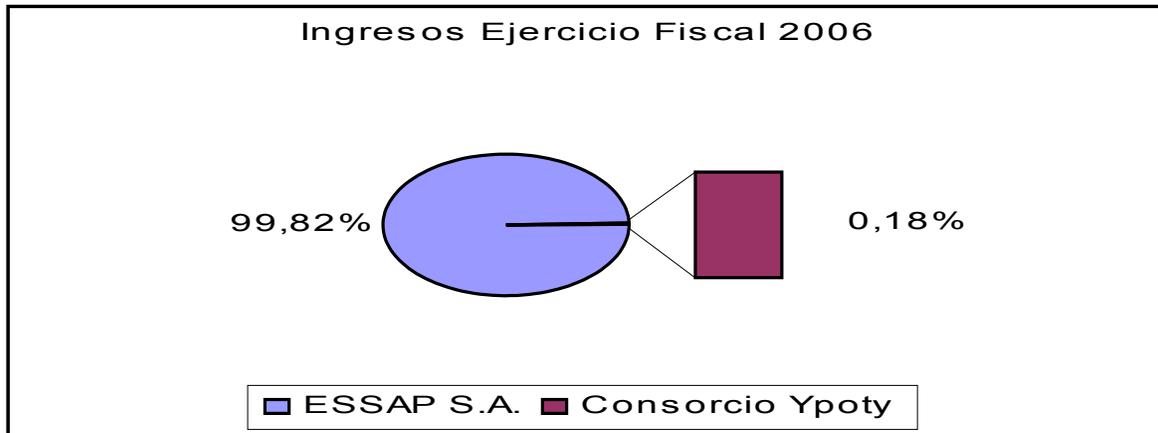
**Total Gral. G. 1.460.682.748**

"Obviamente, como todo proceso de implementación, indefectiblemente debe de ser gradual y progresivo hasta el logro de la totalidad".

#### II.3.5.6 Excesiva dependencia del Ente Regulador con la ESSAP.

El Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) depende exclusivamente de los ingresos percibido en concepto de Tasa Retributiva del Servicio (TRS) ya que el 99,81% del total recaudado en concepto de Tasa por Tercerización de Servicio durante el periodo fiscal 2006 corresponde a lo percibido por parte de la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP S.A.). Según se detalla en el siguiente cuadro.

Prestador	Monto percibido en G. Ejercicio Fiscal 2006	Porcentaje
ESSAP	3.178.980.473	99,82 %
Consorcio Ypoty	5.805.557	0,18 %
<b>TOTAL Ejercicio Fiscal 2006</b>	<b>3.184.786.030</b>	<b>100 %</b>



Esta situación supone un alto grado de dependencia del Ente Regulador con la empresa ESSAP S.A., lo que dificulta una acción efectiva en el cumplimiento de las funciones y obligaciones del ERSSAN, esto se agrava aún más considerando que la misma es una empresa privada con participación mayoritaria del Estado Paraguayo.

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*“Como ya lo evidenciáramos anteriormente, si bien es cierto el Ente ampliando su recaudación con respecto a los otros prestadores, los mismos influyen en una íntima proporción en comparación de lo aportado por la ESSAP, ya que la misma es la mayor empresa proveedora de servicios del país. Aproximadamente sólo el 10 % del total de prestadores, cuentan con poco más de 500 conexiones”.*

#### II.3.5.7 Falta de políticas públicas por parte del Estado Paraguayo.

Según la Ley N° 1614/00 del Marco Regulatorio y Tarifario del Servicio Público de Provisión de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario para la República del Paraguay que en su Artículo 6° establece: *“La titularidad de la competencia para prestar el servicio será siempre de Naturaleza Pública y corresponde al Estado Paraguayo”.* De los trabajos de Auditoría de Gestión se evidencia una carencia de políticas públicas y falta de responsabilidad por parte del Estado Paraguayo, en el ejercicio de la Titularidad del Servicio a fin de favorecer el desarrollo y la cobertura en cantidad y calidad del servicio de agua potable y alcantarillado en el territorio nacional.

Al respecto, el Decreto N° 18880 que reglamenta la Ley N° 1614/2000 en su Artículo 7° Política Sectorial, establece la responsabilidad del Titular del Servicio de orientar las políticas del sector de los servicios de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario, implica la ejecución de las siguientes acciones:

- a) Conducir el planeamiento estratégico, determinando metas de expansión y mejoras de calidad de los servicios, que involucren especialmente a la población del medio rural, y a la de mayor vulnerabilidad social y sanitaria, de acuerdo al Plan de Desarrollo del Servicio (PDS) que se formule.



- b) Formular e implementar, en coordinación con los Organismos administrativos competentes, las políticas financieras y de inversión pública destinadas al desarrollo de los servicios, pudiendo delegar la ejecución de las acciones emergentes, en instituciones públicas o privadas.
- c) Promover políticas y acciones orientadas a la protección de los derechos de los usuarios, y a la participación de la sociedad civil.
- d) Promover el desarrollo empresarial y la optimización de las capacidades de las entidades prestadoras de servicios, fomentando la conformación de unidades de gestión basadas en criterios de eficiencia técnica y económica y viabilidad financiera.
- e) Fomentar la participación privada y la organización comunitaria, como formas para la gestión y expansión de los servicios.
- f) Dirigir la gestión de financiamiento interno e internacional, con destino al desarrollo y sostenibilidad de los servicios.
- g) Desarrollar y mantener actualizado un completo sistema de información sectorial, que comprenda, principalmente, el mapa prestacional del país con el respectivo estado de situación de los servicios y cobertura, y el inventario de los programas y acciones recomendadas y en ejecución.
- h) Orientar y promover actividades de asistencia técnica, capacitación, investigación científica y tecnológica, y de educación sanitaria.
- i) Coordinar la actuación de los organismos públicos de todo nivel, en relación con las temáticas relativas a los servicios de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario, promoviendo la articulación de sus respectivas actividades.
- j) Fortalecer la capacidad de las Municipalidades y Gobernaciones a fin de que asuman responsabilidades concretas en cuanto a recoger, transmitir y efectuar el seguimiento de las inquietudes que interesen a la población de sus respectivos ámbitos.
- k) Diseñar la política general de subsidios sectoriales, priorizando la focalización del beneficio a favor de familias y personas que carezcan de posibilidades de solventar los costos de acceso a la cobertura y al íntegro sostenimiento de las prestaciones.
- l) Las demás que le atribuya la Ley N° 1614/2000, y la Reglamentación emergente.

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"No corresponde ya que es política de Estado y competencia exclusiva del Titular del Servicio de conformidad al artículo 7 de la Ley 1614. No obstante, consideramos importante destacar que Si existe una política estatal en cuanto al sector agua y saneamiento, que incluye por ejemplo indicadores tales como el aumento de la cobertura a nivel nacional, el potenciamiento de la sociedad civil a través de las Comisiones y Juntas de Saneamiento el fortalecimiento de las instituciones involucradas, para lo cual traemos de nuevo a colación el proyecto antes citado en estudio por parte del Banco Mundial, entre otros".*

#### II.3.5.8 Recursos económicos obtenidos por el ERSSAN.



A continuación detallamos los recursos económicos obtenidos por el ERSSAN desde su creación hasta el cierre del Ejercicio Fiscal 2006. Los datos fueron obtenidos del "Balance General y Cuadro Comparativo Años 2001 al 2005" de la Memoria y Balance quinquenal del Ente Regulador de Servicios Sanitarios ("ERSSAN 5 años")

AÑO	Tasas y Derechos (A)	Intereses cobrados (B)	Otros Conceptos (C)	TOTAL E=(A+B+C)
2001	480.665.200	0	0	480.665.200
2002	2.187.031.401	13.284.399	0	2.200.315.800
2003	2.965.453.829	17.228.308	0	2.982.682.137
2004	3.521.784.786	15.347.622	4.170.151	3.541.302.559
2005	3.029.986.606	2.869.398	71.266.997	3.104.123.001
2006	3.181.786.030	200.741.445	19.156.860	3.401.684.335
<b>TOTAL</b>	<b>15.366.707.852</b>	<b>249.471.172</b>	<b>94.594.008</b>	<b>15.710.773.032</b>

Como se puede observar en el cuadro precedente el Ente Regulador de servicios Sanitarios (ERSSAN) desde el año 2001 hasta el cierre del Ejercicio Fiscal 2006 obtuvo ingresos por un total de G. 15.366.707.852 (Guaraníes quince mil trescientos sesenta y seis millones setecientos siete mil ochocientos cincuenta y dos mil) provenientes de la tasa retributiva de servicio (TRS) creada por el Artículo 22° de la Ley N° 1614/00, que expresa cuanto sigue: "Créase una tasa retributiva del servicio que establecerá anualmente el ERSSAN, cuyo importe será abonado por los usuarios y percibida a través de los prestadores. Esta tasa será incluida en la facturación individual que se efectúe a los usuarios y deberá ser discriminada de acuerdo con las especificaciones que establezca el ERSSAN". Es decir los recursos financieros para cubrir los costos de funcionamiento fueron en un 97,4% proveniente de lo abonado por los usuarios del servicio prestado en su mayoría por ESSAP. (La negrita y el subrayado son de la CGR)

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"Sin objeciones. No obstante, es necesario traer a colación lo ya referido en relación al cobro de la tasa retributiva a otros prestadores con prescindencia de la ESSAP. El hecho que tal como lo refleja la memoria y balance quinquenal del ERSSAN, la percepción de la tasa retributiva haya sido hasta cierta etapa en forma exclusiva a través de la ESSAP, obedece a lo ya expresado cuando nos refiriéramos a la excesiva dependencia del Ente Regulador con la ESSAP, fundamentando que pese a que el Ente Regulador está ampliando su recaudación con respecto a los otros prestadores, los mismos influyen en una íntima proporción en comparación de lo aportado por la ESSAP, ya que la misma es la mayor empresa proveedora de servicios del país. Aproximadamente sólo el 10% del total de prestadores, cuentan con poco más de 500 conexiones".*

#### II.3.5.9 Erogaciones realizadas por el ERSSAN.



A continuación detallamos los egresos realizados por el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) desde su creación hasta el cierre del Ejercicio Fiscal 2006. Los datos fueron obtenidos del "Balance General y Cuadro Comparativo Años 2001 al 2005" de la Memoria y Balance quinquenal del Ente Regulador de Servicios Sanitarios ("ERSSAN 5 años")

AÑO	Servicios Personales (A)	Servicios No Personales (B)	Bienes de Consumo e Insumo (C)	Otros Gastos e Inversiones Físicas (D)	TOTAL DE EGRESOS E=(A+B+C+D)
2001	267.419.865	31.876.062	2.040.255	0	301.336.182
2002	1.308.410.145	398.869.740	111.132.412	0	1.818.412.297
2003	1.552.621.476	383.760.982	111.843.472	0	2.048.225.930
2004	1.828.432.310	714.606.743	126.558.873	0	2.669.597.926
2005	2.104.924.486	658.483.889	125.052.596	250.893.336	3.139.354.307
2006	2.183.285.722	713.623.378	147.233.265	130.616.409	3.174.758.774
<b>TOTAL</b>	<b>9.245.094.004</b>	<b>2.901.220.794</b>	<b>623.860.873</b>	<b>381.509.745</b>	<b>13.151.685.416</b>

Como se puede observar desde la puesta en marcha (año 2001) del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) hasta el cierre del Ejercicio Fiscal 2006, se ha incurrido en gastos en concepto de Servicios Personales por un total de G. 9.245.094.004 (Guaraníes nueve mil doscientos cuarenta y cinco millones noventa y cuatro mil cuatro), equivalentes a más del 70% del total de gastos realizados, lo que evidencia una suma considerable, teniendo en cuenta el número de funcionarios permanentes y contratados en forma anual durante los seis años de vigencia del ente y la situación del servicio de agua potable y alcantarillado con que cuenta nuestro país, y sufren día a día los usuarios por la falta de cumplimiento eficiente, eficaz y económico de las obligaciones y funciones del Ente Regulador de Servicios Sanitarios.

A continuación detallamos el cuadro demostrativo en porcentajes de gastos en concepto de servicios personales sobre el total de egresos por año.

AÑO	SERVICIOS PERSONALES (A)	TOTAL DE EGRESOS (B)	% (A/B)*100
2001	267.419.865	301.336.182	88,74%
2002	1.308.410.145	1.818.412.297	71,95%
2003	1.552.621.476	2.048.225.930	75,80%
2004	1.828.432.310	2.669.597.926	68,49%
2005	2.104.924.486	3.139.354.307	67,05%
2006	2.183.285.722	3.174.758.774	68,77%
<b>TOTAL</b>	<b>9.245.094.004</b>	<b>13.151.685.416</b>	<b>70,30%</b>

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:



"Sobre el punto, el Artículo 29 inc. e) del Decreto Reglamentario N° 18880/2002, establece: "La dotación del personal que cubrirá las posiciones de trabajo..." "...El costo directo de dicha dotación no deberá superar, en lo posible, el setenta por ciento (70%) del presupuesto autorizado del organismo". La transcripción de este artículo nos obliga a referirnos también al Art. 28° del mismo cuerpo legal, que taxativamente nos ordena que la administración contable, patrimonial, financiera y de endeudamiento del ERSSAN debe regirse por las normas generales aplicables a la Administración Pública, la que nos restringe únicamente a cumplir con la Ley Presupuestaria aprobada por el Congreso Nacional so pena de incurrir en trasgresión de la normativa vigente en la materia. Siendo esto así, la erogación presupuestaria en concepto de servicios personales se halla dentro del límite legal establecido en las normas citadas".

"Asimismo nos permitimos efectuar precisiones sobre la cantidad y el promedio de funcionarios por año en el siguiente cuadro":

ITEM	AÑO	CANT. FUNCIONARIOS NOMBRADOS	CANT. FUNCIONARIOS CONTRATADOS	TOTAL FUNCIONARIOS
1	2001	5	0	5
2	2002	23	12	35
3	2003	22	3	25
4	2004	24	14	38
5	2005	23	15	38
6	2006	29	15	44

## CONCLUSION

De lo expuesto precedentemente y teniendo en cuenta que las observaciones mencionadas en el presente capítulo fueron establecidas según los aspectos señalados por las propias autoridades competentes, durante el desarrollo de los trabajos de auditoría a través del cuestionario de Control Interno (COSO) y en base al análisis de la fase de ejecución de los componentes del proceso misional que a su vez forma parte de la evaluación y calificación del Sistema de Control Interno. Se puede concluir que el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) no ha cumplido en forma eficiente los objetivos y obligaciones determinadas en la Ley N° 1614/00 del Marco Regulador y Tarifario del Servicio Público de Provisión de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario para la República del Paraguay, tanto en materia de Regulación, Supervisión y Administración. A pesar de contar con más de seis años de existencia y de haber constituido erogaciones desde sus inicios por un total de G. **13.151.685.416 (guaraníes trece mil ciento cincuenta y un millón seiscientos ochenta y cinco mil cuatrocientos diez y seis)**, financiadas en un 97,4% por los usuarios y consumidores del servicio de agua potable, prestado en la mayoría de los casos por la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A. (ESSAP S.A.). Estas erogaciones representan en un 70,30% a gastos en concepto de "Servicios Personales"



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: "Ejercer el control de los Recursos y del Patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión".

---

## RECOMENDACIÓN

Las autoridades del Ente Regulador deberán realizar gestiones referentes a la modificación de la Ley N° 1614/2000 a fin de contar con un Marco Legal acorde a las necesidades y prioridades del servicio de agua potable y alcantarillado. Teniendo en cuenta la realidad de nuestro país y con el objetivo de evitar situaciones que impidan un mejor servicio y mayor cobertura en todo el país ya que la provisión de agua potable y alcantarillado es una necesidad básica para la población.

Así mismo, el ERSSAN deberá destinar mayores recursos para el desarrollo y cumplimiento de la misión "(...) *Garantizar que los prestadores de agua potable y saneamiento del país provean sus servicios en la calidad y cantidad necesaria (...)*" y la visión de la institución "(...) *Propender a que los prestadores del servicio de provisión de agua potable y saneamiento den cobertura a toda la población del país, para garantizar tanto la calidad y la continuidad de la prestación (...)*". (Las negritas y el subrayado son de la CGR).



## CAPITULO III

### PROCESO DE PLANEACIÓN

#### GESTIÓN DEL ENTE REGULADOR DE SERVICIOS SANITARIOS (ERSSAN)

El análisis contempla la evaluación de varias áreas del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), encaminadas a desarrollar la Misión del ente a través de la evaluación de los siguientes procesos administrativos a saber: Proceso de Organización, Proceso de Planeación, Proceso de dirección y Proceso de control.

La evaluación del Proceso de Planeación del ente busca reflejar la debida programación de las actividades así como los recursos destinados a la ejecución de la Misión del ente.

#### III.1 PLAN DE ACCIÓN INSTITUCIONAL – EJERCICIO FISCAL 2006

A fin de cumplir con los objetivos generales, el Comité de Administración del Ente Regulador de Servicios Sanitarios resolvió por Acta N° 142/2006 de fecha 24/01/06 aprobar el Plan de Actividades para el Ejercicio Fiscal 2006 de cada Dirección que a continuación se detalla:

##### III.1.1 DIRECCIÓN DE REGULACIÓN ECONÓMICA

- a) *"Prosecución y refinamiento del borrador del documento Base de los Estudios Tarifarios, tanto para Permisarios y Concesionarios del Servicio" que serán utilizado para la realización de los estudios tarifarios".*
- b) *"Inspecciones económico-financiero, a los distintos prestadores del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario".*
- c) *"Elaboración de estudios de ajustes tarifarios que así lo soliciten al Ente Regulador, conforme a lo dispuesto en el Art. 66 del Reglamento Tarifario".*
- d) *"Capacitación del Personal, propone el adiestramiento en servicio que todo profesional del área de Regulación Económica debe acreditar, a fin de adquirir conocimientos de los aspectos teóricos y prácticos, referentes a la economía de la regulación".*
- e) *"Otras actividades realizadas".*

Al respecto, se solicitó por Memorando AG/ERSSAN N° 17/06 de fecha 25/09/07 lo siguiente:

1. Plan de actividades e informe trimestral de cada Dirección para el año 2006, aprobado en Acta N° 142/06 por Resolución N° 4 de fecha 24/01/06, detallando el estado y porcentaje de ejecución de los planes como así también sus agregados y modificaciones pertinentes.

De acuerdo a los Informes Trimestrales presentados al Ministerio de Hacienda y según respuesta del Memo AG/ERSSAN N° 17/06 de la Dirección Regulación Económica en fecha 03/10/06 informa cuanto sigue:



- a) "Si bien se tiene culminado el borrador de "Base de los Estudios Tarifarios", queda pendiente de revisión por parte de las demás direcciones y consultorías o profesional especializado, para su posterior aprobación y puesta en marcha".
- b) "Se realizó 19 inspecciones de carácter económico-financiero para recabar datos de ingresos y egresos del prestador que solicita un ajuste tarifario. Se realizaron 11 en ERSSAN y 8 en las instalaciones del prestador, ya que no se disponía de vehículo".
- c) "Se ha recibido 31 solicitudes de estudio tarifarios 7 fueron dados de baja, 22 han sido aprobados por el comité de Administración del ERSSAN y 2 parcialmente terminada".
- d) "Dentro de este plan se dio prosecución al cumplimiento del convenio de cooperación técnica y científica entre los Gobiernos de Paraguay y México. Salvo en cuanto a las actividades a coordinar en el futuro: Asesoramiento y cursos dirigidos a profesionales en cuanto a: Procesos Administrativos, planificación estratégica, Banchmarking y control de calidad de agua".
- e) "Cálculo de intereses por mora por la integración tardía de la tasa retributiva del 2% a ser aplicado a ESSAP. Cálculo sobre la recaudación estimativa del 2% de la tasa retributiva del servicio a todos los prestadores. Divulgación del Marco regulatorio".

"El ERSSAN, está ejecutando sus funciones con los recursos que genera como entidad autárquica, pero estos recursos son limitados para cumplir a cabalidad con los fines atribuidos por la Ley N° 1614/2000. El corte del financiamiento del Banco Mundial, representó un grave problema para el Ente, puesto que, en estos momentos está tropezando con problemas de recursos para la realización de sus actividades. Teniendo en cuenta esta situación la primera fijación de tarifas, no se ha concretado, debido principalmente a la falta de recursos financieros, considerando el bajo presupuesto del ERSSAN y el alto costo para este tipo de estudio que requieren el concurso de consultorías especializadas. Con respecto a esto, cabe recordar que la realización de estos estudios estaba prevista en el marco del préstamo del Banco Mundial con el programa de trabajo de la reforma del estado, llevada a cabo por la Secretaría de la Reforma, cuya Ley marco, la 1615 fue suspendida, como ya se ha mencionado anteriormente". (Las negritas y el subrayado son de la CGR)

## OBSERVACIONES

Del análisis al grado de cumplimiento del Plan de Actividades de la Dirección de Regulación Económica, se observa lo siguiente:

1. **No se tiene culminado el borrador de "Base de los Estudios Tarifarios, sujeta a revisión y su posterior aprobación"**

A la fecha (31/12/06) no se tiene culminado el borrador de "Base de los Estudios Tarifarios", lo cual implica que la tarifa aplicada por los prestadores del servicio de provisión de agua potable y alcantarillado se rige por disposiciones transitorias de acuerdo al **artículo 100° del Reglamento Tarifario para concesionarios y al artículo 66° del Reglamento Tarifario permisionarios.** Aún existiendo Reglamentos Tarifarios en donde se establecen los Procedimientos y Metodología para la determinación de Cuadros Tarifarios y Tarifas, y en donde ya se hallan



elaboradas las formulas para la sola aplicación de los valores numéricos a cada indicador.

Asimismo, la Ley 1614/200 en el Art. 7° considera: "**Competencia del titular:** con los siguientes deberes y facultades: d) "(...) establecer los valores tarifario del servicio, (...)"

Por tanto, el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) tiene la responsabilidad de exigir la determinación de las Tarifas para los distintos Prestadores ya que sobre la misma se debe aplicar el porcentaje correspondiente (2%) a la Tasa Retributiva, que es la fuente de recurso financiero de la ERSSAN.

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"Debido a la complejidad técnica de los trabajos requeridos, como igualmente, apuntando a lograr el apoyo necesario que requiere la Dirección de Regulación Económica del ERSSAN para la realización de los trabajos de elaboración de los Estudios Tarifarias propiamente dichos, se solicitó la contratación de una consultoría especializada al efecto".*

*"La realización de las Bases Tarifarias, no es una mera aplicación de valores numéricos a cada indicador, como al parecer lo interpreta la auditoría realizada por el órgano superior de control, ya que uno de los puntos complicados en esta actividad es el establecido en el artículo 9 del Reglamento Tarifario para Permissionarios, donde primeramente se debe agrupar a más de 2.000 prestadores en sistemas tipos o áreas típicas de servicio, entre otras tantas metodologías a ser aplicadas para su elaboración".*

*"La consultoría requerida al efecto conforme cuanto antecede, no se ha realizado aun pues no se contaba ni se cuenta aun con la disponibilidad presupuestaria respectiva. Para su efecto, en el presente ejercicio fiscal 2007, hemos solicitado al Ministerio de Hacienda una ampliación presupuestaria que asciende a un monto total de G. 750.000.000 (equivalentes a 150.000 U\$S)".*

*"En un principio se requería una suma mucho mayor, de aproximadamente 300.000 U\$S, pero, dado el avance ya alcanzado por el Ente Regulador en la elaboración de dichos estudios a través de los datos recavados en campo durante la realización de los mapeos prestacionales, se ha logrado reducir dicho costo a prácticamente el 50%, que sería el costo aplicable a la primera etapa de recopilación y levantamiento de datos, quedando pendientes de realización otro tipo de trabajos necesarios como los que a continuación referimos".*

*"El Decreto 18880/2002, reglamentario de la Ley 1614/2000, establece que las tarifas tendrán el carácter de precios máximos y se basarán en los costos marginales de largo plazo de prestar los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario". A este efecto, el costo marginal de largo plazo se define como aquel valor equivalente a un precio unitario constante que, expresado en guaraníes por metro cúbico o guaraníes por mes, aplicado a la demanda incremental estimada, genera los ingresos requeridos para cubrir los costos de operación e inversión*



*eficiente durante el horizonte del contrato de concesión y que es consistente con un valor presente neto igual a cero dentro del horizonte de evaluación".*

*"El costo marginal de largo plazo se calculará para cada etapa de ambos servicios, distinguiéndose los costos de inversión, operación y de administración aplicables a cada etapa. El régimen de tarifas permite incorporar el efecto de la estacionalidad en la demanda por los servicios, de manera a establecer los sobrecostos que esto genera para prestar eficientemente el servicio".*

*"El sistema así establecido, se calculará para cada sistema, previéndose que en algunos casos se podrán agrupar varios sistemas cuyos costos puedan ser calculados de manera más o menos homogénea, de manera a simplificar el cálculo y la aplicación de las tarifas".*

*"Considerando que las tarifas así calculadas deben financiar íntegramente los costos de prestar el servicio, es indudable que estas pueden generar una factura mensual que exceda las capacidades de pago de segmentos poblacionales, para lo cual se prevé un mecanismo de subsidios al pago de consumo de agua potable y de alcantarillado sanitario, incluyendo el pago por conexión, que favorecerá a usuarios residenciales de escasos recursos".*

*"Es importante resaltar, que para la puesta en marcha del ERSSAN, los consultores contratados en su momento para la elaboración del "MARCO REGULATORIO Y TARIFARIO DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO PARA LA REPUBLICA DEL PARAGUAY", contaban con un fondo a ser destinado al ERSSAN, de aproximadamente seiscientos mil dólares (U\$S 600.000), otorgado por el Banco Mundial, dentro del proyecto de privatización de empresas públicas, que conforme la Ley 1615/00, era administrado por la Secretaría de la Reforma del Estado, y debía ser utilizado para la contratación de una consultoría que se encargaría de elaborar las Bases de los Estudios Tarifarias, y los Estudios Tarifarias propiamente dichos, como también para la adquisición de infraestructura necesaria para la puesta en marcha del Ente Regulador. En consecuencia, al ser suspendida la vigencia de la Ley 1615 "General de Reorganización y Transformación de Entidades Públicas Descentralizadas y de Reforma y Modernización de Organismos de la Administración Central", por la Ley 1932/2002, el Banco Mundial retira el aporte económico a la Secretaría de la Reforma del Estado, que conforme el marco regulatorio legal del servicio, era la responsable de su realización, y el ERSSAN quedó imposibilitado de realizar las Bases de los Estudios Tarifarias, y el Estudio Tarifario con los escasos recursos económicos que obtiene en forma exclusiva del cobro del 2% de la Tasa Retributiva del Servicio".*

## **2. Deficiencia en el cumplimiento de las inspecciones económicas financieras.**

El Plan de Acción de la Dirección era seguir con las inspecciones económico-financiero, a los distintos prestadores del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario, sin embargo, el Ente solo ha realizado 19 (diecinueve) inspecciones a prestadores que solicitaron ajustes tarifarios de los cuales se realizaron 11 en las oficinas del ERSSAN y 8 en las instalaciones del prestador, ya que no se disponía



de vehículo". Lo que representa solo el 48% de cumplimiento ya que el objetivo era realizarlo en las instalaciones en un 100%.

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue: "En este punto dentro del plan de acción a seguir por esta Dirección, es la de seguir realizando inspecciones de económicas financieras en las instalaciones del prestador que lo solicita, en lo referente a los 11 prestadores a los cuales se le realizó la inspección dentro del ERSSAN que menciona el informe de la Contraloría, se realizó a pedido de los mismos, por los siguientes motivos:

- 1) Los prestadores se encuentran dentro del departamento Central.
- 2) Estos prestadores no tienen en sus oficinas de atención al Público los documentos solicitados, necesarios para realizar el estudio tarifario, mas bien lo tienen en sus casas particulares o en la casa del tesorero.
- 3) Por ultimo, no existiendo una reglamentación al respecto, mas bien existe solamente un plan de acción, esta Dirección no puede negar la solicitud del prestador de acercarse al ERSSAN, para la realización de la inspección económica financiera".

#### INFORME DE ESTUDIOS TARIFARIOS

Permisio s	Año 2002	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007	Total
Juntas de Saneamientos	3	8	16	25	23	5	80
Aguaterias Privadas	0	5	20	5	15	3	48
Comisiones Vecinales	0	1	1	2	2	1	7
Cooperativas			1				1
<b>TOTAL ESTUDIOS REALIZADOS</b>	<b>3</b>	<b>14</b>	<b>38</b>	<b>32</b>	<b>40</b>	<b>9</b>	<b>136</b>

#### ESTUDIOS DE TARIFAS DADOS DE BAJAS

Permisio s	Año 2002	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007	Total
Juntas de Saneamientos		8			2	4	14
Aguaterias Privadas		1		3		2	6
Comisiones Vecinales		1	1		1		3
Cooperativas							0
<b>TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>23</b>

### III.1.2 DIRECCIÓN DE REGULACIÓN TÉCNICA



- a) "Delimitación de área de prestación y ubicación de los componentes de los prestadores del Departamento Central que aun no fueron verificados hasta la fecha, en tal sentido se realizarán trabajos específicos por cada distrito del Departamento Central, debido a la alta densidad de prestadores existentes y a la presencia de áreas de coexistencia entre los mismos".
- b) "En los Departamentos cuyo mapeo ya fue realizado se actualizará con los nuevos prestadores que fueron incorporados por SENASA, Gobernaciones, ONG y otros".
- c) "Así también se cargarán en la base de datos existentes, a todos los prestadores ya verificados, incluyendo la digitalización y geo-referenciamiento de cada uno de los prestadores en el sistema GIS, que se viene utilizando y los datos técnicos en la base de datos en el visual Fox".
- d) "Independientemente se realizarán las actividades normales derivadas de los expedientes ingresados en la Institución, los cuales se engloban en verificaciones de áreas prestacionales, de coexistencias, costos de instalación de medidores y otros trabajos que puedan demandar las diferentes direcciones y la presidencia del ERSSAN".

Al respecto, esta auditoría ha solicitado por Memorando AG/ERSSAN N° 17/06 de fecha 28/09/06, el siguiente requerimiento:

1. Plan de actividades e informe trimestral de cada Dirección para el año 2006, aprobado en Acta N° 142/06 por Resolución N° 4 de fecha 24/01/06, detallando el estado y porcentaje de ejecución de los planes como así también sus agregados y modificaciones pertinentes.

De acuerdo a los Informes Trimestrales presentados al Ministerio de Hacienda y según respuesta del Memo AG/ERSSAN N° 17/06 de la Dirección de Regulación Técnica en fecha 03/10/06 informa cuanto sigue:

"De acuerdo al Plan de Actividades de la Dirección de Regulación Técnica, obrante en el Acta N° 142/2006 del ERSSAN queda pendiente de todo lo programado las siguientes actividades":

- En el Dpto. Central 40%
- Interior 10%
- Región Occidental 100%

## OBSERVACIONES

Del análisis al grado de cumplimiento del Plan de Actividades de la Dirección de Regulación Técnica, se observa lo siguiente:

### 1. Limitación parcial del área de prestación y ubicación de los prestadores.

Aún queda pendiente la delimitación de área de prestación y ubicación de los componentes de los prestadores en la siguiente proporción: En el Departamento Central el 40%; Interior 10% y Región Occidental 100%.



Al respecto, según el Decreto N° 18880/02 que reglamenta la Ley N° 1614/00 General del Marco regulatorio y tarifario del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario para la República del Paraguay, en su artículo N° 17° facultades y obligaciones de regulación inciso c) Determinación del Alcance Geográfico, establece: *“La competencia del ERSSAN respecto de la determinación geográfica de las poblaciones urbanas atañe a delimitar el ámbito espacial de los sistemas prestacionales de agua potable y alcantarillado sanitario, a los efectos de asistir al Titular del Servicio en la fijación de las zonas concesionadas o permissionadas”.*

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*“Actualmente se esta trabajando en dos frentes: en el Departamento Central y demás Departamentos del interior: De acuerdo con los datos que cuenta el ERSSAN de prestadores que están funcionando, quedarían a ser verificados en el resto del país y en el departamento Central aproximadamente 552 sistemas y que equivaldría a poco más de sesenta mil conexiones. Por lo tanto lo faltante está en el orden de los 20% del total de prestadores a ser verificados en el país. Esto equivale al 4% restante sobre un total de 60% de cobertura de agua potable en redes de distribución en todo el país, con los datos de sistemas identificados, verificados y a verificar por el ERSSAN”.*

*“El ERSSAN cuenta de acuerdo a su presupuesto con 29 funcionarios incluyendo al comité de administración conformado por tres Miembros, un Vicepresidente y un Presidente, y el resto de los funcionarios distribuidos en las diferentes direcciones técnicas, departamento administrativo y Auditoría Interna, por lo que el Ente Regulador está diseñado a la fecha para cumplir con las actividades indispensables que su actual infraestructura y recursos humanos le permite, previéndose la tercerización de las actividades restantes, teniendo en cuenta la gran cantidad de prestadores existentes, los cuales serían aproximadamente 3.000 aguaterías en todo el País, siempre dependiendo de un Presupuesto Aprobado por el Congreso”.*

*“Por otra parte, el ERSSAN regula el servicio, y no es regente ni fiscalizador de la infraestructura. Sí recomienda o dicta de acuerdo a los reglamentos, los parámetros que deberán cumplir los Prestadores para dar un buen servicio, pero es siempre el Prestador el único responsable de dar cumplimiento a lo establecido y comunicar al ERSSAN sus mejoras, reparaciones o adecuaciones, es decir, que la ignorancia de la Ley no exime al prestador de sus responsabilidades”.*

*“Existen inspecciones especiales, que se realizan a los Prestadores por Expedientes que en su mayoría son por denuncias presentadas por los usuarios, que derivan por lo general en la intervención de más de una Dirección del Ente”.*

*“En lo referente a la Hoja de Notificación Técnica que dejamos en poder del prestador; la misma sirve de constancia de que deberá comunicar al ERSSAN una vez realizadas las recomendaciones y los ajustes técnicos, de conformidad a lo establecido el Artículo 18° del Decreto N° 18880 por el cual se reglamenta la Ley N° 1614/2000”.*



### **III.1.3 DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN Y CONTROL**

- a) *"Dar un tratamiento especial a la problemática que representan las descargas de los afluentes de la ESSAP S.A., al río Paraguay, razón por la cual insiste en que se debería articular los medios necesarios para que la SEAM, como órgano encargado, monitoree la calidad del agua en las riberas del río Paraguay, de tal forma a emitir la licencia ambiental respectiva al prestador ESSAP S.A. No obstante esta Dirección seguirá también monitoreando la calidad del agua del río Paraguay, a través de los informes mensuales remitidos por la concesionaria ESSAP S.A."*
- b) *"Se controlará mensualmente y conforme a la necesidad, la desinfección del agua distribuida por la ESSAP S.A., tanto de la capital como de las ciudades del interior"*
- c) *"En lo que respecta a los prestadores privados, se fiscalizara con mayor intensidad el cumplimiento de la desinfección del agua, aprovechando los trabajos de mapeo prestacional realizado por funcionarios del área operativa de la Dirección de Regulación Técnica, independiente de los programas específicos de control de desinfección que puedan generarse, al igual de los que se han realizado el año pasado en el Departamento, realizado por funcionarios del área operativa de la Dirección de Regulación Técnica, independiente de los programas específicos de control de desinfección que puedan generarse, al igual de los que se han realizado el año pasado en el Dpto. de Cordillera, con apoyo de la OPS"*
- d) *"Insistir en la firma del acuerdo con el SENASA o en su defecto encargar un estudio externo para el monitoreo de la calidad de agua entregada por los prestadores en el interior del país"*

De acuerdo a los Informes Trimestrales presentados al Ministerio de Hacienda y según respuesta del Memo AG/ERSSAN N° 17/06 de la Dirección de Supervisión y Control en fecha 26/09/06 informa cuanto sigue:

- a) *"Se ha realizado controles de la calidad del agua producida y distribuida por el concesionario ESSAP S.A. y otros prestadores pero aún se encuentran pendientes de verificación algunas localidades en donde ESSAP presta el servicio, así como también otros prestadores sean estas Juntas de Saneamiento o Aguaterías Privadas. También se destaca que esta Dirección se encuentra desarrollando un Programa de Supervisión y Control exclusivamente para este segundo semestre del año en curso"*
- b) *"Fue aprovechado el trabajo realizado por la Dirección de Regulación Técnica (Mapeo Prestacional), para insistir referente a la necesidad de la desinfección del agua a los prestadores privados y junta de saneamiento verificados en su oportunidad"*
- c) *"Hemos realizado 40 inspecciones a los prestadores y cuyo objetivo fue la de comprobar en el mismo sitio prestacional, el cumplimiento de sus obligaciones con el Marco regulador"*
- d) *"Verificación de los informes remitidos por la Concesionaria ESSAP S.A. (Asunción y Ciudades del Interior), referente al agua cruda, producida y distribuida"*
- e) *"Difusión del Marco Regulatorio"*
- f) *"Actualización de Datos de Prestadores"*



## OBSERVACIONES

Del análisis al grado de cumplimiento del Plan de Actividades de la Dirección de Supervisión y Control, se observa lo siguiente:

### 1. Deficiente control y verificación de la calidad del agua y el servicio de alcantarillado.

Se encuentra pendiente de verificación y control la calidad del agua producida en la mayoría de los prestadores del servicio de provisión de agua potable. Si bien se tiene realizado inspecciones referentes a la calidad del agua estas no han abarcado un porcentaje representativo, teniendo en cuenta la gran cantidad de prestadores del servicio de agua potable registrados en el territorio nacional. Asimismo, la mayoría de las inspecciones de calidad de agua producida y distribuida por prestadores del servicio de provisión de agua potable son realizadas a través de denuncias hechas por los consumidores, tal como se determina en los documentos remitidos por la Dirección de Supervisión y Control del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ESSAN).

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"Si bien es cierto que las acciones de supervisión y control sobre el servicio que reciben los usuarios, en su mayoría se realizan bajo denuncias, también es cierto que el regulador efectúa un control por muestreo a los prestadores en cada departamento del país, ante la imposibilidad material de supervisar uno a uno los aproximadamente 3000 sistemas existentes".*

*"Como ya lo refiriéramos en relación, el ERSSAN cuenta con un Programa Anual de Actividades que es desarrollado por la Gerencia de Supervisión y Control, consistente en la verificación de la calidad del servicio proveído por los prestadores que se realizan in situ, y se procede a la medición de parámetros del servicio de provisión de agua potable muy fundamentales, tales como la presión entregada, turbiedad y cloro libre residual, entre otros".*

*"El programa antes citado, se viene implementando y ejecutando a partir del segundo semestre del año 2006. La realización de lo mencionado, es independiente de todas aquellas inspecciones que se realizan como consecuencia de la tramitación de denuncias o reclamos formulados por las partes involucradas".*

### 2. Aún los prestadores no cuentan con la Licencia ambiental respectiva,

Los prestadores aún no cuentan con la licencia ambiental, por tanto queda pendiente realizar las acciones pertinentes a fin de lograr que la SEAM, como órgano encargado, monitoree la calidad del agua en las riberas del río Paraguay, de tal forma a emitir la licencia ambiental respectiva.

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:



*"El otorgamiento de la Licencia Ambiental es competencia y atribución exclusiva de la Secretaría del Medio Ambiente (SEAM) de conformidad a las estipulaciones de la Ley 1561/00, y su Decreto Reglamentario 10.579/2000".*

*"En el Marco Regulatorio del Servicio de provisión de agua potable y alcantarillado, las normas ambientales están contenidas en los artículos 72 al 79 de la Ley 1614/2000, 92 y 93 del Decreto 18880/2002. En dichas normas, no se halla prevista la licencia ambiental como competencia del Ente Regulador".*

*"A través del Convenio suscrito entre el ERSSAN y la SEAM, están establecidos los mecanismos de cooperación entre ambas instituciones tendientes al cumplimiento de la normativa ambiental del sector agua y saneamiento, que rigen la conservación, preservación y mejoramiento del medio ambiente, que se viene ejecutando con un sistema de monitoreo y seguimiento de las actividades prestacionales en lo relativo a materia ambiental".*

## **CONCLUSIÓN**

El Ente ha llevado a cabo gestiones para el cumplimiento del Plan del de Acción Institucional, sin embargo no se ha ejecutado el total de lo programado determinándose el cumplimiento parcial de dicho plan. Se observa que las diferentes direcciones que componen la Estructura del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) no han cumplido en su totalidad con el plan de actividades aprobado por el Comité de Administración por Acta N° 142/2006 de fecha 24/01/06, el incumplimiento se debe a la falta de recursos financieros y movilidad para realizar las actividades mencionadas precedentemente por parte de las diferentes Direcciones.

Dichas actividades no ejecutadas se detallan a continuación:

- Base de Estudios Tarifarios (BET).
- Primera fijación tarifaria.
- Inspecciones de carácter económico financiero
- Delimitación del área de prestación.
- Análisis de la calidad y servicio del agua.
- Licencia ambiental.

Así mismo, las diferentes direcciones que componen la Estructura del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) no presentan un plan de trabajo detallando cronológicamente las diferentes tareas a desarrollar a fin de realizar un seguimiento adecuado del cumplimiento de los mismos.

## **RECOMENDACIÓN**

Las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) deberán realizar las correcciones administrativas, financieras y técnicas necesarias a fin de dar cumplimiento en tiempo y forma a las actividades no ejecutadas y así cumplir con el desarrollo y ejecución como también deberá tomar los recaudos necesarios



para contar con los recursos necesarios con el fin de cumplir con las funciones y obligaciones para la cual fue creada.

En los términos de eficacia y eficiencia el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), deberá establecer procedimientos oportunos y gestionar la viabilidad para la obtención de recursos que facilite el cumplimiento de objetivos y su Plan de acción dentro del periodo considerado.

### **III.2 DE LOS PRESTADORES DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO**

El Sistema de servicio de agua potable y alcantarillado sanitario dentro del territorio nacional cuenta con un sistema prestacional conformado por una concesión o permiso, siendo el Titular del Servicio el Estado Paraguayo, representado por el Poder Ejecutivo de la República del Paraguay.

Por Ley N° 1614/2000 de fecha 02 de noviembre de 2000 fue creado el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) y tiene por finalidad: *“regular la prestación del servicio, supervisar el nivel de calidad y de eficiencia del servicio, proteger los intereses de la comunidad y de los usuarios, controlar y verificar la correcta aplicación de las disposiciones vigentes en lo que corresponda a su competencia. A tal efecto, puede dictar normas de carácter general o particular destinadas a ordenar, orientar, controlar y sancionar las conductas de los prestadores, usuarios o terceros comprendidos y del titular delegado afectados al servicio”*.

Para el desarrollo de sus actividades y el cumplimiento de sus funciones el ERSSAN cuenta con Fuente de Financiamiento 30 – Recursos Propios y para el efecto la recaudación se realiza a través de la Tasa Retributiva del servicio indicada en el artículo 22° de la Ley N° 1614/2000, pagadera por los usuarios y percibida por los prestadores (concesionarios o permisionarios).

Uno de los procedimientos adoptados por esta auditoria es el control de legajos de prestadores registrados por el Ente Regulador de Servicios Sanitarios, a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos para la inscripción de Prestadores del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario.

Al respecto, esta Auditoria ha solicitado, por Memorándum AG/ERSSAN N° 15/06 de fecha 14 de setiembre de 2006, lo siguiente.

1. Requisitos necesarios para la habilitación de una concesionaria y permisionaria, detallando el marco legal, la reglamentación y la resolución que los aprueba.
2. Detalle de las permisionarias habilitadas después de la promulgación de la Ley 1614/2000.
3. Detalle de las permisionarias con inicio de actividades ante de la promulgación de la Ley N° 1614/00, especificando si ya cumplieron los requisitos o no.

Por Memorándum, de fecha 14 de setiembre de 2006 las autoridades de ERSSAN informan entre otras, cuanto sigue:



1. "Se remiten los siguientes documentos":

- a) Decreto 14568 por el cual se crea el Registro de Prestadores del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario.
- b) Decreto 15191 por el cual se prorroga el periodo de inscripción en el Registro de Prestadores.
- c) Listado de requisitos de Inscripción para el registro de prestadores.

"Se remite el listado de Requisitos de inscripción para el Registro de Prestadores del servicio de Agua Potable y/o Alcantarillado Sanitario, con diez anexos en donde se detallan y dan respuesta a los pedidos 2 y 3 de la Contraloría".

## OBSERVACIONES

Del análisis y verificación del Registro de Prestadores del servicio de agua potable y alcantarillado, proveídos a esta Auditoría por el ERSSAN, surgen las siguientes observaciones:

### 1. Prestadores con requisitos de inscripción pendientes

De los 2.034 prestadores registrados durante y después del segundo llamado a inscripción se ha constatado que 1.547 prestadores se encuentran con requisitos de inscripción pendientes lo que representa un 76,05% de incumplimiento.

De los 1.547 prestadores con requisitos de inscripción pendientes 1.244 corresponden a prestadores con inicio de actividades antes de la promulgación de la Ley N° 1614/2000 de fecha 19/10/2000 y 303 prestadores con inicio de las actividades posterior a dicha Ley. Para una mejor comprensión se detalla el siguiente cuadro:

Descripción	Cantidad	%
Prestadores con inicio de actividades antes de la promulgación de la Ley N° 1614/2000 de fecha 02/11/00 con requisitos de inscripción pendiente	1.244	61,16%
Prestadores con inicio de actividades después de la promulgación de la Ley N° 1614/2000 de fecha 02/11/00 con requisitos de inscripción pendiente	303	14,89%
Prestadores con requisitos de inscripción cumplidos	387	19,03%
Prestadores que no iniciaron sus actividades al momento de la Verificación Técnica	100	4,92%
<b>TOTAL</b>	<b>2.034</b>	<b>100%</b>

Como se puede observar en el cuadro precedente, solo el **19,03%** del total de los prestadores registrados cumplen con los requisitos de inscripción tal como lo establece el Artículo 154°. "Procedimiento de Inscripción en el Registro" y el Artículo 158° "Inscripción de prestadores" del Decreto N° 18880/02 que reglamenta la Ley N° 1614/00 "General del Marco Regulatorio y tarifario del Servicio Público de Provisión de agua potable y alcantarillado Sanitario para la República del Paraguay", como así también el Decreto N° 14568 "Por el cual se crea el registro



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



*Nuestra Misión: "Ejercer el control de los Recursos y del Patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión".*

de prestadores del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario en la República del Paraguay".

De acuerdo a la observación constatada y detallada mas arriba, esta Auditoria ha solicitado, por Memorando AG/ERSSAN N° 48/06 de fecha 14 de marzo de 2006, lo siguiente:

1. Acciones tomadas durante el ejercicio fiscal 2006 por parte del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) a fin de regularizar o disminuir la cantidad de prestadores con requisitos de inscripción pendientes. Adjuntar documentación respaldatoria de los trámites realizados.

Por Memorando N° 144/07 de fecha 12 de abril de 2007 informan entre otras, cuanto sigue:

*Dirección de Regulación Económica: "Se informa que la respuesta a dicha consulta, debe ser dada por la Dirección de Supervisión y Control, específicamente por la oficina de Atención al Público encargada del registro del prestador.*

*Dirección de Regulación Técnica: "Lo referente a la regularización o disminución de la cantidad de prestadores con requisitos de inscripción pendientes, la competencia de respuesta recaería en la Secretaría General del ERSSAN conjuntamente con el Centro de Atención al Público dependiente de la Dirección de Supervisión y Control"*

*Dirección Supervisión y Control: "Con relación a las acciones tomadas durante el ejercicio fiscal 2006, a fin de disminuir la cantidad de prestadores con requisitos de inspección pendientes, el Centro de Atención al Público (CAP) solicitó en forma verbal a todos aquellos prestadores que se acercaron a la Institución y a aquellos que hacían consultas telefónicas, requiriéndoles sus respectivas actualizaciones de datos o cumplimentar con los requisitos que tienen pendientes, además de entregar a las demás Direcciones la copia del Registro de Prestadores en magnético para que en caso de que estos realicen alguna visita a algún prestador le puedan requerir las documentaciones faltantes ":*

En base a las respuestas obtenidas de las diferentes Direcciones del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), se evidencia la ausencia de políticas claras que permitan regularizar o disminuir la cantidad de prestadores con requisitos de inscripción pendientes, lo cual repercute en la gestión del Ente en cuanto a la eficiencia y eficacia del cumplimiento de las funciones y obligaciones establecidas en la Ley 1614/00, el Decreto reglamentario 18.880 y los Reglamentos de calidad, prestación del servicio, tarifario, de infracciones y del usuario.

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"Ciertamente existe un importante número de prestadores con requisitos de inscripción pendientes. A su respecto, en oportunidad de las verificaciones*



técnicas realizadas, dentro del programa de Mapeo Prestacional ejecutado por el Área de Regulación Técnica, se realizó un levantamiento de datos de todos los componentes de los sistemas, condiciones de prestación, técnicas y administrativas, dejándose a cada prestador una planilla con la individualización de los requisitos pendientes de cumplimiento en relación al Registro, con la modalidad de notificación exigiendo su cumplimiento y presentación al regulador en un plazo máximo de 30 días".

"Por otra parte, en la búsqueda de mecanismos para la regularización de las inscripciones en el Registro de Prestadores del servicio, se han adoptado medidas tales como supeditar el otorgamiento de la "Certificación" proveída por el ERSSAN a los prestadores donde se acredita su calidad de prestador permisionario o concesionario con Registro, al cumplimiento de entrega de toda la documentación faltante, igualmente, el mismo mecanismo es utilizado cuando los prestadores solicitan al ERSSAN aprobación de aumento de tarifas".

"Existen igualmente, otros medios utilizados por el Regulador, tales como notificaciones, intimaciones, condicionamientos como los mencionados, entre otros, que son adoptados por la nueva administración como políticas institucionales tendientes a regularizar y disminuir la cantidad de prestadores con requisitos de inscripción pendientes".

## 2. Deficiencias presentadas en los legajos de prestadores.

Del total de los legajos de prestadores inscriptos ante el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) se ha escogido una muestra de 200 legajos, a fin de analizar y verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos que se hallan previstos en los Artículos 154º y 158º del decreto 18880/02 y fue dispuesta por Decreto N° 14568 de fecha 10/09/01 y su prorroga se estableció por Decreto N° 15191 de fecha 31/10/01. Como así también en base al listado de requisitos de Inscripción y a las planillas de Verificación Técnica y Financiera utilizados y proveído por el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN). De dicho análisis resultaron las siguientes observaciones:

### 2.1 Registro del Prestador no actualizado

En los legajos seleccionados se han detectado casos en que no fueron actualizadas las solicitudes de inscripción en el registro de prestadores de servicios de provisión de agua potable y/o alcantarillado sanitario ya que los mismos presentaron modificaciones como cambio de propietario y nombre del prestador del servicio, a continuación se detalla a modo de ejemplo los casos observados:

Permisionaria	Departamento	Distrito
Aguatería Privada Enmanuel (Distribuidora de Agua Corriente C&B)	Central	Villa Elisa
Aguatería Priv. Aguas Paraguayas S.A. (Ex Sind. De Quiebras)	Central	Limpio
Aguatería Priv. Aguas Paraguayas S.A. (Ex Yporá)	Central	Limpio



De acuerdo a la observación constatada y detallada mas arriba, esta Auditoria ha solicitado, por Memorando AG/ERSSAN N° 48/06 de fecha 14 de marzo de 2006, lo siguiente:

3. Motivo/s por el/los cual/es las planillas de verificación técnica y financiera presentan las observaciones detalladas mas arriba.

Por Memorando N° 144/07 de fecha 12 de abril de 2007 informan entre otras, cuanto sigue:

3. *"En los casos de Enmanuel y Aguas Paraguayas S.A. estos sistemas fueron vendidos y como aún no llevo al Centro de Atención al Público (CAP) la cesión de los derechos estipulados en la Ley, no se puede realizar el cambio oficial, pero si se coloca el nombre del comprador actual ya que informaron a la Institución por nota acercando sus contratos respectivos, además de poder identificarlos en caso de realizarse algún reclamo en sus respectivos sistemas".*

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"El informe refiere específicamente a casos de empresas permisionarias que cuentan con observaciones. Ello obedece tal cual como se contesto en su oportunidad, a que se produjeron cambios en la situación jurídica en lo relativo a la situación permisional de algunos prestadores, tales como cambio de propietario como lo evidencia el mismo informe. No se trata de que no este actualizado el registro en relación a este punto, pues precisamente las observaciones realizadas obedecen a que se cuentan con dichos datos relativos a los cambios producidos, pero no con los instrumentos exigidos por el marco legal. Específicamente, la venta y transferencia de los sistemas de provisión de agua potable y alcantarillado, conforme la normativa legal vigente, solo puede realizarse a través de una Cesión de Derechos Prestacionales por tratarse de bienes del dominio público del estado. Dicha cesión se halla prevista en los Artículos 99 al 101 del Decreto 18880/2000, los cuales prevén los requisitos y procedimientos al efecto. De los mismos, surge que para que la cesión opere validamente debe ser autorizada por el Titular del Servicio que debe de expedirse fundadamente al respecto dentro del plazo de ley otorgado".*

*"Siguiendo el tramite legal previsto en las normas citadas, una vez informado por parte de los prestadores de la operación efectuada, el ERSSAN toma nota de ello en los registros, pero, hasta que los recurrentes obtengan la aprobación del Titular, a los efectos legales, son los prestadores inscriptos y permisionarios quienes siguen siendo los responsables ante el Regulador y el Titular. Por ello es justamente que, contrario sensu a lo informado por los auditores de la Contraloría, si se tienen actualizados los datos, lo que no puede hacerse es el cambio de la titularidad hasta el cumplimiento total y efectivo del trámite legal".*

## **2.2 Legajos sin Planilla de Verificación Técnica.**



Se ha observado legajos de prestadores que no cuentan con la "Planilla de Verificación Técnica", las mismas son utilizadas para ampliar las informaciones disponibles en el actual registro de prestadores para dar cumplimiento a las Facultades y Obligaciones del ERSSAN que se detallan en la Ley N° 1614/2000, el Decreto reglamentario 18880/02 y los Reglamentos de calidad, prestación del servicio, tarifario, de infracciones y del usuario. Los legajos que se encuentran en esta situación se detallan a continuación:

Permisinaria	Departamento	Distrito
Junta de Saneam. de Laurelty	Central	Capiatá

Al respecto, esta Auditoría ha solicitado, por Memorando AG/ERSSAN N° 48/06 de fecha 14 de marzo de 2006, lo siguiente:

3. Motivo/s por el/los cual/es las planillas de verificación técnica y financiera presentan las observaciones detalladas mas arriba.

Por Memorando N° 144/07 de fecha 12 de abril de 2007 informan entre otras, cuanto sigue:

3. "No se adjunta la copia correspondiente a la Junta de Saneamiento de Laurelty, ya que aún no se ha verificado a dicho prestador".

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"Cabe destacar que en la mayoría de las verificaciones técnicas, los datos son levantados in situ con el acompañamiento del responsable del sistema, actualmente se prosigue con dicho trabajo en dos frentes, siendo el Dpto. Central el que más densidad tiene, y esto ya lo tenemos referenciado en el ítem III.2., al referirnos sobre las labores desarrollados por la Dirección de Regulación Técnica. Asimismo, cabe destacar que en un gran número de verificaciones técnicas, se acompañaban también planillas de alcantarillado sanitario, que quedaron en blanco en razón que el prestador NO presta el servicio de alcantarillado sanitario, siendo en consecuencia innecesario el llenado de dichas casillas. Si bien el marco legal establece la complementariedad de los servicios (agua y alcantarillado), también es cierto que en muy pocos casos se da este presupuesto, más aun si tomamos en consideración que el 99% de los prestadores registrados son prestadores de hechos que en relación al permiso, se acogen al beneficio establecido en el Art. 98 de la Ley 1614/2000".*

### 2.3 Planilla de Verificación Económica – Financiera incompleta

Se ha constatado casos en que las Planillas de verificación económica – financiera que conforman los legajos de Prestadores, no son llenadas en forma completa, con lo cual no se puede contar con datos que contribuyan a contar con mayor información. A modo de ejemplo se detallan los legajos con Planillas de Verificación Técnica incompleta o ilegible:

Permisinaria	Departamento	Distrito
--------------	--------------	----------



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: "Ejercer el control de los Recursos y del Patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión".

Aguatería Privada Industrias Petereby S.R.L.	Central	Fdo. De la Mora
Junta de Saneam. de Ñemby	Central	Ñemby
Comisión Vecinal Espíritu Santo	Central	San Lorenzo

Al respecto, esta Auditoría ha solicitado, por Memorando AG/ERSSAN N° 48/06 de fecha 14 de marzo de 2006, lo siguiente:

3. Motivo/s por el/los cual/es las planillas de verificación técnica y financiera presentan las observaciones detalladas mas arriba.

Por Memorando N° 144/07 de fecha 12 de abril de 2007 informan entre otras, cuanto sigue:

*"Se adicionó a las planillas de Verificación Técnica las planillas correspondientes a la Verificación Económica – Financiera y considerando que en algunas páginas se duplicaban datos del prestador, sólo se llenaron los nuevos datos o los muy determinantes, como niveles económicos de los usuarios, cobrabilidad en % etc."*

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"Dentro del grupo de Planillas Económico – Financiera, algunas hojas repetían datos ya consignados en las planillas técnicas por lo cual se omitió en algunos casos duplicar su asiento en dichos registros"*.

#### 2.4 No se realizan seguimientos de las recomendaciones expuestas en la Hoja de Notificación Técnica.

Las Planillas de Verificación Técnica contienen un apartado, en donde se detallan las informaciones faltantes como así también el déficit encontrado y sus respectivas recomendaciones, todo esto en dos informes denominados "Hoja de Notificación de Información Faltante" y "Hoja de Notificación Técnica". De la verificación de estos informes se pudo constatar que no se realiza un seguimiento de las observaciones y recomendaciones establecidas a fin de lograr el mejoramiento en la calidad del servicio de agua potable y alcantarillado. Estos casos se detallan a continuación:

Permisionaria	Departamento	Distrito
Aguatería Privada Santa Ana	Central	Fdo. De la Mora
Aguatería Privada Bonagua S.R.L.	Central	Luque
Junta de Saneamiento 3 de Mayo	Central	Luque
Aguatería Priv. Aguas Paraguayas S.A. (Ex Sind. De Quiebras)	Central	Limpio
Aguatería Privada Nueva Maxa (ex Nueva Esperanza)	Central	Capiatá
Junta de Saneamiento Capiatá	Central	Capiatá
Junta de Saneamiento Caaguazú	Central	Ñemby
Junta de Saneam. de Ñemby	Central	Ñemby
Junta de Saneam. de Tomás Romero Pereira	Itapúa	Tomás R. Pereira
Comisión Vecinal Barrio John F. Kennedy	Itapúa	Encarnación
Junta de Saneam. de Chaipe	Itapúa	Encarnación
Junta de Saneamiento de Caaguazú	Caaguazú	Caaguazú
Comisión Vecinal Agua Santa Clara	Caaguazú	Caaguazú



Al respecto, esta Auditoría ha solicitado, por Memorando AG/ERSSAN N° 48/06 de fecha 14 de marzo de 2006, lo siguiente:

3. Motivo/s por el/los cual/es las planillas de verificación técnica y financiera presentan las observaciones detalladas mas arriba.

Por Memorando N° 144/07 de fecha 12 de abril de 2007 informan entre otras, cuanto sigue:

*"Cabe destacar que es el prestador el responsable del servicio y el Ente Regulador por intermedio de sus diferentes direcciones, verifica el mismo en forma rutinaria o especial de acuerdo a los diferentes Expedientes y por diversos motivos. El ERSSAN tiene a la fecha, identificados y verificados, mas de 2200 prestadores distribuidos en los diferentes departamentos del País".*

*"El ERSSAN cuenta de acuerdo a su presupuesto con 29 funcionarios incluyendo al comité de administración conformado por tres miembros, un vicepresidente y un presidente y el resto de los funcionarios distribuidos en las diferentes direcciones técnicas, departamento administrativo y auditoría interna, por lo que el Ente Regulador está diseñando a la fecha para cumplir con las actividades indispensables que su actual infraestructura y recursos humanos le permite, previéndose la tercerización de las actividades restantes, teniendo en cuenta la gran cantidad de prestadores existentes, los cuales serán aproximadamente 3000 aguaterías en todo el país, siempre dependiendo de un presupuesto aprobado por el congreso".*

*"Por otra parte el ERSSAN regula el servicio y no es regente ni fiscalizador de la infraestructura. Se recomienda o dicta de acuerdo a los reglamentos, los parámetros que deberán cumplir los prestadores para dar un buen servicio, pero es siempre el Prestador el único responsable de dar cumplimiento a lo establecido y comunicar al ERSSAN sus mejoras, reparaciones o adecuaciones, es decir que la ley no exime al prestador de sus responsabilidades. Existen inspecciones especiales, que se realizan a los prestadores por expediente que en su mayoría son por denuncias presentadas por los usuarios, que derivan por lo general en la intervención de más de una Dirección del Ente".*

*"En lo referente a la Hoja de Notificación Técnica que dejamos en poder del prestador, la misma sirve de constancia de que deberá comunicar al ERSSAN una vez realizada las recomendaciones y los ajustes técnicos, de conformidad a lo establecido en el Artículo 18° del decreto por el cual se reglamenta la Ley N° 1614/2000".*

Artículo 18° Facultades y Obligaciones de Supervisión: *"Las acciones de supervisión enumeradas en el artículo 10° inc.b) numerales 1 a 7 inclusive, tienen como propósito asegurar el cumplimiento del Marco Regulatorio y las condiciones acordadas en concesiones y permisos, a través de la prevención, ajuste oportuno y sanción de los comportamientos reñidos con dichas normas".*

*"El ejercicio de la actividad de supervisión se basará: (a) en el autocontrol e información que administre y/o proporcione el prestador; (b) en los estudios y*



auditorías obligatorias o especiales que el ERSSAN ordene; (c) en las inspecciones que en observancia del artículo 81° de la Ley N° 1614/2000, diligencie por sí o a través de terceros el ERSSAN, y (d) en las denuncias y quejas que formulen los usuarios o sus entidades representativas".

"La tarea de supervisión respecto de las JUNTAS de SANEAMIENTO podrá ser ejercida por el SENASA, en base a un Plan Anual de Supervisión que para tales prestadores, dispondrá el ERSSAN".

"Cuando por medio de las actividades de control se detecte alguna conducta reprochable, el propósito inicial será procurar el inmediato cese de la misma, y la asunción por el causante, de la responsabilidad resarcitoria a que hubiere lugar. En tal mérito, el ERSSAN cursará en todos los casos la intimación respectiva, antes de impulsar la tramitación sancionatoria que corresponda".

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

"En relación nos remitimos nuevamente a lo contestado al respecto en el Memorando N° 144/07 de fecha 12 de abril de 2007 transcrito en el informe elevado por la Contraloría".

## 2.5 Contiene información de otro prestador

Se ha detectado casos de legajos que presentan documentación que corresponden a otros prestadores, evidenciándose la falta de un control adecuado a fin de contar con la información de cada prestador en los legajos. A modo de ejemplo se detallan los siguientes casos:

Permisionaria	Departamento	Distrito
Aguatería Priv. Aguas Paraguayas S.A. (Ex Yporá)	Central	Limpio
Aguatería Privada Núñez	Central	Capiatá
Aguatería Privada Santa Catalina	Caaguazú	Caaguazú

Al respecto, esta Auditoría ha solicitado, por Memorando AG/ERSSAN N° 48/06 de fecha 14 de marzo de 2006, lo siguiente:

3. Motivo/s por el/los cual/es las planillas de verificación técnica y financiera presentan las observaciones detalladas mas arriba.

Por Memorando N° 144/07 de fecha 12 de abril de 2007 informan entre otras, cuanto sigue:

3. "Al respecto, se cumple en informar que la Aguatería Privada Aguas Paraguayas S.A. contiene información de la Aguatería Yporá ya que es la primera que se inscribió y que luego le vendió a Aguas Paraguayas S.A. Con relación a las Aguaterías privadas Núñez y Santa Catalina se traspapelaron informaciones ya que se archivaron por equivocación documentos de la misma numeración del Registro; pero unas eran inscripciones y otras solicitudes".



## 2.6 Solicitud de inscripción incompleta.

Se ha constatado casos en que las solicitudes de inscripciones que conforman los legajos de Prestadores, no son llenadas en forma completa. A modo de ejemplo se detallan los legajos con solicitudes de inscripciones incompletas:

Permisoria	Departamento	Distrito
Aguatería Privada Catalino	Central	Villa Elisa
Aguatería Privada Nueva Maxa (ex Éxito)	Central	Luque
Aguatería Privada Bonagua S.R.L.	Central	Luque
Junta de Saneam. de Laurelty	Central	Capiatá
Junta de Saneam. de Mbocayaty – V. Care	Central	Itauguá
Junta de Saneam. de Ñemby	Central	Ñemby
Junta de Saneam. de Santísima Trinidad	Itapúa	Trinidad
Aguatería Privada Cardozo	Itapúa	Encarnación
Junta de Saneam. de Chaipe	Itapúa	Encarnación
ESSAP S.A.	Itapúa	Encarnación
ESSAP S.A.	Alto Paraná	Ciudad del Este

Al respecto, esta Auditoría ha solicitado, por Memorando AG/ERSSAN N° 48/06 de fecha 14 de marzo de 2006, lo siguiente:

3. Motivo/s por el/los cual/es las planillas de verificación técnica y financiera presentan las observaciones detalladas mas arriba.

Por Memorando N° 144/07 de fecha 12 de abril de 2007 informan entre otras, cuanto sigue:

3. *“En algunas solicitudes, hay información que ya no se completó porque es información que contiene anexa, como por ejemplo el cuadro tarifario de la Junta de Saneamiento Mbocayaty – Valle Caré, otras porque ya tienen como por ejemplo departamento o ciudad y en otros casos como dirección sin completar porque en esos lugares las calles no tienen nombre u otro que no poseen RUC o casos de muchos prestadores que no saben el mes de inicio de sus actividades. Está también el caso de la Junta de Saneamiento Laurelty que no presentó a la fecha ninguna documentación”.*

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*“Si bien es cierto que algunas solicitudes de inscripciones que conforman los legajos de los prestadores no se hallan completas, es destacable que del muestreo de 200 expedientes tomados al azar por los Auditores de la Contraloría, conforme la misma manifestación expresada por los mismos en el ítem III.4.2., se pudo constatar un número de apenas 11 legajos en dicho estado que equivale al 5% del total conforme el muestreo realizado”.*

*“Dicho porcentaje no puede utilizarse como parámetro de medición para una evaluación negativa como la que el informe refleja en dicho punto, puesto que se halla dentro de los límites permisibles de error u omisión administrativa”.*



"A más de ello, conforme lo que se informara en su momento en el Memorando AG/ERSSAN N° 144/07 de fecha 12 de abril de 2007, se explicó que en algunas solicitudes de inscripción, no se complementaron algunos datos pues ya se contaban con los mismos en informes anexos obrantes en el legajo del mismo prestador; o porque no existen dichos datos, ejemplo: RUC, nombres de calles pues en el interior normalmente carecen de nominación, entre otros".

## 2.7 Sin análisis de la calidad del agua producida y distribuida de los tres últimos meses

De la muestra seleccionada del total de los legajos de prestadores se ha examinado casos en donde las planillas de verificación técnica no presentan dentro del punto de "Componentes del Sistema" el análisis de agua de los tres últimos meses. A modo de ejemplo se detallan los siguientes casos:

Permisinaria	Departamento	Distrito
Aguatería Privada Industrias Petereby S.R.L.	Central	Fdo. De la Mora
Aguatería Privada Santa Ana	Central	Fdo. De la Mora
Municipalidad Villa Elisa.( Empresa Pública ).	Central	Villa Elisa
Aguatería Privada Meza Toffoletti	Central	Villa Elisa
Aguatería Privada Catalino	Central	Villa Elisa
Aguatería Privada Prisbel	Central	Villa Elisa
Aguatería Privada Bonagua S.R.L.	Central	Luque
Junta de Saneamiento 3 de Mayo	Central	Luque
Aguatería Priv. Aguas Paraguayas S.A. (Ex Sind. De Quiebras)	Central	Limpio
Aguatería Priv. Aguas Paraguayas S.A. (Ex Yporá)	Central	Limpio
Aguatería Privada Nueva Maxa (ex Vencedor)	Central	Capiatá
Aguatería Privada Nueva Maxa (ex Cacique I)	Central	Capiatá
Aguatería Privada Abastecedora de Agua Cerrito	Central	Capiatá
Aguatería Privada Ycua 1° de Mayo – Gamarra	Central	Capiatá
Junta de Saneamiento Villa Alta - Mboiy	Central	Itauguá
Junta de Saneamiento Caaguazú	Central	Ñemby
Junta de Saneam. de Ñemby	Central	Ñemby
Junta de Saneam. de Hohenau	Itapúa	Hohenau
Aguatería Privada Barrio Jardín	Itapúa	Cambyretá
Aguatería Privada Barrio Politécnica	Itapúa	Encarnacion
Comisión Vecinal Barrio John F. Kennedy	Itapúa	Encarnacion
Aguatería Privada Cardozo	Itapúa	Encarnacion
Junta de Saneam. de Chaipe	Itapúa	Encarnacion
ESSAP S.A.	Alto Paraná	Ciudad del Este
Aguatería Privada Agua Corriente del Interior SRL	Alto Paraná	Pte. Franco
Aguatería Privada Servicio de Agua Santa Rosa SRL	Caaguazú	Caaguazú
Junta de Saneamiento de Caaguazú	Caaguazú	Caaguazú
Aguatería Privada La Inmaculada	Caaguazú	Caaguazú
Comisión Vecinal Agua Santa Clara	Caaguazú	Caaguazú

Al respecto, el Reglamento de Calidad para Concesionarios y Permisinarios, Título V -*Calidad de las prestaciones del servicio de provisión de agua potable*, establece cuanto sigue:



**Artículo 39°.- Responsabilidad Básica.-** *“El Prestador tiene la obligación de evaluar la calidad física, química y bacteriológica de la fuente de abastecimiento de agua, debiendo asimismo preservar la calidad de los citados aspectos desde el proceso de tratamiento hasta la distribución final, en los términos exigidos en este Reglamento. A tal efecto adoptará todas las diligencias de protección que se requieran en los diseños, construcción y operación de las obras, instalaciones y estructuras de captación, conducción, tratamiento y distribución, respectivamente”.*

**Artículo 40°.- Calidad del Agua Cruda.-** *“El Prestador debe realizar un monitoreo permanente de la calidad de la fuente de captación, con la finalidad de detectar posibles deterioros que limiten o impidan el proceso de producción de agua potable”.*

**Artículo 41°.- Calidad del Agua Potable.-** *“El agua potable suministrada por el Prestador debe ser apta para el consumo humano debiendo satisfacer los límites tolerables de calidad detallados en el Anexo III, de este Reglamento. El ERSSAN tendrá facultad para incrementar gradualmente los estándares de calidad de modo que se acerquen a los límites recomendables conforme a las guías de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), respectivamente. El Prestador deberá establecer, mantener, operar y registrar un régimen de muestreo regular y otro para situaciones de emergencias, a efectos de controlar los parámetros de calidad del agua potable a lo largo del sistema de provisión, observando la frecuencia mínima que se establece en el Anexo III de este Reglamento”.*

De acuerdo a las observaciones constatadas y detalladas mas arriba, esta Auditoria ha solicitado, por Memorando AG/ERSSAN N° 48/06 de fecha 14 de marzo de 2006, lo siguiente:

3. Motivo/s por el/los cual/es las planillas de verificación técnica y financiera presentan las observaciones detalladas mas arriba.

Por Memorando N° 144/07 de fecha 12 de abril de 2007 informan entre otras, cuanto sigue:

3. *“Efectivamente la mayoría de los prestadores no están cumpliendo con el artículo 85° del Reglamento de Calidad en la prestación del Servicio para permisionarios, razón por la cual próximamente se lanzará a través de los medios de prensa escrita un comunicado recordando a todos los Prestadores la obligatoriedad de la presentación de los resultados de muestreo periódicamente”.*

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*“Conforme al Art. 81 de la Ley 1614, el ERSSAN ejerce el control del cumplimiento de la Ley y de las obligaciones de los prestadores a partir de la información que estos suministran pero también mediante inspecciones generales y especiales que se realizan en el lugar de prestación del servicio o donde se producen las infracciones”.*



*"Si bien es cierto que las acciones de supervisión y control sobre el servicio que reciben los usuarios se realizan bajo denuncias, también es cierto que el regulador realiza un control por muestreo a los prestadores en cada departamento del país, ante la imposibilidad material de supervisar uno a uno los aproximadamente 3000 sistemas existentes. Igualmente los informes de calidad son requeridos a los prestadores en oportunidad de las inspecciones de oficio o en base a denuncias, y también cuando se realizan los mapeos prestacionales".*

*"En la búsqueda permanente de mecanismos de control para la correcta aplicación del marco regulatorio, el ERSSAN han adoptado medidas para lograr que los prestadores presenten sus informes de calidad del agua producida y distribuida, tales como:*

- 1) Supeditar el otorgamiento de la "Certificación" proveída por el ERSSAN a los prestadores donde se acredita su calidad de prestador permisionario o concesionario con Registro, al cumplimiento de entrega del pertinente informe de calidad del agua.*
- 2) El mismo mecanismo es utilizado cuando los prestadores solicitan al ERSSAN aprobación de aumento de tarifas.*
- 3) Igualmente ocurre cuando un Prestador solicita a Ande categoría industrial. Ande, conforme lo convenido con el ERSSAN, requiere al Prestador respectivo, un "Certificado" de ser prestador permisionario, que debe ser otorgado por ERSSAN, y su otorgamiento es supeditado por el regulador, a la presentación de informes de análisis de la calidad del agua".*

En base a las observaciones expuestas en el presente capítulo y luego de analizar el descargo presentado por el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), esta Auditoría concluye en lo siguiente:

## **CONCLUSION**

De los trabajos de análisis realizados a los legajos de prestadores de servicios de agua potable y alcantarillado se concluye que solo el 19,03 % del total de la muestra cumple con los requisitos de inscripción, lo cual representa un porcentaje muy bajo, ya que las mismas sirven de base para el conocimiento y la obtención de información de los prestadores sujetos al control y supervisión.

Al respecto, el **Decreto N° 18880/02 que reglamenta la Ley N° 1614/00 en su Artículo 154° - Procedimiento de Inscripción en el Registro de Prestadores, expresa:** "Los prestadores de hecho, en condiciones de resultar beneficiarios, han de completar dentro de los sesenta (60) días de vigencia del presente Decreto Reglamentario, la solicitud de regularización y registro, aportando las siguientes informaciones":

- a) Documentación legal e impositiva del prestador.*
- b) Servicios que se están prestando a la fecha.*
- c) Numero de usuarios servidos, expresado en número de cuentas unitarias de facturación.*
- d) Población estimada servida.*



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



*Nuestra Misión: "Ejercer el control de los Recursos y del Patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión".*

- e) *Área geográfica donde se están prestando los servicios, computando únicamente aquellas zonas donde el prestador hubiere tendido redes de distribución o recolección domiciliaria. La delimitación del área se presentará por medio de un mapa o plano regulador.*
- f) *Cuadro tarifario y tarifas que estuviere aplicando.*

*Antes de los nueve meses contados a partir de la vigencia indicada en este artículo, los prestadores completarán la información técnica y comercial que se indicará en el Reglamento de Calidad del Servicio.*

*Respecto de la inscripción de las JUNTAS de SANEAMIENTO en el registro, y sin que se afecte su presentación voluntaria, el SENASA efectuará la íntegra tramitación de la regularización de dichas entidades.*

*El ERSSAN está facultado a eximir o diferir el cumplimiento de alguna información, cuando determine la existencia de razones justificadas para ello.*

*La información será procesada por el ERSSAN, mediante el control de las referencias aportadas, pudiendo a tal efecto, requerir las aclaraciones e información complementaria a los prestadores y/o terceros, que estime necesarias. El ERSSAN corregirá de oficio la delimitación de las zonas de prestación denunciadas, de acuerdo a las limitaciones establecidas por el artículo 148° de este Decreto Reglamentario, y el control que realice en el terreno. La delimitación geográfica que el ERSSAN proponga al Titular del Servicio no constituirá acto recurrible".*

Asimismo, los legajos no son llenados en forma completa y presentan deficiencia que denotan una falta de cumplimiento en las funciones y atribuciones que tiene el ERSSAN a fin de hacer cumplir lo establecido en el marco legal y los decretos reglamentarios de calidad, servicio y tarifario como así también las reglamentaciones internas emanadas por el Consejo Administrativo del ERSSAN

De la muestra seleccionada del total de legajos de prestadores se constata la falta de políticas y procedimientos para el cumplimiento de la verificación técnica y financiera ya que los mismos no se realizan en forma periódica y contienen deficiencias que denotan una gestión inadecuada por parte del Ente Regulador en el cumplimiento del Marco Regulatorio y las condiciones acordadas en concesiones y permisos, a través de la prevención, ajuste oportuno y sanción de los comportamientos reñidos con dichas normas.

Al respecto, se debe considerar lo prescripto en la Ley 1614/00, Art. 8° de las Facultades y Obligaciones del ERSSAN, inciso 7) *"establecer los requerimientos de información que deben brindar los prestadores y realizar auditorias a los mismos, a fin de verificar la veracidad de la información que ellos están obligados a suministrar"*

Así mismo el Artículo 18° Facultades y Obligaciones de Supervisión: *"Las acciones de supervisión enumeradas en el artículo 10° Inc.) numerales 1 a 7 inclusive, tienen como propósito asegurar el cumplimiento del Marco Regulatorio y las condiciones acordadas en concesiones y permisos, a través de la prevención, ajuste oportuno y sanción de los comportamientos reñidos con dichas normas".*



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



*Nuestra Misión: "Ejercer el control de los Recursos y del Patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión".*

*"El ejercicio de la actividad de supervisión se basará: (a) en el autocontrol e información que administre y/o proporcione el prestador; (b) en los estudios y auditorias obligatorias o especiales que el ERSSAN ordene; (c) en las inspecciones que en observancia del artículo 81° de la Ley N° 1614/2000, diligencie por si o a través de terceros el ERSSAN, y (d) en las denuncias y quejas que formulen los usuarios o sus entidades representativas".*

*"La tarea de supervisión respecto de las JUNTAS de SANEAMIENTO podrá ser ejercida por el SENASA, en base a un Plan Anual de Supervisión que para tales prestadores, dispondrá el ERSSAN".*

*"Cuando por medio de las actividades de control se detecte alguna conducta reprochable, el propósito inicial será procurar el inmediato cese de la misma, y la asunción por el causante, de la responsabilidad resarcitoria a que hubiere lugar. En tal mérito, el ERSSAN cursará en todos los casos la intimación respectiva, antes de impulsar la tramitación sancionatoria que corresponda".*

#### **RECOMENDACIÓN:**

Las autoridades del Ente Regulador deberán arbitrar las medidas necesarias a fin de dar cumplimiento a los requisitos de inscripción con la totalidad de los prestadores registrados y hacer cumplir lo que establece la Ley 1614/2000 y el Decreto N° 18880/02.

En los términos de Eficiencia, Eficacia y Economía, el Ente deberá establecer procedimientos más ágiles, oportunos y gestionar la viabilidad para lograr que el Legajo de los Prestadores contengan todos los requisitos prescripto en las disposiciones legales, pues el Recurso Financiero del Ente se halla sujeta a sus ingresos propios, además la falta de informaciones impide con sus Objetivos y Plan de Acción.

## **CAPITULO IV**

### **PROCESO DE DIRECCIÓN**



Este proceso incluye la dirección de las gestiones administrativas llevadas a cabo por las autoridades y los representantes del Ente, en cuanto al manejo de la organización y al gerenciamiento necesario de las áreas encargadas de Auditoría Interna, Recursos Humanos y los trámites operativos relacionado a los Rubros de Ingresos y Egresos:

#### IV.1 AUDITORÍA INTERNA

Se ha realizado la verificación de los informes de control de la Auditoría Interna del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) correspondiente al ejercicio fiscal 2006.

Al respecto, conforme a los informes presentados a este equipo auditor observándose que no se han dado cumplimiento a la totalidad de las recomendaciones emanadas por la mencionada unidad de control y de las que surgen las siguientes observaciones:

##### 1. Falta de cumplimiento y seguimiento de las observaciones emitidas e Informes emitidos sin recomendaciones

Como resultado del seguimiento a los trabajos de Auditoría Interna se ha evidenciado la falta de cumplimiento y seguimiento por parte del Ente Regulador de Servicios Sanitario (ERSSAN) a las recomendaciones y observaciones, pues se visualizan reiteraciones sobre diferentes puntos. A modo de ejemplo se detallan los informes que no cuentan con un seguimiento de las observaciones y las no regularizadas por el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN):

FECHA	Nº DE INFORME	OBSERVACIONES	RECOMENDACIÓN
14/02/06	120/06	Verificación de carpeta de orden de pago Enero 2006, falta documentos importantes; contrato de presentación de servicios; falta copia de la Resolución del Comité de Administración del ERSSAN de las variaciones de los pagos por Bonificación por cargo.	No hay recomendación.
27/03/06	122/06	Informe de verificación de documentos OP Enero/06 Constatándose la falta de varias copias de documentos cuantos sigue: No se especifica rubro de imputación Presupuestaria, Falta Resolución, Boletas de pasajes, Aviso de recepción, falta expediente, aviso de recepción, contrato de funcionarios.	No hay recomendación.
16/06/06	130/06	Informe de Verificación de documentos OP Marzo/06 y Abril/06. Documentos faltantes de Marzo: Copias de Contrato, Copias de Resolución de viaje al exterior, falta aviso de recepción. Documentos faltantes de Abril: Copias de Contrato en régimen de Jornales, Copia de Resolución, Falta aviso de recepción.	No hay recomendación.
FECHA	Nº DE INFORME	OBSERVACIONES	RECOMENDACIÓN



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: "Ejercer el control de los Recursos y del Patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión".

19/06/06	131/06	Informe de Verificación de documentos OP Mayo, en la rendición de Fondo Fijo falta las planillas de rendición de pasajes del mensajero; no están formados como artículo o servicio decepcionado. Contratos correspondientes a servicios personales de los funcionarios contratados.	Las carpetas deben contar con toda la documentación requerida y al día para eventual auditoria tanto externa como de los organismos de Control del Estado Paraguayo.
09/07/06	135/06	Documentación – Legajos del personal. Hemos realizado a la fecha un control del Legajo de cada funcionario, tanto nombrado como Contratados donde notan faltantes de copias de sus documentaciones.	Sugerimos que los contratos firmados con el personal se vaya agregando en el Legajo a medida que se van renovando los contratos.
14/07/06	136/06	Verificación de numeración de vales de Combustible. Se deja constancia que no están los vales correspondientes desde el Item 1 al 10 con serie números 3.341.633 al 642.	No hay recomendación.
27/09/06	143/06	Informe de verificación de documentos OP Agosto/06. Constatándose la falta de algunas copias de documentos que deberían acompañar a la carpeta de pagos. Falta aviso de recepción, falta contrato, falta imputación presupuestaria.	Las carpetas deben contar con toda la documentación requerida para una eventual auditoria externa o de Organismos de Control del Estado Paraguayo.

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*“A la fecha, las observaciones y recomendaciones emitidas por la Auditoria Interna, son cumplidas por el Dpto. Administrativa Financiero”.*

**CONCLUSIÓN:**

Considerando las observaciones y recomendaciones realizadas por la auditoria Interna, se ha evidenciado que se hizo caso omiso a las sugerencias de la mencionada Unidad de Control, en cuanto a la regularización de las observaciones citadas precedentemente, debido a que no han sido subsanadas hasta el periodo de estudio comprendido por esta auditoria. Si bien en el descargo presentado, se hace mención a que actualmente las observaciones y recomendaciones emitidas por la Auditoría Interna son cumplidas por el Departamento Administrativo Financiero, esta auditoría no encontró evidencias del cumplimiento ya que no han sido adjuntados documentos respaldatorios de las medidas adoptadas.

Asimismo, las autoridades del Ente y los responsables de las diferentes Direcciones no han demostrado interés en dar cumplimiento y seguimiento de las observaciones y recomendaciones, e inclusive en algunos casos ni siquiera van acompañadas de recomendaciones.



Se pudo constatar a la vez que el "Plan de Acción año 2006 de la Auditoría Interna" no fue ejecutado en su totalidad según lo establecido por la Auditoría Interna.

## RECOMENDACIÓN

Las deficiencias señaladas deben ser corregidas de manera a fortalecer los controles internos de la Entidad.

Asimismo, el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) deberá incorporar a su estrategia un plan de capacitación del personal directivo, ejecutivo y funcionarios sobre temas básicos de control, específicamente lo relacionado a las funciones básicas del Ente.

Dar prioridad, y especial atención, a la actividad de Auditoría y auditores en función a su papel de consultores y asesores metodológicos, lo cual redundará en agregar valor al trabajo de la Auditoría Interna. Además, de garantizar la continuidad y sistematicidad de la superación y capacitación de los auditores y la atención priorizada a su trabajo y la seguridad logística del mismo.

## IV.2 DEL AREA DEL PERSONAL

El Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) no cuenta con un área determinada de Recursos Humanos, pero asume esa responsabilidad el Jefe del Departamento Administrativo Financiero el Lic. Gabino Benítez.

Al respecto, uno de los procedimientos de auditoría aplicado por el equipo fue el control y evaluación de los legajos y del registro de entrada y salida del personal, de las que resultan las observaciones que se detallan a continuación:

### IV.2.1 LEGAJOS DEL PERSONAL

Se procedió al control y evaluación de la documentación requerida para el legajo del Personal, tanto de los Directores, Personal nombrado como así también del Personal contratado. Luego de verificar y evaluar la documentación obrante surgieron las siguientes observaciones que se detallan a continuación:

#### 1. Legajos sin Nota de presentación de Declaración Obligatoria de Bienes y Renta

Se ha constatado que en los legajos del personal, ya sea de los Directores, Personal nombrado como así también del Personal contratado, no se adjunta copia de la constancia de recepción de la Declaración Obligatoria de Bienes y Renta, tal como lo establece el artículo 104º de la Constitución Nacional "*De la Declaración Obligatoria de Bienes y Rentas – Los funcionarios y los empleados públicos incluyendo a los de elección popular, a los de entidades estatales, binacionales, autárquicas, descentralizadas y en general, quienes perciban remuneraciones permanentes del Estado, estarán obligados a prestar Declaración Jurada de bienes y Rentas dentro de los quince días de haber tomado posesión de su cargo, y en igual término al cesar el mismo*".



Al respecto, esta Auditoría por Memorando AG/ERSSAN N° 49/06 de fecha 14 de marzo de 2007 ha solicitado el siguiente requerimiento:

2. Acciones tomadas por el departamento Administrativo Financiero para dar cumplimiento a la Constitución Nacional en su Artículo 104° "De la Declaración Obligatoria de Bienes y Rentas". Adjuntar documentación que respalde el cumplimiento del mismo.

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"En respuesta al presente ítem, informamos que según nota CGR N° 2313 de fecha 5 de Mayo de 2006, (Exp. ERSSAN N° 2811 de 10 de mayo de 2006), la Contraloría General de la República solicitó los buenos oficios de la Institución para la presentación de la Declaración Jurada de Bienes y Rentas de los funcionarios cuya nomina adjuntó a la citada presentación".*

*"Al respecto, el Dpto. Administrativo Financiero ha remitido notas de comunicación interna a todos los funcionarios mencionados en la nota de la Contraloría General de la República, mencionada mas arriba, en la cual se les solicita dar cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 104 de la Constitución Nacional. A la fecha, la mayoría de los funcionarios notificados han dado cumplimiento a lo solicitado, según nota N° 230/06 de fecha 25 de mayo de 2006" .*

## **2. Falta actualización de legajos de los funcionarios permanentes y contratados.**

Hemos verificado el legajo del Personal Permanente y Contratado, observando la falta de documentos exigidos en la Ley 1626/2000 tales como Antecedente Policial y Antecedente Judicial, situación que se detalla en el siguiente cuadro:

NOMBRES Y APELLIDOS	ANTECEDENTES	
	POLICIAL	JUDICIAL
Eduardo Neri González Martínez	NO	NO
Edward Honorio Grau Domínguez	NO	NO
Julia de Jesús Chaparro Abente	NO	NO
Matilde Cecilia Giménez Ferreira	SI	NO
Jose Ricardo Espinola Martínez	SI	NO
Sandra Elizabeth Sosa Chamorro	SI	NO
Carlos Javier Marin Cabrera	SI	NO

Al respecto, la Ley 1626/00 en su Art. N° 14, establece lo siguiente:

- a) Tener nacionalidad paraguaya;
- b) Contar con dieciocho años como mínimo y cuarenta y cinco como máximo;
- c) Justificar el cumplimiento de las obligaciones personales previstas por la Constitución Nacional y las Leyes;
- d) Poseer idoneidad y capacidad, necesarias para el ejercicio del cargo, comprobadas mediante el sistema de selección establecido para el efecto;



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: "Ejercer el control de los Recursos y del Patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión".

- e) Estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos;
- f) **Presentar certificado de antecedentes judiciales y policiales;**
- g) No registrar antecedente por mal desempeño de la función pública.

Esta Auditoría por Memorando AG/ERSSAN N° 49/06 de fecha 14 de marzo de 2007 ha solicitado el siguiente requerimiento:

1. Documentación faltante en los legajos de funcionarios nombrados y contratados según detalle adjunto. En caso de no contar con los mismos indicar por escrito.

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"A la fecha, la oficina de Recursos Humanos de la Institución se encuentra abocado a la tarea de actualizar el legajo de los funcionarios, del cuadro remitido por la Contraloría General de la República".*

## CONCLUSIÓN

En base a las observaciones expuestas en el presente capítulo y al descargo presentado por las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), en donde mencionan que en la actualidad se encuentran abocados a la tarea de actualizar los legajos de funcionarios. Esta Auditoría concluye que el Ente no mantiene actualizado los legajos de funcionarios permanentes y contratados, específicamente en los documentos referentes al Antecedente Policial y Judicial, los cuales son requisitos exigidos en la Ley 1626/00 "De la Función Pública" y establecido en el Acta N° 1 de la Resolución N° 81/2004 en sus artículos 1°, 2°, 3°, 6° y 9°

## RECOMENDACIÓN

El Ente en adelante deberá abocarse a la actualización de los legajos del personal permanente y contratado, conforme la Ley 1626/00 "De la Función Pública". Así mismo comunicar y remitir a la CGR en un plazo no mayor de 10 días los documentos referentes al Antecedente Policial y Judicial, los cuales son requisitos exigidos en la Ley 1626/00 "De la Función Pública" y establecido en el Acta N° 1 de la Resolución N° 81/2004 en sus artículos 1°, 2°, 3°, 6° y 9°.

## CAPITULO V

### PROCESO DE CONTROL



## RECURSOS FINANCIEROS

Los recursos financieros del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) para cubrir sus costos de funcionamiento se encuentran constituidos por ingresos propios (FF30) según el siguiente detalle:

1. Rubro 132 - Tasas y Derechos:

Según el Clasificador Presupuestario el Rubro 132 – Tasa y Derechos comprende los ingresos obtenidos por el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) de acuerdo a lo establecido en el artículo 22° de la Ley N° 1614/2000 “General del Marco Regulatorio y Tarifario del servicio público de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario para la República del Paraguay”, que expresa cuanto sigue: “Créase una tasa retributiva del servicio que establecerá anualmente el ERSSAN, cuyo importe será abonado por los usuarios y percibida a través de los prestadores. Esta tasa será incluida en la facturación individual que se efectúe a los usuarios la que no podrá superar en ningún caso el 2% (dos por ciento) de cada facturación, por el importe retributivo del servicio, excluido impuestos, tasas y contribuciones que afecten la prestación del servicio”.

2. Rubro 133 - Multas y Otros Derechos no Tributarios:

Según el Clasificador Presupuestario, comprende los ingresos provenientes de la aplicación de sanciones que toman la forma de multas y otros cargos. Las multas cobradas por la ERSSAN a los prestadores, son por el pago atrasado de las tasas y derechos percibidos por concesión o permiso de prestación del servicio público de provisión de agua potable y/o del servicio público de alcantarillado sanitario, cuyo importe será abonado por los usuarios y percibida a través de los prestadores.

3. Rubro 141 - Venta de bienes de la administración pública:

Este rubro para el Ente Regulador de Servicios Sanitarios, comprende lo producido de la venta de ejemplares tales como libros, formularios y documentos. En este caso específico corresponde a la venta del “Marco regulatorio y tarifario del servicio público de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario para la República del Paraguay” y a la “Declaración Jurada de la Tasa retributiva del Servicio a un costo de G. 50.000 (Guaraníes cincuenta mil) y G. 60.000 (Guaraníes sesenta mil) respectivamente.

4. Rubro 161 - Intereses por depósitos:

Para el Ente Regulador de Servicios Sanitarios, en este rubro se registran los intereses obtenidos de la cuenta corriente número 651443/002 del LLoyds TSB Bank y de la caja de ahorro número 2554255/0 del Interbanco

5. 162 - Dividendos



El Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) registra bajo este rubro lo obtenido por rendimientos de las colocaciones de capital efectuadas por la entidad en concepto de bonos del tesoro.

## V.1- DEL CONTROL DE LOS INGRESOS

De todos los conceptos de ingresos expuestos precedentemente se detallan a continuación los ingresos obtenidos por el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) durante el ejercicio fiscal 2006, según Ejecución Presupuestaria:

MES	Rubro 132 Tasa por Tercerización de Servicios	Rubro 133 Multas en concepto de Int. por mora	Rubro 141 Venta de libros formularios y documentos	Rubro 161 Intereses por Depósitos	Rubro 162 Dividendos	Saldo Inicial	Total de ingresos
Enero	257.475.400	0	100.000	113.212	0	889.845.757	1.147.534.369
Febrero	270.118.708	0	100.000	94.064	0	0	270.312.772
Marzo	255.346.916	0	400.000	121.361	0	0	255.868.277
Abril	279.862.656	0	250.000	93.170	0	0	280.205.826
Mayo	241.356.355	0	150.000	94.178	6.049.827	0	247.650.360
Junio	287.640.432	0	50.000	117.240	0	0	287.807.672
Julio	285.240.659	0	150.000	113.305	4.447.766	0	289.951.730
Agosto	277.517.345	0	620.000	113.305	0	0	278.250.650
Setiembre	244.406.049	0	160.000	141.168	0	0	244.707.217
Octubre	252.489.682	0	450.000	113.336	4.366.454	0	257.419.472
Noviembre	269.005.791	0	300.000	109.680	0	0	269.415.471
Diciembre	261.326.037	200.741.445	210.000	128.794	0	0	462.406.276
<b>TOTAL</b>	<b>3.181.786.030</b>	<b>200.741.445</b>	<b>2.940.000</b>	<b>1.352.813</b>	<b>14.864.047</b>	<b>889.845.757</b>	<b>4.291.530.092</b>

Detalle en el Anexo I del presente informe.

De la verificación de documentos tales como recibos, boletas de depósitos, fotocopias de cheques, y Libro Mayor, adjunto al Anexo I del presente informe y proveídos por el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), constatamos que en el periodo comprendido entre enero a diciembre correspondiente al ejercicio 2006, surgieron las siguientes observaciones:

### 1. La tasa retributiva del servicio del 2% no es abonada por la totalidad de los prestadores.

Esta auditoria ha constatado que el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) no percibe la Tasa Retributiva del Servicio del 2% de la totalidad de los prestadores conformado por Aguaterías Privadas, Junta de Saneamiento, Comisiones Vecinales y otros.

El Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) actualmente cuenta con 2.217 (Dos mil doscientos diecisiete) prestadores registrados en todo el país, pero solamente se percibe la tasa retributiva de la concesionaria ESSAP S.A. y del Consorcio Ypoti, lo cual evidencia a 2.188 prestadores que totalizan 293.682 conexiones, no abonan al Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) la tasa retributiva del 2%.



Para la determinación del monto no abonado por los prestadores al Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERRSAN) se ha realizado un cálculo estimativo entre la tarifa mínima cobrada (proveída por ERSSAN) en concepto de provisión del servicio de agua potable por la cantidad de conexiones por prestador en cada departamento, según Listado de Verificación Técnica proveídas por el Ente y que se detalla en el siguiente cuadro:

Departamento	Cantidad de Conexiones (a)	Facturaciones Mensuales G. (b)	Tasa Retributiva del 2% de las facturaciones mensuales G. (c) = (bx2%)
CDE	28.144	204.547.520	4.090.950
Amambay	8.378	94.327.000	1.886.540
Caaguazú	26.632	262.117.000	5.242.340
Caazapá	5.199	55.165.000	1.103.300
Canindeyu	9.349	149.197.750	2.983.955
Concepción	14.471	177.873.708	3.557.474
Cordillera	39.813	354.531.000	7.090.620
Central	51.254	869.020.200	17.380.404
Guairá	10.511	113.584.000	2.271.680
Itapúa	24.865	342.736.000	6.854.720
Misiones	11.632	110.956.000	2.219.120
Paraguarí	25.264	285.134.472	5.702.689
San Pedro	35.497	304.653.000	6.093.060
Ñeembucú	2.673	35.054.500	701.090
<b>TOTAL</b>	<b>293.682</b>	<b>3.358.897.150</b>	<b>67.177.942</b>

De lo expuesto, se observa la inacción del Ente para el cobro de la Tasa Retributiva del Servicio del total de los prestadores registrados, ocasionando una pérdida de **G. 67.177.942** (Guaraníes sesenta y siete millones ciento setenta y siete mil novecientos cuarenta y dos) en forma mensual, y que anualmente representa **G. 806.135.304** (Guaraníes ochocientos seis millones ciento treinta y cinco mil trescientos cuatro), 21% del total del presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2006.

El monto mencionado es el resultante de multiplicar solamente la totalidad de conexiones de agua potable (excluyendo las de ESSAP y el Consorcio Ypoti), por la mínima tarifa aplicada según el Listado de Verificación Técnica, proveído por la Institución, lo que podría ser mayor, considerando que aún no se tiene completo el registro de prestadores, faltando un 10% en la Región Oriental, 40% en el Departamento Central y 100% en la Región Occidental, según informaciones suministradas por las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), a través del Memorando de fecha 03/10/06.

Al respecto, esta Auditoría ha solicitado, por Memorándum AG/ERSSAN N° 8/06 de fecha 8 de agosto de 2006, lo siguiente:



1. Mecanismo de cobro de la tasa retributiva del 2% abonado por los usuarios y percibida a través de los prestadores.

Por Memorándum, de fecha 15 de setiembre de 2006 las autoridades de ERSSAN informan entre otras, cuanto sigue:

*"(...) Los prestadores del servicio efectúan el pago directo del total percibido de los usuarios en este concepto, expidiendo el ERSSAN un recibo de dinero. Dicho monto es depositado en la cuenta corriente habilitada para el efecto. **Este procedimiento se ha venido cumpliendo en forma mensual, únicamente con el concesionario ESSAP.**, debido a que el comité de administración a resuelto a inicio de cada año, practicar el cobro solamente con este prestador principalmente por tener el mismo un mayor volumen de ingreso que todos los demás prestadores y por poseer un sistema de gestión rápido que pudo incluir el 2% en forma rápida y eficiente, por una parte y por la otra, porque aun no se había concluido el mapeo prestacional y por ende no se conocían a todos los sistemas de agua potable y alcantarillado del país. No obstante, con los avances importantes en referencia al conocimiento de los sistemas existentes del mapeo prestacional en la **Resolución N° 1 del Acta n° 128/2005 de fecha el Comité de Administración del ERSSAN ha resuelto incluir a los permisionarios dentro del cobro de 2 (dos) por ciento en concepto de la tasa retributiva a ser percibida por los prestadores permisionarios para su transferencia al Ente Regulador.** (Anexo N° 3)*

Al respecto, la inacción manifiesta una ineficiencia por parte de las autoridades del ERSSAN en el cumplimiento de sus funciones y atribuciones, teniendo en cuenta la Ley N° 1614/00 que en su Art. 22 expresa: "Créase una tasa retributiva del servicio que establecerá anualmente el ERSSAN, cuyo importe **será abonado por los usuarios y percibida a través de los prestadores.** Esta tasa será incluida en la facturación individual que se efectúe a los usuarios y deberá ser discriminada de acuerdo con las especificaciones que establezca el ERSSAN".

De igual manera, el Decreto N° 18880/02 que reglamenta la Ley N° 1614/00 General del Marco Regulatorio y Tarifario del Servicio Público de Provisión de agua Potable y Alcantarillado Sanitario para la República del Paraguay en su Artículo N° 30 establece cuanto sigue: "La tasa retributiva del servicio creada por el artículo 22° de la Ley N° 1614/2000, se aplicará en adición a la facturación individual de los servicios prestados, reflejándose en la misma factura, como una línea o ítem, claramente identificable. **La tasa retributiva del servicio se aplicará a toda facturación por servicios de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario, que tuvieren tarifas reguladas, cualquiera sea el tamaño, condición o título jurídico de la prestación.** El ERSSAN podrá establecer porcentuales diferenciados de tasa retributiva del servicio, según categorías de prestadores. **La no facturación de la tasa retributiva del servicio constituye una violación grave de las obligaciones del prestador, en los términos del artículo 86° inc. c) de la Ley N° 1614/2000, sin que ello afecte el crédito del ERSSAN, incluidos los recargos derivados de la mora**".

Así mismo, el Decreto N° 18880/00 que reglamenta la Ley N° 1614/00 General del Marco Regulatorio y Tarifario del Servicio Público de Provisión de agua Potable y



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: "Ejercer el control de los Recursos y del Patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión".

Alcantarillado Sanitario para la República del Paraguay en el Artículo N° 162 establece cuanto sigue: **"La tasa retributiva del servicio indicada en el artículo 22° de la Ley N° 1614/2000, será percibida e integrada por los permisionarios a partir del primer mes de vigencia del presente Decreto Reglamentario, de acuerdo con la fijación que establezca el ERSSAN"**.

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"En respuesta al presente ítem, cumplimos en informar que en fecha 1 de marzo de 2007, ha sido contratado los servicios profesionales del Lic. Carlos Estigarribia, quien tendrá a su cargo elaborar un sistema o mecanismo adecuado de control para la verificación y la regularización de los ingresos no percibidos de los prestadores en concepto de Tasa Retributiva del Servicio. En efecto, a partir del mes de enero del 2007, y por falta de una mayor infraestructura administrativa y técnica, se ha puesto en vigencia la utilización del formulario de Declaración Jurada y la percepción de la tasa retributiva del servicio, para prestadores situados en el Dpto. Central y en el Área Metropolitana, y en forma aleatoria en algunas ciudades de otros Departamentos del país"*.

#### **CONCLUSIÓN:**

El Ente Regulador de Servicios Sanitarios no ha dado cumplimiento con lo prescripto en la Ley 1614/200 en su Artículo N° 22°, y lo dispuesto en el Decreto Reglamentario N° 18880/02 en sus Artículos 30° y 162° así como lo resuelto por el Comité de Administración según Resolución N° 1 del Acta N° 128/2005 el cual resuelve: Artículo 1° *"Fijar la tasa retributiva en un 2% (dos por ciento) sobre el valor de la facturación de los usuarios del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario, la que regirá a partir del año 2006, que será percibida por los prestadores permisionarios"*

En consecuencia, la percepción de la tasa retributiva debió ser obligatoria y aplicada a todos los prestadores, sin embargo, el Comité de administración ha resuelto practicar el cobro *"solamente ESSAP por tener el mismo un mayor volumen de ingreso que todos los demás prestadores y por poseer un sistema de gestión rápido que pudo incluir el 2% en forma rápida y eficiente, (...)";* por lo que el Ente dejó de percibir **G. 67.177.942** (Guaraníes sesenta y siete millones ciento setenta y siete mil novecientos cuarenta y dos) en forma mensual, y que anualmente representa **G. 806.135.304** (Guaraníes ochocientos seis millones ciento treinta y cinco mil trescientos cuatro).

De todo lo expuesto, la decisión del comité de Administración, manifiesta una total violación a las atribuciones que le fueran conferidas en el Art. 19° inc. i) *"(...), realizar todos los actos jurídicos que sean necesarios para el funcionamiento regular y eficiente del ente, así como el cumplimiento de su objeto y fines"*

Es de considerar que todo lo señalado en este punto afecta el cumplimiento eficaz y eficiente de las funciones y obligaciones del Ente Regulador de Servicios Sanitarios.

#### **RECOMENDACIÓN**



En los términos de Eficiencia, Eficacia y Economía, el Ente deberá generar procedimientos más ágiles y oportunos para el cobro de la Tasa Retributiva y hacer cumplir lo dispuesto en la Ley 1614/00 y el Decreto 18880/02 que lo reglamenta así como las Resoluciones emanadas del Comité de Administración, a fin de mejorar los niveles de ingresos para el cumplimiento eficiente y eficaz de las funciones y obligaciones como Ente Regulador del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado, sobre todo, siendo ésta una institución autónoma que opera principalmente con fondos propios para el logro de sus objetivos.

## 2. Gestión ineficiente para el cobro de la multa por la integración tardía de la Tasa Retributiva del Servicio (TRS) correspondiente a Ejercicio anteriores.

Este equipo de auditores ha constatado que ERSSAN no realizó una gestión eficiente y eficaz para el cobro de los intereses a ESSAP S.A., ocasionado por la integración tardía de la tasa retributiva del servicio (TRS) del 2%, correspondiente a ejercicios anteriores (desde octubre de 2002 a diciembre de 2005) ya que el monto de **G. 200.741.445** (Guaraníes doscientos millones setecientos cuarenta y un mil cuatrocientos cuarenta y cinco) en concepto de intereses moratorios por atraso en la integración total de la Tasa Retributiva del Servicio fue abonado en fecha 06/12/06, luego de varios años de retraso.

La mora fue acumulándose desde octubre del año 2002 hasta diciembre del año 2005 según planilla de cálculo de intereses moratorios generados por la integración tardía o con atrasos de la Tasa Retributiva del Servicio por parte de ESSAP, resultante de aplicar una tasa única del 1,8% ***mensual fijada por ESSAP S.A.*** para el periodo completo de cálculo comprendido desde octubre de 2002 hasta diciembre de 2005, según Informe del área operativa de la Dirección de Regulación Económica remitido al Presidente del comité de Administración del ERSSAN a través de la comunicación interna ARE 43/2006 de fecha 25/09/06. Para una mejor interpretación se detallan los saldos acumulados por año en concepto de integración con retraso de la Tasa Retributiva de Servicio, del 2%:

AÑO	INTERÉS POR AÑO G.
2002	28.336.106
2003	122.452.577
2004	38.363.562
2005	11.589.200
<b>TOTAL</b>	<b>200.741.445</b>

Al respecto, esta Auditoría ha solicitado, por Memorándum AG/ERSSAN N° 32/06 de fecha 31 de octubre de 2006, lo siguiente.

1. Acciones tomadas por parte de ERSSAN ante la Concesionaria ESSAP para el cobro de intereses en concepto de pago atrasado de la tasa retributiva del 2% abonada por los usuarios y percibida por ESSAP. Adjuntar documentación.
2. Motivo por el cual no se tuvieron en cuenta las recomendaciones de Auditoría Interna para la emisión de recibos con el texto "El recibo del



presente pago no extingue los intereses adeudados al ERSSAN hasta la fecha"

Por Memorándum de fecha 16 de noviembre de 2006 las autoridades de ERSSAN informan

- Con respecto al punto 1: que el área operativa de la Dirección de Regulación Económica ha preparado en varias oportunidades notas desde el 21/05/03 hasta 09/10/06, en donde remiten informe con el monto de intereses moratorios adeudados por ESSAP S.A. detallando el ciclo afectado con sus correspondientes planillas métodos de cálculo utilizado, hasta que entre agosto y setiembre de 2006 se conformó una comisión interinstitucional con el fin de conciliar las deudas de ESSAP con el ERSSAN por la no integración a tiempo de los montos correspondientes al cobro en concepto de tasa retributiva del servicio".
- Con respecto al Punto 2: las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios informan: "Fue remitida en fecha 12 de marzo de 2003 a la Presidencia del Comité de Administración, copia del citado informe, en la cual se solicita un dictamen jurídico con relación a la presentación realizada por la Auditoría. A la fecha 15/12/06 no se obtuvo respuesta a la presentación efectuada por este Departamento".

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"Con relación al punto 2, se informa que a la fecha, fueron cumplidas las recomendaciones de la Auditoría Interna para la emisión de recibos con texto El recibo del presente pago no extingue los intereses adeudados al ERSSAN hasta la fecha. Se adjuntan fotocopias de las facturas y de los recibos correspondientes, actualmente en uso, cumpliendo las recomendaciones y observaciones emitidas por la Auditoría Interna".*

## CONCLUSIÓN

Las autoridades de ERSSAN no han demostrado esfuerzo por realizar una gestión eficiente ni eficaz para el cobro de los intereses generados por la integración tardía de la tasa retributiva del servicio por parte de ESSAP, considerando que desde el 21/05/2003 han contado con notas e informes de los cálculos realizado sobre las moras hasta que en fecha 06/12/06, con mas de cuatro años de retraso, han percibido G. 200.741.445 (Guaraníes doscientos millones setecientos cuarenta y un mil cuatrocientos cuarenta y cinco), correspondiente a los periodos de octubre de 2002 a diciembre de 2005.

En razón de las exposiciones anteriores se deduce que el ERSSAN no ha recibido el cobro oportuno de los intereses por mora en la integración tardía de la Tasa Retributiva de ESSAP, incumpliendo de esta manera lo prescripto en la " Ley N° 1614/2000, que expresa en el Artículo 84° Inc. a) "Los incumplimientos que darán lugar a la aplicación de multas, como el monto de la mismas, serán establecidos



por el ERSSAN, con carácter general y obligatorio. Sin perjuicio de lo dicho anteriormente, corresponderá aplicar multas en los siguientes casos:

- a) incumplimiento del prestador de cualquiera de sus obligaciones contempladas en esta ley o en las reglamentaciones que dicte el ERSSAN;

*"El ERSSAN establecerá el monto de las multas aplicables en la reglamentación respectiva, pero el mismo no podrá ser inferior a un jornal ni superior a cien mil jornales mínimos para actividades diversas no especificadas para la Capital fijada por la autoridad competente".*

*"Las multas que aplique el ERSSAN deberán ser pagadas dentro del plazo de quince días hábiles desde que la resolución que la dispuso hubiese quedado firme en sede administrativa y fuese notificada al infractor. Las multas podrán ser requeridas de pago directamente al infractor, o, en el caso de permisionarios y concesionarios, podrán ser ejecutadas sobre las garantías que éstos tengan constituidas a favor del titular del servicio o contra los fiadores o co-deudores, según fuere el caso".*

## RECOMENDACIÓN

En los términos de Eficiencia, Eficacia y Economía las autoridades del Ente son responsables de la aplicación de las disposiciones legales por lo tanto deberán arbitrar las medidas administrativas necesarias, a efectos de evitar situaciones similares con otras concesionarias, adoptando procedimientos oportunos que den celeridad a las gestiones del Ente.

### **3. No fueron registrados contablemente los Intereses por moras en la integración tardía de la tasa retributiva del servicio abonadas por ESSAP, correspondiente a ejercicios anteriores.**

De los trabajos de Auditoría realizado al Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) correspondiente al ejercicio fiscal 2006 se ha observado que no fueron registradas contablemente las previsiones de las multas por moras en la integración tardía de la tasa retributiva del servicio, correspondiente a ejercicios anteriores.

Por memorando AG/ERSSAN N° 08/06 de fecha 08/08/06, se ha solicitado al ERSSAN lo siguiente:

3. Mecanismo de registración de los montos no cobrados o pendientes de cobro como la respectiva mora por pago impuntual.

Por Memorándum, de fecha 16 de noviembre de 2006 las autoridades de ERSSAN informan, cuanto sigue:

*"En el mes de noviembre de 2005 hemos recibido una respuesta de la Dirección General de Contabilidad Pública, con relación a consultas acerca de registraciones de estas deudas y otros rubros en el Sistema Integrado de Contabilidad SICO. **En el punto 3 de la misma refiere que el registro contable***



**en el SICO de la Tasa Retributiva del Servicio correspondientes a ciclos vencidos y pendientes de cobro no será posible, debido a la falta de documentación del importe cuantificado**, y ya que el informe final depende del envío de datos por parte del prestador, se han reiterados notas insistiendo a tal efecto, incluso se ha comisionado a funcionarios de auditoría interna a fin de lograr conciliar los informes financieros con nuestras documentaciones para realizar la registración correspondiente. Sin embargo dichas notas, no han sido contestadas en plazo, pero es prudente indicar que a partir de agosto del presente ejercicio se está trabajando en conjunto con representantes de la ESSAP S.A. quienes han acercado los informes financieros finales de dicho prestador, a fin de conciliar los montos de intereses por retrasos en el pago de la Tasa retributiva del Servicio (TRS, por lo que supone que los mismos podrán ser registrados una vez terminada dicha conciliación.

Así mismo se ha solicitado, por memorando AG/ERSSAN N° 44/06 de fecha 08/08/06, lo siguiente:

1. Informar si fueron registradas en el SICO las deudas por mora en concepto de percepción tardía de la Tasa de Retributiva del Servicio abonada por ESSAP.

Por Memorándum, de fecha 15 de diciembre de 2006 las autoridades de ERSSAN informan, cuanto sigue:

1. *"No se ha realizado registración alguna, teniendo en cuenta que no se ha efectivizado ningún pago". Al respecto el ERSSAN ha realizado consultas al Ministerio de Hacienda a través de la Nota N° 1378/05 de fecha 10/11/2005 sobre la registración de los intereses en concepto de registración tardía de la Tasa Retributiva del Servicio que en su punto 3 expresa: **que el registro contable en el SICO de la Tasa Retributiva del Servicio correspondientes a ciclos vencidos y pendientes de cobro no será posible, debido a la falta de documentación del importe cuantificado**".*

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"A la fecha, en la Gerencia de Estudios Financieros del ERSSAN se encuentra en estudio los trabajos de cálculo de los intereses por mora en la integración tardía de la tasa retributiva del servicio por parte de la ESSAP S.A., una vez concluido dichos trabajos, si persistiere la morosidad serán incluidos al cierre del Ejercicio Fiscal del año 2007".*

## CONCLUSIÓN

El Ente Regulador de Servicios Sanitarios, de acuerdo a los informes remitidos a este equipo de auditores y a las notas internas remitidas a las autoridades del Ente, no ha registrado contablemente los Intereses por moras por la integración tardía de la tasa retributiva del servicio correspondiente a ejercicios anteriores, adeudados por ESSAP S.A.



Estos montos en concepto de multa según respuesta del Ministerio de Hacienda a través de la Nota D.G.C.P. N° 848 de fecha 10 de noviembre de 2005 informa entre otras lo siguiente: "(...) **La Tasa Retributiva del Servicio que corresponde a ciclos vencidos y aun pendientes de cobro, no será posible el registro debido a que no se cuenta con la documentación y el importe a ser cobrado** (...)".

De esta manera, de todo lo expuesto precedentemente por el Ente, se puede evidenciar que los Estados Contables y Financieros no reflejan claramente la veracidad de la información contable conforme lo disponen los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados (PCGA), porque no se hallan expuestos los derechos del Ente a percibir el monto correspondiente a los intereses, aunque se traten de cálculos estimativos mientras dure la decisión de las autoridades por aplicar formalmente el porcentaje correspondiente, pues son cobros efectivamente realizados por ESSAP a los usuarios y que sin embargo no fueron transferidos o percibidos por ERSSAN en su oportunidad.

Al respecto, la Ley 1535/99 en su Artículo 54. expresa cuanto sigue: La contabilidad pública deberá recopilar, evaluar, procesar, registrar, controlar e informar sobre todos los ingresos, gastos, costos, patrimonio y otros hechos económicos que afecten a los organismos y entidades del Estado. La información de la contabilidad sobre la gestión financiera, económica y patrimonial tendrá por objeto:

- a) apoyar la toma de decisiones de las autoridades responsables de la gestión financiera y las acciones de control y auditoría;
- b) facilitar la preparación de estadísticas de las Finanzas Públicas, de las Cuentas Nacionales, y demás informaciones inherentes; y
- c) cumplir con los requisitos constitucionales de rendición de cuentas.

## RECOMENDACIÓN

Las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) deberán arbitrar las medidas necesarias a fin de lograr una exposición veraz, confiable de la información de los Estados Contables y Financiero del Ente.

Evalutando los conceptos de Eficiencia, Eficacia y Economía, el Ente deberá adoptar procedimientos oportunos y adecuados para el cobro de los intereses que genera el retraso en la percepción de la Tasa Retributiva de Servicio, sobre todo, siendo ésta una Institución autónoma que opera con fondos propios.

### **4. No se perciben ni registran los intereses por moras en la integración tardía de la Tasa Retributiva correspondiente al ejercicio 2006.**

Se ha observado que el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) no percibe ni registra las Multas por mora en la integración tardía de la tasa retributiva correspondiente al ejercicio fiscal 2006.

Este equipo de auditores ha cuantificado el monto el interés por mora por los atrasos en la integración tardía de la tasa retributiva, resultado de considerar la



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: "Ejercer el control de los Recursos y del Patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión".

tasa de 1,8% mensual aplicada a los usuarios en mora por ESSAP y al Consorcio Ypoti. El resultado matemático se expone a continuación:

Entidad	Monto Cobrado (a)	Fecha de Vencimiento (b)	Fecha de Cobro (c)	Días de atraso (d)= b-c	Interés 1,8 % Mensual por día (e)	Total Mora en G. (f)= d*e
Essap	270.118.708	10/02/2006	15/02/2006	5	0,0006	810.356
Consorcio Ypoti	370.879	10/10/2005	14/03/2006	155	0,0006	34.492
Consorcio Ypoti	370.879	10/11/2005	14/03/2006	124	0,0006	27.593
Consorcio Ypoti	370.880	10/12/2005	14/03/2006	94	0,0006	20.918
Consorcio Ypoti	370.880	10/01/2006	14/03/2006	63	0,0006	14.019
Consorcio Ypoti	370.880	10/02/2006	14/03/2006	32	0,0006	7.121
Essap	253.492.518	10/03/2006	13/03/2006	3	0,0006	456.287
Essap	279.862.636	10/04/2006	18/04/2006	8	0,0006	1.343.341
Essap	241.356.355	10/05/2006	17/05/2006	7	0,0006	1.013.697
Essap	287.640.432	10/06/2006	14/06/2006	4	0,0006	690.337
Essap	285.240.659	10/07/2006	12/07/2006	2	0,0006	342.289
Consorcio Ypoti	577.725	10/03/2006	24/08/2006	167	0,0006	57.888
Consorcio Ypoti	577.725	10/04/2006	24/08/2006	136	0,0006	47.142
Consorcio Ypoti	577.725	10/05/2006	24/08/2006	106	0,0006	36.743
Consorcio Ypoti	577.725	10/06/2006	24/08/2006	75	0,0006	25.998
Consorcio Ypoti	577.725	10/07/2006	24/08/2006	45	0,0006	15.599
Consorcio Ypoti	255.147	10/08/2006	01/11/2006	83	0,0006	12.706
Consorcio Ypoti	255.147	10/09/2006	01/11/2006	52	0,0006	7.961
Consorcio Ypoti	276.120	10/10/2006	30/11/2006	51	0,0006	8.449
Consorcio Ypoti	276.119	10/11/2006	30/11/2006	20	0,0006	3.313
<b>TOTAL</b>						<b>4.976.249</b>

OBS: la Columna (e) corresponde a la tasa de interés cobrada por ESSAP S.A. a sus usuarios en concepto de pago atrasado.

Como se puede observar en el cuadro precedente, los intereses por mora del ejercicio 2006 ascienden a **G. 4.976.249** (Guaraníes cuatro millones novecientos setenta y seis mil doscientos cuarenta y nueve), las que no han sido registradas contablemente.

Al respecto el Decreto N° 18.880/02 que reglamenta la Ley N° 1614/00 General del Marco Regulatorio y Tarifario del Servicio Público de Provisión de agua Potable y Alcantarillado Sanitario para la República del Paraguay en su artículo N° 30 establece cuanto sigue: **“La no integración de la tasa retributiva del servicio a través de la acreditación mensual correspondiente, dará automáticamente origen a la obligación adicional de pago de los intereses corridos desde el momento del respectivo devengamiento, a una tasa equivalente a la que se regule para la mora de los usuarios en el pago de las facturas de servicios. La mora en la integración de la tasa de retributiva del servicio configurará asimismo, la infracción prevista en el artículo 84° inc. a) de la Ley N° 1614/2000”.**

## CONCLUSIÓN



ERSSAN no percibe ni registra los intereses generados por la integración tardía de la tasa retributiva percibida por ESSAP y el Consorcio Ypoti durante el ejercicio fiscal 2006 por un monto total de G. 4.976.249 (Guaraníes cuatro millones novecientos setenta y seis mil doscientos cuarenta y nueve) de acuerdo a lo establecido en el artículo 30 del Decreto N° 18.880/02 que reglamenta la Ley N° 1614/00.

## RECOMENDACIÓN

La Institución auditada deberá contar con los mecanismos adecuados a fin de percibir y registrar los intereses por pago atrasados de la Tasa Retributiva de Servicios del 2% cobrada a los usuarios y percibida por los prestadores a fin de arbitrar las medidas administrativas necesarias, a efectos de regularizar dicho cobro y evitar inconvenientes posteriores y dando cumplimiento a lo que establecen las disposiciones legales.

Aplicando los conceptos de Eficiencia, Eficacia y Economía, el Ente deberá adoptar procedimiento oportunos y adecuados para el cobro de los intereses que genera el retraso en la percepción de la Tasa Retributiva de Servicio, sobre todo, siendo ésta una Institución autónoma que opera con fondos propios.

### **5. No se cuenta con un mecanismo adecuado de control para la verificación de los ingresos percibidos de los prestadores en concepto de Tasa Retributiva de Servicio.**

De los trabajos realizados se ha observado que ERSSAN no cuenta con mecanismos adecuados ni eficientes de control para la verificación correcta de los ingresos percibidos por los prestadores, que le permita luego determinar el monto correspondiente a la Tasa Retributiva.

Al respecto, esta Auditoría ha solicitado, por Memorándum AG/ERSSAN N° 32/06 de fecha 31 de octubre de 2006, lo siguiente:

1. Mecanismo de control y conciliación de las transferencias en concepto de tasa retributiva del 2% abonada por los usuarios y percibida por ESSAP. Adjuntar documentación.
2. Gestiones realizadas por parte de ERSSAN ante la Concesionaria ESSAP a fin de lograr controlar y conciliar las transferencias en concepto de tasa retributiva del 2%.

Por Memorándum, de fecha 16 de noviembre de 2006 las autoridades de ERSSAN informan, cuanto sigue:

*Punto 1. El área operativa de la Dirección de Regulación Económica ha preparado en varias oportunidades el formulario de declaración jurada de la tasa retributiva del servicio, y puesto a consideración de la Dirección” a través de numerosas Notas Internas con fechas diferentes que van desde el **31/03/03 hasta el 07/06/06 (desde estas fechas se han puesto a consideración el formulario de declaración jurada)**, sin embargo recién en fecha 14/07/05 el ERSSAN según Acta N° 128/05, Resolución N° 1 en su Art. N° 3 ha resuelto: “La impresión de*



*formularios de declaración jurada para la liquidación mensual de la tasa de retributiva del servicio con efectividad a partir del año 2006. La mencionada disposición y la aplicación del formulario permite y facilita controlar y conciliar las transferencias del 2% en concepto de tasa retributiva.*

A la fecha de culminación de los trabajos de campo de la auditoría, se ha constatado que el Formulario de Declaración Jurada mencionado no ha sido aplicado y utilizado por la totalidad de los prestadores registrados en el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), solamente ha sido empleado con ESSAP S.A., desde el mes de agosto de 2006, es decir tampoco desde el inicio del año 2006.

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*“En respuesta al presente ítem, cumplimos en informar que en fecha 1 de marzo de 2007, ha sido contratado los servicios profesionales del Lic. Carlos Estigarribia, quien tendrá a su cargo elaborar un sistema o mecanismo adecuado de control para la verificación de los ingresos percibidos de los prestadores en concepto de Tasa Retributiva del Servicio. En efecto, recién a partir del mes de enero del 2007, y por falta de una mayor infraestructura administrativa y técnica, se ha puesto en vigencia la utilización del formulario de Declaración Jurada y la percepción de la tasa retributiva del servicio, para prestadores situados en el Dpto. Central y en el Área Metropolitana, y en forma aleatoria en ciudades de otros Departamentos del país”.*

## **CONCLUSIÓN**

El Ente Regulador de Servicios Sanitarios, conforme a los informes remitidos a este equipo de auditores no ha realizado una gestión ágil, eficiente y eficaz tendientes a realizar un control oportuno y adecuado para la percepción correcta de la Tasa Retributiva sobre lo percibido por los prestadores y a la utilización de los formularios y procedimientos aprobados por el Comité Administrativo.

## **RECOMENDACIÓN**

El Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) deberá tomar los recaudos pertinentes y las acciones administrativas correspondientes a fin de realizar un control eficiente en la verificación de la correcta y completa percepción de la Tasa Retributiva del Servicio del 2% por parte de los prestadores del servicio de agua potable y alcantarillado. En términos de Eficiencia, Eficacia y Economía, el Ente deberá adoptar procedimientos oportunos y adecuados para el cobro de los intereses que genera el retraso en la percepción de la Tasa Retributiva de Servicio, sobre todo, siendo ésta una Institución autónoma que opera con fondos propios.

### **6. Diferencias entre los reportes de ingresos de ERSSAN y los informes de transferencia de ESSAP en concepto de tasa retributiva del servicio.**



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: "Ejercer el control de los Recursos y del Patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión".

Esta auditoria ha realizado un cruce de datos de los reportes de ingresos, con el equipo de Auditores destinados a realizar los trabajos de Auditoria Financiera en el Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A. (ESSAP S.A.). En la aplicación de este procedimiento, se evidencia diferencias en el cálculo de los pago por Tasa Retributiva del Servicio (TRS) entre los reportes de: a) recaudaciones, y b) informática. Para una mejor exposición del tema se ha realizado una clasificación por zona Metropolitana e Interior que se detallan a continuación:

Cálculo para zona Metropolitana:

Ciclo Principal	Fecha Cobranza	Fecha de Pago ERSSAN	Zona Capital			Diferencia según CGR A-B	Diferencia Según CGR (B-C)
			Según Cobranza (A)	Según Informática (B)	Según Declaración (C)		
Noviembre	Diciembre	Enero	0	0	0	0	0
Diciembre	Enero	Febrero	215.605.007	214.356.828	214.353.111	1.248.179	3.717
Enero	Febrero	Marzo	203.033.401	201.848.243	201.855.056	1.185.158	-6.813
Febrero	Marzo	Abril	219.664.145	217.910.696	217.904.685	1.753.449	6.011
Marzo	Abril	Mayo	190.295.142	188.865.506	188.858.546	1.429.636	6.960
Abril	Mayo	Junio	219.034.850	231.394.312	231.389.799	12.359.462	-4.513
Mayo	Junio	Julio	221.661.054	220.389.962	220.380.625	1.271.092	9.337
<b>TOTAL</b>			<b>1.269.293.599</b>	<b>1.274.765.547</b>	<b>1.274.741.822</b>	<b>19.246.976</b>	<b>14.699</b>

Como se puede observar en el cuadro precedente existen diferencias en el cálculo del pago de la Tasa Retributiva del Servicio por parte de la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP) al Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), entre los meses de febrero a julio, con una diferencia de **G. 19.246.976** (Guaraníes diecinueve millones doscientos cuarenta y seis mil novecientos setenta y seis) entre el informe de cobranzas y el informe emitido por el Departamento de Informática de ESSAP y una diferencia de **G. 14.699** (Guaraníes catorce mil seiscientos noventa y nueve) entre el Informe del Departamento de Informática y la declaración jurada elaborada por ESSAP.

Cálculo para zona Interior

Ciclo Principal	Fecha Cobranza	Fecha de Pago ERSSAN	Zona Interior			Diferencia según CGR A-B	Diferencia Según CGR (B-C)
			Según Cobranza (A)	Según Informática (B)	Según Declaración (C)		
Noviembre	Diciembre	Enero	0	0	0	0	0
Diciembre	Enero	Febrero	55.761.880	55.761.880	55.640.109	0	121.771
Enero	Febrero	Marzo	51.644.275	51.644.275	51.617.448	0	26.827
Febrero	Marzo	Abril	61.951.960	61.951.960	61.862.629	0	89.331
Marzo	Abril	Mayo	52.490.849	52.490.849	52.435.227	0	55.622
Abril	Mayo	Junio	56.808.819	56.246.120	56.399.298	562.699	-153.178
Mayo	Junio	Julio	50.378.124	50.378.124	50.326.889	0	51.235
<b>TOTAL</b>			<b>329.035.907</b>	<b>328.473.208</b>	<b>328.281.600</b>	<b>562.699</b>	<b>191.608</b>

Para el cálculo de la transferencia de la Tasa Retributiva del Servicio (TRS) en la zona del interior del país, también se evidencia diferencias entre lo transferido de febrero a julio de 2006 de **G. 562.699** (Guaraníes quinientos sesenta y dos mil seiscientos noventa y nueve) entre el informe de cobranzas y el informe emitido por el Departamento de Informática de ESSAP y una diferencia de **G 191.608**



(Guaraníes ciento noventa y un mil seiscientos ocho) entre el Informe del Departamento de Informática y la declaración jurada elaborada por ESSAP.

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*“Asimismo, con relación al presente ítem, y con la próxima puesta en marcha del sistema de control de los ingresos y de los reportes remitidos por la ESSAP S.A., se corregirán las diferencias mencionadas en el informe de la Contraloría General de la República, tratándose de diferencia por redondeo”.*

## CONCLUSION

Las diferencias en el monto de la transferencia realizada por la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP), al Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), en concepto de Tasa Retributiva del Servicio (TRS) y los ingresos según los reportes del Departamento de Recaudaciones de ESSAP, arrojan diferencias que totalizan G. 19.809.675 (Guaraníes diecinueve millones ochocientos nueve mil seiscientos setenta y cinco), con lo cual se concluye que el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) no ejerce un control adecuado y eficiente en este recurso financiero, así como en el desempeño de las funciones y obligaciones del Ente establecidas según ley N° 1614/00 General del Marco Regulatorio y Tarifario del Servicio Público de Provisión de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario para la República del Paraguay.

## RECOMENDACION

El Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) deberá controlar y verificar la correcta aplicación de las disposiciones vigentes en lo que corresponda a su competencia. Aplicando los conceptos de Eficiencia, Eficacia y Economía de la gestión se concluye que el Ente deberá implementar procedimientos de control más ágiles y oportunos para el cruce de informaciones y percepción correcta de la Tasa Retributiva de Servicio ya que la misma es una fuente de recurso financiero del Ente.

## V.2- DEL CONTROL DE LOS EGRESOS

Los Egresos del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) se encuentran conformados por diferentes rubros conforme a la Ejecución Presupuestaria para el Ejercicio Fiscal 2006, según detalle:

RUBRO	DESCRIPCION	PRESUPUESTO INICIAL	OBLIGADO	%
	<b>Programa de Actividades Centrales</b>	<b>3.850.309.293</b>	<b>3.174.758.774</b>	<b>100%</b>
<b>100</b>	<b>Servicios Personales</b>	<b>2.386.616.342</b>	<b>2.183.285.722</b>	<b>68,77%</b>
110	<b>Remuneraciones Básicas</b>	<b>1.414.409.750</b>	<b>1.255.356.803</b>	<b>39,54%</b>
111	Sueldos	1.196.844.600	1.045.565.421	<b>32,93%</b>



113	Gastos de Representación	108.764.400	108.764.400	3,43%
114	Aguinaldo	108.800.750	101.026.982	3,18%
<b>130</b>	<b>Asignaciones Complementarias</b>	<b>606.293.578</b>	<b>562.837.347</b>	<b>17,73%</b>
133	Bonificaciones y Gratificaciones	228.475.728	228.000.000	7,18%
134	Aporte Jubilatorio del Empleador	249.117.850	206.157.347	6,49%
136	Bonificaciones por Grado Académico	128.700.000	128.680.000	4,05%
<b>140</b>	<b>Personal Contratado</b>	<b>365.913.014</b>	<b>365.091.572</b>	<b>11,50%</b>
144	Jornales	117.540.014	117.243.955	3,69%
145	Honorarios Profesionales	248.373.000	247.847.617	7,81%
<b>200</b>	<b>Servicios No Personales</b>	<b>915.650.515</b>	<b>713.623.378</b>	<b>22,48%</b>
210	Servicios Básicos	94.800.000	64.347.793	2,03%
230	Pasajes y Viáticos	252.000.000	250.827.813	7,90%
240	Gastos por servicios de aseo, mant y rep.	147.785.765	144.754.346	4,56%
250	Alquileres y Derechos	148.000.000	144.000.000	4,54%
260	Servicios Técnicos y Profesionales	221.064.750	77.618.405	2,44%
280	Otros Servicios en General	12.000.000	11.623.720	0,37%
290	Servicios de Capacitación y Adiestramiento	40.000.000	20.451.301	0,64%
<b>300</b>	<b>Bienes de Consumo e Insumo</b>	<b>161.592.436</b>	<b>147.233.265</b>	<b>4,64%</b>
320	Textiles y Vestuarios	2.000.008	0	0,00%
330	Productos de Papel, cartón e impresos	33.106.200	32.526.115	1,02%
340	Bienes de Consumo de Oficinas e Insumos	39.486.228	38.562.175	1,21%
350	Productos e Instrumentos químicos y medicinales	15.000.000	4.144.975	0,13%
360	Combustible y Lubricantes	72.000.000	72.000.000	2,27%
<b>500</b>	<b>Inversiones Físicas</b>	<b>376.450.000</b>	<b>127.806.857</b>	<b>4,03%</b>
530	Adquisiciones de Maq. Equipos y Herramientas	229.000.000	27.848.064	0,88%
540	Adquisiciones de Equipos de Oficina y Computación	107.000.000	96.354.892	3,04%
570	Adquisiciones de Activos Intangibles	40.450.000	3.603.901	0,11%
<b>900</b>	<b>Otros Gastos</b>	<b>10.000.000</b>	<b>2.809.552</b>	<b>0,09%</b>
910	Pago de Impuestos, Tasas y Gastos Judiciales	10.000.000	2.809.552	0,09%

Como puede observarse del monto total obligado para el Ejercicio Fiscal 2006 de G. 3.174.758.774 (Guaraníes tres mil ciento setenta y cuatro millones setecientos cincuenta y ocho mil setecientos setenta y cuatro), corresponde 68,77% para el Rubro 100 - Servicios Personales, el 22,48% al Rubro 200 - Servicios No personales, el 4,64% al Rubro 300 - Bienes de Consumo e Insumo, el 4,03% al Rubro 500 - Inversiones Físicas y el 0,09% al Rubro 900 Otros Gastos. Con lo cual se demuestra una alta concentración en servicios personales que incluyen las remuneraciones básicas, las asignaciones complementarias y el personal contratados.

De la documentación proveída por los responsables del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) surgen las siguientes observaciones detalladas por rubro de ejecución:

## V.2.1 RUBRO 100 - SERVICIOS PERSONALES

*"Retribuciones a los funcionarios y empleados de todos los niveles, que prestan servicios en los organismos y entidades públicas. Comprende remuneraciones básicas, temporales y complementarios, contratados y otros gastos de personal".*



El 68,77% de lo ejecutado para el Ejercicio Fiscal 2006 corresponde al Rubro 100 - Servicios Personales, lo que representa G. 2.183.285.722 ( Guaraníes Dos mil ciento ochenta y tres millones doscientos ochenta y cinco mil setecientos veinte y dos), para un promedio de 38 funcionarios entre miembros del Consejo, personal permanente y contratado.

#### OBSERVACIONES:

#### 1) No se realiza el cálculo del aporte jubilatorio (Patrón y Asegurado) sobre las Bonificaciones por el cargo y el Grado Académico.

La Administración del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) realiza los cálculos de descuento para el aporte jubilatorio de la Caja del Instituto de Previsión Social, sin tener en cuenta las asignaciones correspondientes a "Bonificaciones por Cargo".

Para una mejor comprensión de las observaciones mencionadas precedentemente se detalla el cuadro comparativo de la Planilla de descuento por aporte jubilatorio correspondiente al Ejercicio Fiscal 2006.

Mes	Sueldo Presupuestado (A)	Monto Bonif. Por Cargo (B)	Ingreso Total (A+B) =(C)	Aporte s/ Auditoria (D)	Aporte Jubilatorio s/ ERSSAN 25,5% (E)	Diferencia (F)
Enero	96.642.012	19.000.000	115.642.012	29.488.713	24.643.713	4.845.000
Febrero	97.242.012	19.000.000	116.242.012	29.641.713	24.796.713	4.845.000
Marzo	97.242.012	19.000.000	116.242.012	29.641.713	24.796.713	4.845.000
Abril	97.242.012	19.000.000	116.242.012	29.641.713	24.796.713	4.845.000
Mayo	99.892.312	19.000.000	118.892.312	30.317.540	25.472.540	4.845.000
Junio	99.347.761	19.000.000	118.347.761	30.178.679	25.333.679	4.845.000
Julio	99.144.909	19.000.000	118.144.909	30.126.952	25.281.952	4.845.000
Agosto	102.356.780	19.000.000	121.356.780	30.945.979	26.100.979	4.845.000
Septiembre	106.929.485	19.000.000	125.929.485	32.112.019	27.267.019	4.845.000
Octubre	115.011.190	19.000.000	134.011.190	34.172.853	29.327.853	4.845.000
Noviembre	120.811.190	19.000.000	139.811.190	35.651.853	30.806.853	4.845.000
Diciembre	120.811.190	19.000.000	139.811.190	35.651.853	30.806.853	4.845.000
<b>TOTAL</b>	<b>1.252.672.865</b>	<b>228.000.000</b>	<b>1.480.672.865</b>	<b>377.571.581</b>	<b>319.431.581</b>	<b>58.140.001</b>

(A): Sueldo del Personal Permanente y Contratado (jornalero) + Gastos de Representación.

Como se observa en el cuadro precedente el calculo del Aporte Jubilatorio del 25,5% sobre los ingresos totales (A+B), según Auditoria representa un monto **G. 58.140.001** (Guaraníes cincuenta y ocho millones ciento cuarenta mil uno), diferencia no ingresada al Instituto de Previsión Social (IPS).

Es decir la administración del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) procede a realizar el cálculo de descuento por aporte jubilatorio del empleador y empleado a la Caja del Instituto de Previsión Social del (25,5%) sobre el sueldo presupuestado sin incluir los montos correspondientes a ingresos en concepto de Bonificación por Cargo; sin embargo los descuentos por aporte jubilatorio del (25,5%) deben en todos los casos ser practicados de la remuneración total sueldo



presupuestado mas Bonificación Por Cargo, lo cual refleja una suma considerable no ejecutada a favor del IPS.

Al tal efecto, esta auditoria tiene en cuenta para el calculo del aporte jubilatorio lo que dispone el Decreto Ley 1860/50. "Por el cual se modifica el Decreto Ley 18071 del 18 de febrero de 1943 de la creación del Instituto de Previsión Social"; Capitulo VII que habla de las relaciones entre el Instituto, Patrón y Asegurado, que señala en su Art. 76° inc. a) "**salario: es la remuneración total que recibe el trabajador de sus empleadores en dinero, especies o regalías, incluyendo lo que correspondiere a trabajos extraordinarios, suplementarios, indemnizaciones por despido, premios, honorarios, participaciones y cualesquiera otras remuneraciones accesorias que tengan carácter normal, en la empresa o trabajo, exceptuando los aguinaldos**".

A los efectos de la presente Ley, se entiende por remuneración imponible aquella percibida en concepto de Remuneración Ordinaria, Bonificación por Cargo, Remuneración por Horas Extraordinarias, Gastos de Representación, exceptuando lo percibido por aguinaldo.

Al respecto, esta auditoria por Memorando AG/ERSSAN N° 49/06 de fecha 14 de marzo de 2007 el siguiente requerimiento:

3. Motivo por el cual las "Bonificaciones por Cargo" y Bonificaciones por Grado Académico" no se tuvo en cuenta para el cálculo de descuentos en concepto de aporte jubilatorio del Instituto de previsión Social, en el Ejercicio Fiscal 2006, tanto para el empleado como para el empleador.

Esta Auditoria, al cierre de los trabajos de campo, no ha recibido respuesta alguna por parte del Ente auditado.

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"En relación al presente ítem, cumplimos en manifestar que la Gerencia de Asuntos Jurídicos de la Institución, en respuesta a una consulta efectuada por el Departamento Administrativo Financiero, ha remitido la siguiente respuesta":*

1) *"Que, la Ley del Presupuesto General de la Nación del Ejercicio Fiscal 2006, prevé que las bonificaciones y gratificaciones no constituyen remuneraciones y por ende, exentos de aportes jubilatorios. En este sentido, nos regimos por leyes especiales que nos exoneran del cumplimiento de la obligación impuesta por Resolución de parte de la Institución provisional respectiva".*

2) *"Que, desde otro punto de vista, en el tema que nos ocupa, existe la obligación de abonar la asignación complementaria (aguinaldo) sobre la totalidad de lo percibido en el Ejercicio Fiscal 2006, ya que nos regimos por el Código del Trabajo, y en este sentido, cabe aclarar a la recurrente que sobre bonificaciones y gratificaciones, el ERSSAN no abona el aguinaldo y por ende, dicho rubro tampoco puede ser pasible de descuentos por aportes jubilatorios. Esto es así, por expresa disposición legal (Ley del Presupuesto General de la Nación)".*



*"En este contexto, la premisa a igual obligación corresponde igual derecho" es mas que ético, pues al no percibir el aguinaldo por los rubros ya mencionados tampoco existe en contrapartida, la obligación del aporte jubilatorio para el IPS".*

### **CONCLUSIÓN:**

Del análisis realizado se concluye que la Administración del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) realiza el calculo del aporte jubilatorio del 25.5% sin considerar las asignaciones percibidas por los funcionarios en concepto de "Bonificación por Responsabilidad en el Cargo", lo que representa una diferencia de **G. 58.140.001** (Guaraníes cincuenta y ocho millones ciento cuarenta mil uno), diferencia no ingresada al Instituto de Previsión Social (IPS).

Al respecto, en el Anexo al Decreto N° 7070/06 que reglamenta la Ley N° 2869/05 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2006", en el punto 14 Aguinaldos, establece cuanto sigue: *"Estará excluida la asignación y el pago de aguinaldo por remuneraciones percibidas por el personal con los Objetos del Gasto 122 (Gasto de residencia), 131 (Subsidio Familiar), 132(Escalafón Docente), 135 (Bonificación por Ventas), 136 (Bonificación por Grado académico), 137 (Gratificaciones especiales), 138 (Unidad Básica Alimentaria), 191 (Subsidio para la Salud) y 192 (Seguro de Vida)".*

Como puede observarse en ningún momento se excluye el pago en concepto de aguinaldo el Rubro 133 "Bonificación y Gratificaciones", específicamente en el concepto de Bonificación por Cargo. En consecuencia el pago de aguinaldo debe incluir los ingresos en concepto de *bonificaciones y gratificaciones y por ende, dicho rubro debe ser pasible de descuentos por aportes jubilatorios.*

### **RECOMENDACIÓN:**

El Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) deberá adoptar procedimientos para el adecuado, oportuno y eficiente control de la aplicación del pago en concepto de Aguinaldo, específicamente *sobre bonificaciones y gratificaciones, debiendo abonar el aguinaldo y por ende aplicar los descuentos en concepto de Aportes Jubilatorios.*

### **2) Ineficiente control y aplicación de sanciones por diversos conceptos.**

De la verificación a la documentación proveída se ha constatado el ineficiente control y aplicación de sanciones ya que los descuentos en concepto de multas por llegadas tardías, ausencias injustificadas, no marcación de entradas o salidas como así también reposos médicos, permisos y comisión de trabajo sin la documentación respaldatoria no fueron aplicados en forma correcta durante el Ejercicio Fiscal 2006 por un monto de G. 28.008.255 (Guaraníes veinte y ocho millones ocho mil doscientos cincuenta y cinco), resultante de aplicar solamente el salario mínimo legal vigente de G. 1.219.795 (Guaraníes Un millón doscientos diecinueve mil setecientos noventa y cinco), a los días de multas según los diferentes conceptos detallados a continuación:



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: "Ejercer el control de los Recursos y del Patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión".

Meses	CONCEPTO							
	Ausencia injustificada	No Marcación de Entrada o Salida	Comisión de Trabajo sin documentos de respaldo	Reposo Medico sin documento de respaldo	Permisos sin documentos de respaldo	Sin registro de Entrada y Salida	Llegadas Tardías equivalente en días de descuento	Total de Multas por días de descuentos
Enero	1	2	40	0	3	15	0	61
Febrero	0	0	73	1	0	17	2	93
Marzo	0	9	80	0	0	7	5	101
Abril	0	5	56	0	6	16	2	85
Mayo	0	12	63	1	2	14	2	94
Junio	3	6	25	0	12	14	3	63
Julio	0	2	0	0	0	0	6	8
Agosto	0	1	0	0	0	0	1	2
Septiembre	0	9	0	0	0	6	1	16
Octubre	0	6	0	0	0	16	3	25
Noviembre	0	7	0	0	0	14	3	24
Diciembre	0	10	0	0	0	12	3	25
<b>Total en días de descuentos</b>	<b>4</b>	<b>69</b>	<b>337</b>	<b>2</b>	<b>23</b>	<b>131</b>	<b>31</b>	<b>597</b>
<b>Total en G. Según Sueldo Mínimo Legal Vigente</b>	<b>187.660</b>	<b>3.237.135</b>	<b>15.810.355</b>	<b>93.830</b>	<b>1.079.045</b>	<b>6.145.865</b>	<b>1.454.365</b>	<b>28.008.255</b>

Al respecto, se ha solicitado por Memorando AG/ERSSAN N° 24/06 los documentos correspondientes a las autorizaciones concedidas por el Ente Regulador, las tarjetas de marcaciones de todos los funcionarios, así como las planillas de sueldo y otras remuneraciones en el cual esta discriminado los descuentos por sanciones, y una planilla resumen de los descuentos efectuados al personal correspondiente a los meses de enero a diciembre/2006

Analizada la documentación original proveída por la Institución, se constato diferencias, reflejando que la Institución no está aplicando correctamente el control de asistencia de los funcionarios, así como lo establece el Acta N° 81/2004 de la Resolución N° 1, en su artículo 4° que expresa cuanto sigue: *“Establecer sanciones a las ausencias y acumulaciones de llegadas tardías, sucesivas o alternadas en un mes, con multas de conformidad al artículo 67° inciso C, capítulo X de la Ley 1626/2000”*.

Esta Auditoría por Memorando AG/ERSSAN N° 51/06 de fecha 14 de marzo de 2007 ha solicitado el siguiente requerimiento:

1. Documentos que respaldan las autorizaciones concedidas por la Institución en concepto de permisos particulares, reposo médico, comisionamiento y vacaciones, de acuerdo al detalle adjunto.
2. Motivo por el cual no fueron realizados en su totalidad los descuentos en concepto de multas por llegadas tardías, ausencias injustificadas, no marcación de entradas o salidas, como así también reposos médicos, permisos y comisiones de trabajo sin la documentación respaldatoria, tal como lo establece el Acta N° 81/2004 de la Resolución N° 1, en su artículo 4°. El detalle de los mismos, adjunto al presente memo.

Al cierre de los trabajos de campo, aún no se ha recibido respuesta alguna.



En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios señalaron cuanto sigue:

*“Con respecto a este ítem, a partir del mes de Agosto de 2006, se ha contratado los servicios del Lic. Víctor Acosta, para la realización de los trabajos de Organización y Métodos, así como encargado del control de la oficina de Recursos Humanos de la Institución, y cuyo resultado ha sido modificación y puesta en vigencia del nuevo Reglamento Interno de Trabajo, el cual permitirá corregir las ineficiencias administrativas observadas en el informe del Organismo Superior de Control”.*

## CONCLUSIÓN

Se ha constatado que la Institución no aplica las sanciones pertinentes en los casos que ameritan multas, no dando cumplimiento a la Resolución Nro. 1 aprobada por Acta N°. 81 de fecha 9 de marzo de 2004.

El incumplimiento de las normas internas vigentes da lugar al pago en concepto de sueldos a funcionarios que no cumplieron con el horario establecido o que no presentan documentación de respaldo a fin de justificar las ausencias, las no marcaciones de entradas o salidas, reposos médicos, permisos y comisión de trabajo, monto que asciende a G. 28.008.255 (Guaraníes veinte y ocho millones ocho mil doscientos cincuenta y cinco), resultante de aplicar solamente el sueldo mínimo legal vigente de G. 1.219.795 (Guaraníes un millón doscientos diecinueve mil setecientos noventa y cinco), a los días de multas según los diferentes conceptos detallados precedentemente.

Al respecto, la Ley 1535/99 en su Artículo 83°, expresa cuanto sigue:

Constituyen infracciones conforme a lo dispuesto en el artículo anterior:

- a) incurrir en desvío, retención o malversación en la administración de fondos;
- b) administrar los recursos y demás derechos públicos sin sujetarse a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación e ingreso en la Tesorería;
- c) comprometer gastos y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlo o con infracción de lo dispuesto en la Ley de Presupuesto vigente;
- d) dar lugar a pagos indebidos al liquidar las obligaciones o al expedir los documentos en virtud de las funciones encomendadas;
- e) no rendir las cuentas reglamentarias exigidas, rendirlas con notable retraso o presentarlas con graves defectos; y
- f) cualquier otro acto o resolución con infracción de esta ley, o cualquier otra norma aplicable a la administración de los ingresos y gastos públicos.

## RECOMENDACIÓN

La Institución deberá registrar correctamente los permisos concedidos a los funcionarios y aplicar sanciones al personal en el caso que sean necesarios, así como señala la Resolución N° 1, aprobada por Acta N°. 81 de fecha 9 de marzo de 2004.



El ente en adelante deberá arbitrar las medidas administrativas tendientes a aplicar los descuentos y multas correspondientes a los funcionarios que no cumplen con las disposiciones legales vigentes.

El Ente deberá en adelante controlar que los funcionarios cumplan con lo dispuesto en las disposiciones legales y reglamentaciones vigentes a los efectos que el Área Administrativa obtenga una gestión adecuada y de esta manera desarrollar sus actividades con la debida eficiencia y eficacia, y arbitrar las medidas tendientes a evitar que se abra un amplio margen de discrecionalidad en el manejo de los registros de marcación.

El personal permanente y contratado que presta sus servicios en el Ente debe cumplir con el horario establecido y registrar su entrada y salida mediante la utilización del reloj marcador salvo permisos y licencias debidamente justificadas y aprobadas por el Comité Administrativo que es la máxima autoridad del Ente de conformidad a lo establecido en el Artículo 50° Capítulo VIII de la Ley 1626/2000 de la Función Pública, la Ley 213/93 "Código del trabajo y sus modificaciones

### **3) Falta Informe de los trabajos realizados en los legajos de pagos en concepto de Honorarios Profesionales.**

Esta Auditoria constató que los legajos de egresos que sustentan las erogaciones en concepto de Honorarios Profesionales, no contaban en algunos casos con el Informe de las actividades realizadas por los funcionarios afectados. La presentación del informe de actividades se encuentra establecido como requisito para el pago en concepto de Honorarios Profesionales en el Manual de Rendición y Examen de Cuentas de la Contraloría General de la República, aprobado por Resolución CGR N° 129 de fecha 7 de marzo del 2001.

Al respecto se ha solicitado por Memorando AG/ERSSAN N° 30/06 los siguientes requerimientos:

1. Contratos de servicios correspondientes a Honorarios Profesionales de enero a setiembre de 2006.
2. Informes presentados por los contratados bajo el rubro de Horarios Profesionales de los siguientes funcionarios:
  - Lic. Zuñi Mercedes Piñanez
  - Abog. Milciades Anibal Maidana Zayas
  - Ing. Diana Lorena Alarcón
  - Arq. Omar A. Ludovico Sarubbi G.
  - Ing. Juan Leopoldo Balsevich Prieto
  - Sr. Fernando Luis Amengual.

Por Memorándum DAF N° 16, de fecha 21 de noviembre de 2006 las autoridades de ERSSAN informan en su punto cuanto sigue:



1. "Se adjunta copias autenticadas de contratos de servicios correspondiente a Honorarios Profesionales de enero a setiembre de 2006"
2. "Se remite las diferentes tareas desempeñadas por los Profesionales contratados"

Lic. Zuni Mercedes Piñanez: realiza tareas referentes a control de documentos contable y ejecución presupuestaria, según lo establecido en el contrato suscripto. Debido a la naturaleza de las funciones que desempeña esta exonerada del registro de asistencia. **Cabe señalar que el contrato no prevé la emisión de informes periódicos**, estableciéndose que el Departamento Administrativo Financiero es el responsable por el control del cumplimiento de sus obligaciones.

Abog. Milciades Anibal Maidana Zayas: Se adjunta Comunicación Interna D.A.J. – A.E. 062/2006.

Ing. Diana Lorena Alarcón: se adjunta copia de los Expíes. N°s 2.905, 2.838, 2.760, 2.727, 2.630, 2.616 y 2.549.

Ing. Juan Leopoldo Balsevich y Sr. Fernando Luís Amengual: realizaron tareas tendientes al proyecto ejecución y presentación de la Memoria Institucional. Como resultado esta el producto consistente en la MEMORIA QUINCENAL, INSTITUCIONAL.

Arq. Osmar A. Ludovico Sarubbi G.: profesional contratado para trabajos accesoria técnica a la Presidencia de Comité, realizando reunion técnica e informática con prestadores de diferentes regiones del país, inspecciones y verificaciones a los mismos, así como toma de muestra de agua para su posterior análisis y comprobación de calidad. **El contrato firmado no prevé la emisión de informes periódicos**, estableciéndose que la Presidencia de Comité es el órgano verificador del cumplimiento de sus obligaciones.

Sobre la base del informe emitido por las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) se puede verificar que Lic. Zuni Mercedes Piñanez y el Arq. Osmar A. Ludovico Sarubbi G, no emitieron informes sobre las actividades realizadas debido a que el contrato no lo prevé, sin embargo, el Manual de Rendición y Examen de Cuentas de la Contraloría General de la República, aprobado por Resolución CGR N° 129 de fecha 7 de marzo del 2001, considera como uno de los requisitos para el pago a los afectados al Rubro Honorarios Profesionales adjuntar el informe de los trabajos realizados.

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"En relación a esta observación, a partir del presente mes de junio de 2007, se incluirá en el contrato a ser firmado con los profesionales independientes, la emisión de informes periódicos, conforme lo establece el Manual de Rendición y Examen de Cuentas de la Contraloría General de la República, y aprobado por la disposición pertinente".*

## CONCLUSIÓN



El Ente ha abonado a funcionarios en concepto de Honorarios Profesionales sin que se haya reunido los requisitos para el pago en concepto de dicho rubro conforme a lo dispuesto en el Manual de Rendición y Examen de Cuentas de la Contraloría General de la República, aprobado por Resolución CGR N° 129 de fecha 7 de marzo del 2001.

## RECOMENDACIÓN

En adelante el Ente deberá abocarse a considerar los requisitos previstos Manual de Rendición y Examen de Cuentas de la Contraloría General de la República, aprobado por Resolución CGR N° 129 de fecha 7 de marzo del 2001.

### V.2.2 RUBRO 200 - SERVICIOS NO PERSONALES

*“Servicios para el funcionamiento de los entes estatales incluidos los que se destinan a conservación y reparación de bienes de capital. Incluye asimismo los servicios utilizados en los procesos productivos, por las entidades que desarrollan actividades de carácter comercial, industrial o de servicios. Comprende: servicios básicos, arrendamientos de edificios, terrenos y equipos, servicios de mantenimiento, limpieza y reparación, servicios técnicos y profesionales, publicidad e impresión, servicios comerciales y financieros, etc.”.*

El total obligado para el rubro 200 de “Servicios No Personales” al 31/12/2006, representa el 22,48% de la obligación total de la ejecución presupuestaria para el Ejercicio Fiscal 2006 y asciende al monto de G. 713.623.378 (Guaraníes setecientos trece millones seiscientos veintitrés mil trescientos setenta y ocho), tal como se detalla en el siguiente cuadro:

Presupuesto Vigente al 31/12/06	Obligado de Ene./Dic./2006	Pagado Ene./Dic./2006	Obligaciones Pendientes de Pago
915.650.515	713.623.378	708.923.378	4.700.000

En la Descripción del Gasto 200 “Servicios No Personales”, fueron analizados los diferentes Sub Rubros, cuyo movimiento se expone a continuación:

RUBRO	DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO INICIAL	OBLIGADO	%
<b>200</b>	<b>Servicios No Personales</b>	<b>915.650.515</b>	<b>713.623.378</b>	<b>22,48%</b>
210	Servicios Básicos	94.800.000	64.347.793	2,03%
230	Pasajes y Viáticos	252.000.000	250.827.813	7,90%
240	Gastos por servicios de aseo, mant y rep.	147.785.765	144.754.346	4,56%
250	Alquileres y Derechos	148.000.000	144.000.000	4,54%
260	Servicios Técnicos y Profesionales	221.064.750	77.618.405	2,44%
RUBRO	DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO INICIAL	OBLIGADO	%
280	Otros Servicios en General	12.000.000	11.623.720	0,37%
290	Servicios de Capacitación y Adiestramiento	40.000.000	20.451.301	0,64%

Del análisis a la documentación proveída por la institución surgen las siguientes observaciones:



## 1. La ejecución presupuestaria no se ajusta a la programación de caja y la asignación de cuotas del Plan Financiero Institucional.

Esta auditoría ha constatado diferencias registradas entre los documentos respaldatorios de Egresos y la Ejecución Presupuestaria teniendo en cuenta los montos planificados mensualmente en el Plan Financiero Institucional que sirven de marco de referencia para la programación de caja y la asignación de cuotas, dichas diferencias se deben principalmente a la falta de disponibilidad del Plan Financiero, tal como se detalla a continuación:

Sub Rubro	Mes	Diferencia	Observación
230	Marzo	38.168.559	Gastos de marzo registrados en abril
250	Marzo	12.000.000	Gastos de marzo registrados en mayo
260	Marzo	233.200	Gastos de marzo registrados en abril
230	Abril	25.168.559	Gastos de abril registrado en mayo
250	Abril	12.000.000	Gastos de abril registrado en mayo
280	Abril	211.480	Gastos de abril registrado en mayo
290	Abril	7.040.901	Gastos de abril registrado en mayo
330	Abril	164.000	Gastos de abril registrado en junio
340	Abril	59.000	Gastos de abril registrados en mayo
340	Abril	3.663.000	Gastos de abril registrado en junio
230	Mayo	3.612.100	Gastos de mayo registrado en junio
280	Mayo	695.000	Gastos de mayo registrado en junio
290	Mayo	2.623.500	Gastos de mayo registrado en junio
330	Mayo	564.233	Gastos de mayo registrado en junio
340	Mayo	1.959.340	Gastos de mayo registrado en junio
280	Junio	1.543.000	Gastos de junio registrado en julio
280	Junio	1.800.000	Gastos de junio registrado en julio

Al respecto, esta Auditoría ha solicitado, por Memorándum AG/ERSSAN N° 18/06 de fecha 2 de octubre de 2006, lo siguiente:

1. Motivo por el cual faltan documentos que respaldan los egresos mensuales, correspondiente al ejercicio fiscal 2006, según el Listado mensual de Ejecución Presupuestaria.
2. Motivo por el cual no se registraron en la Ejecución Presupuestaria la totalidad de los documentos respaldatorios, correspondiente al ejercicio fiscal 2006.

Con relación al punto 1 y 2 por Memorándum, de fecha 13 de octubre de 2006 las autoridades de ERSSAN informa cuanto sigue: "Las diferencias se deben a gastos registrados en forma tardía por falta de disponibilidad del Plan Financiero. Sobre el particular, se informa que en fecha 18/09/06 según expediente N° 20.097/06 cuya copia se adjunta a la presente, se ha solicitado la modificación del Plan Financiero a la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, encontrándose pendiente de su aprobación, no obstante en fecha 19/10/06 fue remitida la copia de la Resolución N° 757/06 Por la cual se autoriza la modificación de las cuotas de Gastos del Plan Financiero del Ministerio de Hacienda, cuya copia se adjunta a la presente".

En consecuencia, los pagos efectivamente realizados en un mes específico fueron registrados contablemente al mes siguiente, tal como informan las autoridades del



Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), lo cual denota un incumplimiento a lo establecido en la Ley 1535/99 de Administración Financiera del Estado en sus artículos 20° y 21°, que expresa lo siguiente:

Artículo 20°: *"El Ministerio de Hacienda mantendrá el equilibrio presupuestario y resguardará el cumplimiento del Plan de Ejecución del Presupuesto. Para el efecto los organismos y entidades del Estado presentarán al Ministerio de Hacienda, cada año, el plan anual de cuotas de ingresos y gastos sobre la base del calendario de realizaciones, del cual derivarán los requerimientos de fondo para financiar los recursos humanos y materiales requeridos para el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales"*

Artículo 21°: *"La Ejecución presupuestaria se realizará en base a planes financieros, generales e institucionales, de acuerdo con las normas técnicas y la periodicidad que se establezca en la reglamentación. Se tomará en cuenta el flujo estacional de los ingresos y la capacidad real de ejecución del presupuesto de los organismos y entidades del Estado. Dichos planes financiero servirán de marco de referencia para la programación de caja y la asignación de cuotas. Solo se podrán contraer obligaciones con cargo a saldos disponibles de asignación presupuestaria específica. No se podrá disponer de las asignaciones para una finalidad distinta a la establecida en el Presupuesto. El Ministerio de Hacienda, previa coordinación con los organismos y entidades del Estado, propondrá al Poder Ejecutivo el plan financiero mensual de ingresos y gastos para la ejecución de sus presupuestos. El Ministerio de Hacienda ejecutará el Presupuesto General de la Nación de conformidad a lo dispuesto por el Poder Ejecutivo sobre la propuesta del Plan financiero"*.

Así mismo, el Decreto N° 7070/06 por el cual se reglamenta la Ley N° 2869/05 Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2006 en su artículo 12° expresa: *"Las Entidades no podrán asumir compromisos y contraer obligaciones presupuestarias superiores a los asignados por el Plan Financiero y Plan de Caja aprobados por el Ministerio de Hacienda en los registros del SICO y/o Registros Contables Institucionales"*.

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"Referente a este ítem, cumplimos en informar que la nueva Administración del ERSSAN, se ha propuesto en cumplir las metas y objetivos del año 2007, en base a lo establecido a la programación de caja y la asignación de cuotas del Plan Financiero Institucional, de manera a evitar en lo sucesivo el incumplimiento de las disposiciones legales vigentes"*.

**CONCLUSION:**

El Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) no cumple con el Plan Financiero y Plan de Caja aprobados por el Ministerio de Hacienda en los registros del SICO ya que esta Institución asume compromisos de obligaciones presupuestarias y efectúa pagos superiores a lo asignado por el Plan Financiero y el Plan de Caja. Lo cual denota un incumplimiento a lo establecido en la Ley 1535/99 de Administración Financiera del Estado en sus artículos 20° y 21°, como así también en lo establecido por el Decreto N° 7070/06 por el cual se reglamenta



la Ley N° 2869/2005 Que aprueba el presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2006 en su artículo 12°. Así mismo no se tiene un reflejo exacto de los registros en el SICO con los documentos respaldatorios.

### RECOMENDACIÓN:

El Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) deberá cumplir con las disposiciones legales referentes al Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2006, específicamente en la ejecución presupuestaria de egresos en base a planes financieros, generales e institucionales, de acuerdo con las normas técnicas y la periodicidad que se establezca en la reglamentación. Dichos planes financiero sirven de marco de referencia para la programación de caja y la asignación de cuotas.

### 2. Comprobantes de respaldos sin detallar el rubro al cual fue imputado.

Se pudo constatar en algunos casos la falta del sello de imputación del rubro en los documentos respaldatorios de egresos. A modo de ejemplo se detallan los siguientes casos:

Sub-Rubro	Orden de Pago N°	Mes	Comprobante de Pago N°	Beneficiario	Monto del Comprobante de Pago
230	2966	Setiembre	Planilla de pasajes	Marcos Verocay.	60.900
240	2605	Febrero	31114	Tema Automotores	756.485
260	2605	Febrero	82066	La Nacion	490.000
240	2605	Febrero	35114	Tema Automotores	756.483

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"Conforme a lo observado por el informe de la Contraloría General de la República, para el presente ejercicio fiscal, el Departamento Administrativo Financiero dará estricto cumplimiento a las disposiciones contenidas en la Resolución emitida por la citada entidad de control".*

### CONCLUSION:

Los comprobantes de egresos no cuentan, en su totalidad, con el detalle del rubro al cual fue imputado, lo cual no permite un control eficaz en la ejecución presupuestaria al no poder determinarse con prontitud y precisión los rubros afectados para los trabajos de control y evaluación.

### RECOMENDACIÓN:

Los documentos que respaldan la ejecución presupuestaria deberán contar con el detalle del rubro al cual fue imputado a fin de contar con un control adecuado y eficiente.

### 3. Ausencia de documentos exigidos por el Manual de Eendición y Examen de Cuentas



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: "Ejercer el control de los Recursos y del Patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión".

Del análisis efectuado a los documentos de respaldo proveídos por los responsables del ERSSAN, se verifico la falta de comprobantes exigidos por el "Manual de Rendición y Examen de Cuentas de la Contraloría General de la República, aprobado por Resolución CGR N° 0129 del 07 de marzo de 2001, cuyo detalle se muestra a continuación:

Comprobante no adjuntado: **Nota de pedido interno para realización de trabajo:**

Sub Rubro	Orden de Pago N°	Beneficiario	Mes	Monto
240	2636	Roberto Martinez	Marzo	1.650.000
240	3064	Flexofor paraguaya SRL	Noviembre	48.719.000
240	3086	Tema Automotores S.A	Diciembre	1.162.436

Comprobante no adjuntado: **Orden de Servicios:**

Sub Rubro	Orden de Pago N°	Beneficiario	Mes	Monto
240	3064	Flexofor paraguaya SRL	Noviembre	48.719.000
260	3121	Rieder y Cia. SACI	Diciembre	17.506.500

Comprobante no adjuntado: **Resolución de Autorización de Contrato:**

Sub Rubro	Orden de Pago N°	Beneficiario	Mes	Monto
240	2623	SIPROLI	Marzo	1.700.000
240	2679	SIPROLI	Abril	1.700.000
260	2707	Lorena Ortigoza	Abril	276.467

Comprobantes no adjuntados: **Presupuestos de Firmas Oferentes, Planilla de Comparación de Precios:**

Sub Rubro	Orden de Pago N°	Beneficiario	Mes	Monto
240	2651	Tecno Logia	Marzo	589.050
240	3086	Tema Automotores S.A	Diciembre	1.162.436

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"Asimismo, informamos que para el presente ejercicio fiscal, el Departamento Administrativo Financiero dará estricto cumplimiento a las disposiciones contenidas en la Resolución emitida por la citada entidad de control".*

**CONCLUSION:**

El Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) no presenta en su totalidad los documentos exigidos por el Manual de Rendición y Examen de Cuentas de la Contraloría General de la República, aprobado por Resolución CGR N° 0129 del 07 de marzo de 2001.

**RECOMENDACIÓN:**



El Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) deberá dar cumplimiento a los dispuesto en el Manual de Rendición y Examen de Cuentas de la Contraloría General de la República, aprobado por Resolución CGR N° 0129 del 07 de marzo de 2001.

**V.2.3 RUBRO: 300 – “BIENES DE CONSUMO E INSUMO”**

*“Gastos en concepto de materiales y suministros consumibles para el funcionamiento de los organismos y entidades del Estado y gastos destinados a la conservación y reparación de bienes de capital. Incluye la adquisición de productos e insumos para su transformación por aquellas entidades y organismos que desarrollan actividades de carácter no industrial y servicios para la producción de bienes, servicios, o construcciones no destinados a la venta de sus productos y por determinadas dependencias que distribuyan elementos adquiridos con fines promocionales luego de su exhibición. Las principales características que deben reunir los bienes comprendidos en este grupo son, los que por su naturaleza están destinados al consumo final, intermedio y propio o de terceros y que su tiempo de utilización, sea generalmente dentro del ejercicio fiscal”.*

El total presupuestado para el rubro 300 de “Servicios Personales” al 31/12/2006, representa el 4,20 % del presupuesto total para el Ejercicio Fiscal 2006 y asciende al monto de G. 147.233.265 (Guaraníes ciento cuarenta y siete millones doscientos treinta y tres mil doscientos sesenta y cinco), de los cuales se obligo el 91,11 % del total presupuestado para el Ejercicio Fiscal 2006, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

Presupuesto Vigente al 31/12/06	Obligado de Ene./Dic./2006	Pagado Ene./Dic./2006	Obligaciones Pendientes de Pago
161.592.436	147.233.265	147.063.865	169.400

Dentro de la Descripción del Gasto 300 “Bienes de Consumo e Insumo”, fueron analizados conforme a la muestra seleccionada los rubros y sub rubros cuyo movimiento es la siguiente:

RUBRO	DESCRIPCION	PRESUPUESTO INICIAL	OBLIGADO	%
<b>300</b>	<b>Bienes de Consumo e Insumo</b>	<b>161.592.436</b>	<b>147.233.265</b>	<b>4,64%</b>
320	Textiles y Vestuarios	2.000.008	0	0,00%
330	Productos de Papel, cartón e impresos	33.106.200	32.526.115	1,02%
340	Bienes de Consumo de Oficinas e Insumos	39.486.228	38.562.175	1,21%
350	Productos e Instrumentos químicos y medicinales	15.000.000	4.144.975	0,13%
360	Combustible y Lubricantes	72.000.000	72.000.000	2,27%

**V.2.3.1 SUB RUBRO 360 – COMBUSTIBLE Y LUBRICANTES**

*“Gastos por adquisiciones de combustibles líquidos, gaseosos, vegetales, nucleares, etc., utilizados en vehículos automotores, máquinas, equipos y*



*motores, destinado al consumo final, por los organismos y entidades públicas. Incluye aceites de alumbrado, aceites y grasas lubricantes para los mismos utilizados en talleres o unidades de reparaciones, mantenimientos y obras".*

El total presupuestado para el Rubro 360 de "Combustible y Lubricantes" al 31/12/2006, es de G. 72.000.000 (Guaraníes setenta y dos millones) que representa el 2,27 % del presupuesto total para el Ejercicio Fiscal 2006, que para una mejor visualización se expone a continuación en el siguiente cuadro:

<b>Presupuesto Vigente al 31/12/06</b>	<b>Obligado de Ene./Dic./2006</b>	<b>Pagado Ene./Dic./2006</b>
72.000.000	72.000.000	72.000.000

Al respecto, esta auditoría ha solicitado por Memorando AG/ERSSAN N° 25/06 de fecha 18/10/06, los siguientes requerimientos detallados a continuación:

1. Reglamentación existente sobre el uso de combustible.
2. Documentos que respaldan la utilización de combustible de los meses de enero a setiembre de 2006.
3. Documentación sobre antecedentes de la contratación de Lubricantes Paraguayos SAECA para la provisión de combustible.
4. Ordenes de Trabajo/Servicio expedidos para los comisionamientos en los que se hayan utilizado combustible de la institución, de los meses de enero a setiembre de 2006.

Por Memorando de fecha 24/11/2006 las autoridades del ERSSAN, con relación a los puntos 1 y 3 remiten lo siguiente:

*Punto 1: "Copia del Acta N° 131/2005, Resolución N° 2 de fecha 2 de setiembre de 2005"*

*Punto 3: "Carpeta de Antecedentes de la Contratación Directa para la adquisición Directa de combustible, conteniendo antecedentes del primer llamado de fecha 15/02/06, segundo llamado de fecha 19/03/06 y tercer llamado de fecha 23/06/06".*

Por Memorando de fecha 28/12/2006 las autoridades del ERSSAN, responden con relación a los puntos 2 y 4 señalan que remiten: *"copias autenticadas de ordenes de trabajo, solicitud y planillas de consumo de combustible de enero a setiembre de 2006".*

En cuanto al análisis a la documentación proveída por la institución surgen las siguientes observaciones:

#### **1. Gastos en concepto de combustible sin documentación respaldatoria para el vehículo Chevrolet Blazer.**

Analizadas las planillas de entrega de vales de combustible correspondiente al ejercicio fiscal 2006, se detectó la emisión de vales por G. 14.840.000 (Guaraníes catorce millones ochocientos cuarenta mil) para uso del vehículo de la Institución



(Chevrolet Blazer), los cuales no contaban con la Orden de Trabajo a fin de justificar las erogaciones realizadas en concepto de gastos en combustible y realizar los controles por parte de Contraloría General de la República. La distribución de los vales de combustibles se expone en el siguiente cuadro:

Dirección Responsable	Vales Otorgados	Monto de G. 40.000 C/U
Dirección de Regulación Económica	7	280.000
Uso Institucional	7	280.000
Dirección de Asuntos Jurídicos	12	480.000
Dirección de Supervisión y Control	17	680.000
Sin Especificar	20	800.000
Dpto. Administrativo-Financiero	28	1.120.000
Dirección de Regulación Técnica	280	11.200.000
<b>TOTAL</b>	<b>371</b>	<b>14.840.000</b>

Como se puede observar se realizaron gastos en concepto de combustibles sin la documentación respaldatoria por un valor de G. 14.840.0000 (Guaraníes catorce millones ochocientos cuarenta mil) lo que representa un 20,6% del total ejecutado en el rubro 360 combustible y lubricantes.

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"A partir de las observaciones realizadas durante el proceso del trabajo de campo efectuada por los Auditores de la Contraloría General de la República, se ha dado cumplimiento a las recomendaciones efectuadas en su oportunidad".*

## **2. Ordenes de Trabajo mal confeccionados para el vehículo Hyundai Terracan**

Del análisis a la documentación proveída por el Ente se ha constatado que fueron elaboradas Órdenes de Trabajo para varias direcciones y dependencia, coincidiendo en fechas, horas, y tareas a realizar durante los meses de enero hasta julio de 2006.

En consecuencia, la forma en que estas Ordenes de Trabajo son confeccionadas y utilizadas no posibilitan el control del uso de los móviles de la institución y por ende la correcta utilización de vales de combustible, cumpliendo solamente la función de autorizaciones para el libre traslado de los móviles por el periodo indicado. El importe de vales para combustible utilizado en este móvil asciende a G. 19.760.000 (Guaraníes diecinueve millones setecientos sesenta mil) que representa el 27,4% del total ejecutado en el rubro 360 Combustible y Lubricantes en el periodo de enero a diciembre de 2006.

El detalle del uso de vales de combustible, en el vehículo Hyundai Terracan, que asciende a G. 19.760.000 (Guaraníes diecinueve millones setecientos sesenta mil), se detalla a continuación:



Dirección Responsable	Vales Otorgados	Monto en G. 40.000 C/U
Uso institucional	5	200.000
Dpto. Administrativo-Financiero	7	280.000
UOC	13	520.000
Dirección de Regulación Técnica	18	720.000
Dirección de Regulación Económica	28	1.120.000
Dirección de Supervisión y Control	57	2.280.000
Presidencia Comité Adm	158	6.320.000
Sin Especificar	208	8.320.000
<b>TOTAL</b>	<b>497</b>	<b>19.760.000</b>

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"A partir de las observaciones realizadas durante el proceso del trabajo de campo efectuada por los Auditores de la Contraloría General de la República, se ha dado cumplimiento a las recomendaciones efectuadas en su oportunidad, utilizando el formulario habilitado para el efecto".*

**3. No fueron proveídos la totalidad de los documentos que respalden la utilización de combustible, correspondiente al periodo de enero a setiembre de 2006.**

No fueron proveídos las copias de los vales o cupones de combustibles, los cuales constituyen comprobantes que indican exactamente el uso del combustible por cada mes, por lo cual esta auditoría no pudo comprobar si todos los bonos retirados, fueron utilizados efectivamente para gestiones de índole institucional. Así mismo no fueron remitidos los listados de bonos utilizados por cada mes, confeccionados por Lubricantes Paraguayos SAECA. Los mismos fueron solicitados a través del Memo AG/ERSSAN N° 25/06 de fecha 18/10/2006.

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"En relación al presente ítem, informamos que no se disponen de las copias de los vales o cupones de combustibles, considerados que los mismos son originales y son entregados a los conductores y/o responsables de las unidades administrativas o técnicas solicitantes en el momento del comisionamiento".*

*"A partir de las observaciones realizadas durante el proceso del trabajo de campo efectuada por los Auditores de la Contraloría General de la República, se ha dado cumplimiento a las recomendaciones efectuadas en su oportunidad".*

**4. Documentos remitidos no reúnen las formalidades correspondientes**

De los documentos remitidos a este Organismo Superior de Control se ha evidenciado que los mismos no son completados conforme a los requerimientos del formato utilizado, los cuales se citan a continuación:



## Solicitudes de combustible

Las solicitudes de combustible no evidencian las fechas en que efectivamente fueron solicitadas, no así, indican las fechas de salida, a excepción el que corresponde al folio N° 0024 a nombre de la Dirección de Regulación Técnica.

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"A partir de la fecha, y de conformidad a la observaciones efectuadas por el Equipo de Auditores de la Contraloría General de la República, se informa que el formulario "SOLICITUD DE COMBUSTIBLE" en el ítem destinado a "Fecha de salida" será utilizada como "fecha de solicitud", hasta la utilización total de los formularios preimpresos y habilitados al efecto, con la corrección que será considerada la fecha de salida como fecha de solicitud, dentro del formulario".*

## Planillas de consumo de combustible

Fueron remitidas planillas de consumo de combustible con fechas desde el 01 de enero al 01 de agosto de 2006. Estas corresponden específicamente a planillas de entrega de bonos o vales para retiro de combustible, en los cuales se observan que los bonos entregados no tienen correlatividad. Cabe destacar que esta observación ya fue mencionada sucesivamente por el Departamento de Auditoría Interna, según los informes 114/06 de fecha 14/07/06 y 136/06 de fecha 30/12/06.

En su descargo las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), señalaron cuanto sigue:

*"Al respecto, y de conformidad a las observaciones efectuadas por el equipo de Auditores, a partir del presente mes todos los vales o cupos de combustibles son entregados en forma secuencial, dando cumplimiento a las recomendaciones efectuadas".*

En base a las observaciones expuestas en el presente capítulo y luego de analizar los descargos presentados por las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), esta Auditoría concluye en lo siguiente:

## CONCLUSIÓN

Se han emitido vales de combustible por valor de G. 51.680.000 (Guaraníes cincuenta y un millones seiscientos ochenta mil) lo que representa el 71,7% del total ejecutado en dicho rubro durante el ejercicio fiscal 2006, sin que esta Auditoría haya podido verificar el resto de los vales faltantes cuyo monto es de **G. 20.320.000 (Guaraníes veinte millones trescientos veinte mil)**.

El uso de combustible sin el respaldo de los comprobantes, la falta de registro y control detallado de la utilización de este rubro, supone el manejo discrecional tanto del combustible así como de los móviles de la institución, exponiendo a la entidad a eventuales irregularidades. Según lo observado en los documentos que



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



*Nuestra Misión: "Ejercer el control de los Recursos y del Patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión".*

---

respaldan la utilización del rubro Combustibles y Lubricantes se concluye que el control implementado por los Administradores sobre la utilización de los recursos es deficiente, pues no poseen las informaciones suficientes para determinar el correcto uso de los mismos.

## **RECOMENDACIÓN**

Las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) como así también los encargados y responsables del uso de combustibles deben velar por el uso racional y adecuado de los mismos, contando con los documentos que respalden dichas erogaciones tales como ordenes de trabajo, planillas de entrega de vales de combustible, a fin de contar con un control eficiente en la utilización de los recursos de la Institución que son necesarios para el cumplimiento de las funciones y obligaciones del ente Regulador como así también deslindar responsabilidades en el manejo incorrecto de los mismos.

A estos efectos el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) deberá comunicar a este Organismo Superior de Control, en un plazo de 10 días sobre las resoluciones tomadas.



## CAPITULO VI

### EVALUACIÓN Y CALIFICACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

#### FASE EJECUCIÓN

Esta Auditoría ha efectuado la Evaluación y Comprobación del Sistema de Control Interno del Ente Auditado, con el objeto de medir el grado de eficiencia, y determinar el nivel de confianza y veracidad de la información financiera y administrativa del sistema y, consecuentemente, identificar eventuales deficiencias relevantes que requieran un mayor alcance de las pruebas a efectuar.

Como procedimiento previo a la Planificación de la Auditoría, el Equipo Auditor procedió a la Evaluación del Sistema de Control Interno en dos fases (Planificación y Ejecución), el cual se define como:

*"Proceso continuo realizado por la dirección, gerencia y otros empleados de la entidad, para proporcionar seguridad razonable, respecto a sí están lográndose los objetivos siguientes":*

- *Promover la efectividad, eficiencia y economía en las operaciones y, la calidad en los servicios;*
- *Proteger y conservar los recursos públicos contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal;*
- *Cumplir las leyes, reglamentos y otras normas gubernamentales,*
- *Elaborar información financiera válida y confiable, presentada con oportunidad; y,*
- *Promoción de la efectividad, eficiencia y economía en las operaciones y, la calidad en los servicios".*

En este sentido, los funcionarios públicos tienen la responsabilidad de utilizar los recursos con efectividad, eficiencia y economía, a fin de lograr los objetivos para los cuales fueron autorizados. Por lo tanto, tales funcionarios son responsables de establecer, mantener y evaluar periódicamente un sistema de control interno sólido para:

- *Asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas previstas,*
- *Proteger apropiadamente los recursos.*
- *Cumplir las leyes y reglamentos aplicables; y.*
- *Preparar, conservar y revelar información financiera confiable.*

Se señala que el período objeto de análisis corresponde al Ejercicio Fiscal 2006 y, realizada la evaluación de los componentes del Sistema de Control Interno que afectaron a la ejecución de las gestiones que se desarrollaron en la presente etapa, se ha determinado que la Institución presenta **deficiencias** en la estructura del Control Interno que promueve la Eficacia y Eficiencia de las operaciones del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN).



El gráfico siguiente define los niveles de riesgo por cada calificación establecida en la fase de ejecución:

VALORES DE RIESGO DE REFERENCIA	
Resultado menor a 0,4: Riesgo	<b>BAJO</b>
Resultado mayor o igual a 0,4 y menor a 0,9: Riesgo	<b>MEDIO</b>
Resultado mayor a 0,9: Riesgo	<b>ALTO</b>

CALIFICACIÓN FASE DE EJECUCIÓN								
ÍTEM	FASE O PROCESO	CRITERIOS EVALUADOS	TOTAL COMPONENTE	CALIFICACIÓN PRELIMINAR COMPONENTE	RIESGO CALIFICACIÓN PRELIMINAR DEL	PONDERACIÓN	PUNTAJE	CALIFICACIÓN GLOBAL SISTEMA DE CONTROL INTERNO
1	AMBIENTE DE CONTROL	26	34	1,3077	ALTO	0,1500	0,1962	<b>ALTO</b>
2	VALORACION DEL RIESGO	12	31	2,5833	ALTO	0,1500	0,3875	
3	ACTIVIDADES DE CONTROL	109	160	1,4679	ALTO	0,5000	0,7339	
	EVALUACION GENERAL	12	33	2,7500	ALTO	0,0500	0,1375	
	PRESUPUESTO	10	16	1,6000	ALTO	0,0500	0,0800	
	TESORERIA	21	29	1,3810	ALTO	0,0500	0,0690	
	CONTRATACION	14	17	1,2143	ALTO	0,1000	0,1214	
	INVENTARIOS	11	9	0,8182	MEDIO	0,0500	0,0409	
	PROCESO CONTABLE	19	24	1,2632	ALTO	0,0500	0,0632	
	NEGOCIO MISIONAL	22	32	1,4545	ALTO	0,1500	0,2182	
4	MONITOREO	12	26	2,1667	ALTO	0,1000	0,2167	
5	INFORMACION Y COMUNICACION	5	22	4,4000	ALTO	0,1000	0,4400	
<b>TOTALES</b>		<b>164</b>	<b>273</b>	<b>2,38512</b>	<b>ALTO</b>	<b>1,00000</b>	<b>1,97427</b>	

### 1. Ambiente de Control

La calificación obtenida en la "Fase de Ejecución", para este componente es de **1,3077 equivalente a un riesgo ALTO**, debido a los siguientes aspectos:

- Los funcionarios afectados señalaron que no cuentan con un código de ética razón por la cual éstos no han sido comunicados y por ende no participan en el desarrollo de los valores éticos a través de su desempeño con sentido de pertenencia y motivación.
- Se cuenta con una dependencia encargada del Control Interno, específicamente la Auditoría Interna, pero las actividades que realizan no son suficiente, pues no abarca todos los sectores de la Institución y no ejercen en plenitud sus funciones.
- Las autoridades superiores no muestran especial interés por potenciar el trabajo de control de la auditoría.



- La Institución no ha implementado y aplicado mecanismos de sensibilización y de práctica que faciliten el fortalecimiento del sistema de Control Interno.
- Las autoridades y funcionarios encargados no realizan en forma eficiente el seguimiento y evaluación de los mecanismos de control implementados y en la mayoría de los casos los informes no son elaborados correctamente ya que carecen de conclusiones y recomendaciones.
- La estructura organizacional utilizada específicamente de enero a julio, no permite orientar el trabajo hacia el alcance de los objetivos institucionales.
- Dentro de la Entidad, más de un área participa en la consecución de un mismo producto y/o servicio.
- Falta de supervisión adecuada y control de los trabajos que realizan los funcionarios de las distintas áreas.
- No se tiene conciencia, a niveles gerenciales, de la real importancia de la Auditoría Interna.

Lo señalado en este punto se deduce por lo siguiente:

- Controles inexistentes o inefectivos
- Las autoridades superiores y encargados de las diferentes direcciones no muestran interés por las observaciones y recomendaciones de auditoría interna ya que de los trabajos de control y verificación se ha detectado, en la mayoría de los casos que no se corrigen las observaciones ni se cumplen con las recomendaciones dictadas por Auditoría Interna.
- Auditoría Interna débil que no detecta e informa conductas inapropiadas, pues los controles no abarcan todos los sectores de la Entidad y no ejerce con plenitud sus funciones.
- Cultura orientada a normas no escritas y personales de cada Dirección.
- Falta de manuales y normas suficientes para regular las distintas funciones relacionadas con los Recursos Humanos.

## **2. Evaluación o Valoración del Riesgo**

El resultado obtenido es de **2,5833 lo que significa riesgo ALTO** y esto puede afectar significativamente el logro de los objetivos de la entidad, por las siguientes razones:

- El Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) no tiene establecido mecanismos que permitan identificar riesgos inherentes al control de las actividades administrativas debido a que, en el Ejercicio Fiscal Auditado, no se ha desarrollado procedimientos que así lo señalen. Tampoco cuenta con un mapa de riesgo.
- El Ente no ha generado un estudio para determinar la probabilidad de ocurrencia de riesgos en los diferentes procesos organizacionales, específicamente, los relacionados con la administración de los recursos financieros.
- La entidad no cuenta con un plan de contingencia que permita dar respuesta oportuna a la ocurrencia de cualquier situación riesgosa.



### **3. Actividades de Control**

La calificación obtenida para las actividades de control (total) es de **1,4679** que **equivale a la existencia de un riesgo ALTO**, por los siguientes aspectos:

- El Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) no ha diseñado un plan de control de carácter preventivo detallando los procedimientos y responsables de los procesos.
- Inexistencia de indicadores que permitan medir la eficiencia y efectividad de los controles aplicados.
- No existen procedimientos específicos para el manejo de riesgos identificados en la Institución.
- No se involucra a los usuarios y a la sociedad en general en la revisión de los planes, proyectos y programas a ser ejecutados por el ERSSAN que tiene como finalidad entre otras la de proteger los intereses de la comunidad y de los usuarios.
- No existe una adecuada segregación de funciones sobre todo en el área administrativa.
- No cuenta con un Manual de funciones que especifique claramente las obligaciones y funciones de cada una de las partes organizativas de la Institución.
- No se cuenta con procedimientos debidamente adoptados por el Ente para el desarrollo de cada una de las actividades operativas y de apoyo.
- La oficina de control interno o auditoría interna no participa efectivamente en el diseño, desarrollo e implementación de controles ha ser aplicados en cada uno de los procesos ejecutados por el Ente Regulador.

#### **3.1 Presupuesto**

- No cuenta con un manual de procedimientos para ejecutar el proceso presupuestario.
- En el periodo correspondiente al Ejercicio Fiscal 2006 se evidencio que la Institución no ejecuta en forma correcta y eficiente el presupuesto de acuerdo con los planes anuales y los mensuales de caja, presentando diferencias entre la planilla de Ejecución Presupuestaria de Egresos y el monto pagado según documentos respaldatorios, Imputación a objetos de gastos que no corresponden a la naturaleza del gasto, comprobantes de respaldo que no fueron adjuntados en ningún expediente, ausencia de documentos comprobatorios exigidos en el Manual de Rendición y Examen de Cuentas. El Calculo de la retención del SICP del 0,5% y del aporte jubilatorio se efectúan en forma incorrecta, no conforme a la ley y descuentos practicados sin tener en cuenta el monto de Bonificación por Cargo.

#### **3.2 Tesorería**

- No se cuenta con un manual de procedimientos establecido y aprobado por ERSSAN para el área de Tesorería.



- Existe una escasa segregación de funciones en el manejo de efectivo, no habiendo independencia de quienes realizan las actividades de registro y custodia.
- El ERSSAN no ha constituido una póliza que garantice el manejo de los recursos por parte del funcionario responsable de la caja chica.
- No existen prohibiciones por escrito, para firmas de cheques en blanco, cambio de cheques a empleados y/o pagos en efectivo (exceptuando los autorizados por caja chica).
- Se constataron deficiencias en el registro oportuno de los ingresos y desembolsos.

### **3.3 Contratación**

- No se cuenta con un manual de procedimientos establecido y aprobado por ERSSAN para el área de Contratación

### **3.4 Inventario**

- No se cuenta con un manual de procedimientos establecido y aprobado por ERSSAN para el manejo de inventario de los bienes adquiridos a través del proyecto.
- No existe una clara segregación de funciones en el manejo de inventario, no habiendo independencia de quienes realizan las actividades de registro y custodia.

### **3.5 Estados Contables**

- No se aplican en forma efectiva los procedimientos que faciliten en forma oportuna el flujo de información hacia el proceso de contabilidad.
- No son efectivos los mecanismos de registro oportuno de la causación de ingresos, gastos y costos.
- No son aplicados en forma oportuna los procedimientos administrativos para establecer responsabilidades en el registro de ingresos.
- No son aplicados en forma efectiva los procedimientos administrativos para establecer responsabilidades en el manejo de Caja Chica.
- No son aplicados en forma efectiva los procedimientos en las conciliaciones de saldos en las áreas de presupuesto, contabilidad y tesorería.

### **3.6 Procesos Misionales**

Las áreas misionales tienen por objeto medir el cumplimiento de los objetivos y el alcance de las metas establecidas en el plan de acción descriptas para el cumplimiento de las funciones y obligaciones específicas para el cual fue creado el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) según Ley 1614/00 General del Marco Regulatorio y Tarifario del Servicio Público de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario para la República del Paraguay.



La calificación obtenida en la Fase de Ejecución para este sub componente es de 1,4545 equivalente a un riesgo ALTO debido a los siguientes aspectos señalado por las autoridades competentes y en base al análisis de la fase de ejecución de los componentes del proceso misional del Ente:

### **En materia de regulación**

- No se han definido los procedimientos para verificar que las obras, equipos y actividades de los prestadores cumplan con los requisitos técnicos exigidos.
- No se reglamenta la utilización del agua potable para usos diferentes al consumo humano y los sistemas individuales de disposición de excretas, a fin de evitar el mal uso de dicho recurso.
- No se utiliza el pliego de bases y condiciones de la licitación o del concurso de precios para la concesión o el permiso del servicio, así como los términos y condiciones del contrato de concesión o permiso
- Si bien existe un reglamento sobre el servicio al cual se ajustan el titular, los usuarios y terceros en materia de calidad del servicio, seguridad, reglamento y procedimientos técnicos de control y uso de medidores, los mismos no son cumplidos en su totalidad.
- Ineficiente aplicación de los criterios que permitan evaluar el desempeño de los prestadores y verificar el cumplimiento de las condiciones básicas de prestación y los niveles de calidad establecidos en el Marco Regulatorio.
- No se aplica el régimen tarifario establecido en la Ley 1614/2000.
- No se establecen eficientemente los requerimientos de información que deben brindar los prestadores ni se realizan auditorias a los mismos a fin de verificar la veracidad de la información que los prestadores y concesionarios están obligados a suministrar.
- Se previene e impide, con deficiencias, las conductas discriminatorias, anticompetitivas o que signifiquen un abuso de situaciones monopólicas naturales, entre los prestadores en todas o cada una de las etapas del servicio.
- Si bien se reglamenta la aplicación de sanciones a los infractores, las mismas se aplican en forma deficiente.

### **En materia de Supervisión**

- No se supervisa el cumplimiento de las obligaciones asumidas respecto a las metas de mejoramiento y expansión del servicio por parte de los prestadores.
- No se supervisa, en su totalidad, el uso de las fuentes de agua cruda y sistemas alternativos de suministros de agua potable y de alcantarillado sanitario.
- Deficiencia en la supervisión y control sobre el servicio que reciben los usuarios ya que solo se realizan bajo denuncias, según lo mencionado por las autoridades del Ente
- Se supervisa en forma deficiente las conductas y actividades de los prestadores en relación al cumplimiento de las disposiciones del Marco



Regulatorio ya que solo se realizan bajo denuncias, según lo mencionado por las autoridades del Ente.

- No se crean en forma eficiente y con acciones concretas los vínculos con los organismos estatales a fin de cooperar en todo lo relativo al control de la actividad de los prestadores en materia de contaminación ambiental.
- No se aplican los controles de supervisión sobre el funcionamiento de los medidores y demás equipos vinculados a la prestación del servicio conforme con la reglamentación dictada al respecto.
- Deficiencia en el cumplimiento del control y supervisión del régimen tarifario, ya que solo se realiza bajo denuncias presentadas al Ente Regulador.

### **En materia de Administración de la Ley 1614/2000.**

- El ERSSAN no es efectivo en el cumplimiento de la Ley 1614/2000.
- Si bien se ha informado al Titular del servicio sobre cualquier tipo de infracción de los prestadores, detectada en relación a las obligaciones derivadas de la concesión o del permiso, la misma tiene un carácter meramente protocolar ya que no existe respuesta por parte del Estado Paraguayo ni un seguimiento adecuado del mismo por parte del Ente Regulador. Evidenciándose así una falta de preocupación y responsabilidad por parte del Estado en relación a las políticas públicas referente a la provisión del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario en el territorio nacional.
- La atención a los reclamos de los usuarios se realiza con deficiencia, pues no existe un sistema que agilice el seguimiento a los mismos.
- No se aplican las sanciones, a todos los infractores, de conformidad con lo establecido en la Ley N° 1614/2000 y las reglamentaciones pertinentes.
- Así mismo se evidenció las siguientes deficiencias que obstaculizan el cumplimiento de las funciones y obligaciones para el cual fue creado el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN):

#### **1. Estructura deficiente del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado.**

El servicio de agua potable y alcantarillado a nivel nacional presenta una estructura deficiente debido a la cantidad excesiva de prestadores. Esta situación limita en forma considerable el cumplimiento en forma eficiente de las funciones y obligaciones establecidas para el ente regulador.

Esta estructura del servicio de agua potable y alcantarillado está compuesta principalmente por tres grandes tipos de prestadores: ESSAP S.A. empresa privada con participación mayoritaria del Estado Paraguayo, Junta de Saneamiento y Aguaterías privadas.



Tipo de Prestadores	Total de Sistemas	Conexiones Agua Potable	Conexiones Alcantarillado
ESSAP S.A.	28	235.574	117.396
JUNTA DE SANEAMIENTO	1.397	256.291	0
AGUATERIAS PRIVADAS	262	70.902	9.386
COMISIONES VECINALES	446	39.308	0
CONAVI	74	9.936	607
MUNICIPALIDADES	7	5.347	447
EMPRESAS PUBLICAS INC	1	100	0
YACYRETA	2	3.543	0
<b>Total</b>	<b>2.217</b>	<b>621.001</b>	<b>127.836</b>

Datos proveídos por ERSSAN

## 2. Poca cobertura a nivel nacional del servicio de agua potable y alcantarillado

Según datos de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo el porcentaje de cobertura de agua potable en el año 2000 era del 54,5 %, de los cuales el 42,3% correspondían a Corposana y Senasa y el 12,2% correspondía a Redes Privadas. Según datos proveídos por el Ente Regulador de Servicio Sanitarios (ERSSAN) en el año 2005 se tenía aproximadamente una cobertura de agua potable del 54,6 % en todo el territorio nacional, de los cuales el 27,3% es proveído por Junta de Saneamiento o Comisiones (Senasa), el 12% por ESSAP y el 15,3% por Aguaterías Privadas u otros. Tal como se puede observar en el siguiente cuadro.

### AGUA POTABLE

DESCRIPCION	AÑO 2000	AÑO 2005
CORPOSANA/ESSAP	18,0 %	12,0 %
Comisiones o Junta de Saneamientos (SENASA)	24,3 %	27,3 %
Aguaterías Privadas	12,2 %	15,3 %
TOTAL	54,5 %	54,6 %

### ALCANTARILLADO

Para el servicio de alcantarillado la situación es aún más crítica ya que solo existe una cobertura a nivel nacional del 11,2%, siendo el mayor prestador de este servicio la empresa privada con participación mayoritaria del Estado Paraguayo ESSAP S.A.

DESCRIPCION	AÑO 2005
CORPOSANA/ESSAP	10,3 %
AGUATERIAS PRIVADAS	0,8 %
CONAVI – MUNICIPALIDADES	0,1 %
TOTAL	11,2 %



### **3. Marco legal vigente inadecuado a la realidad estructural del sistema de servicio de Agua Potable y Alcantarillado.**

Existe un Marco Legal estructurado e ideado sobre la base de experiencias capitalizadas por los Entes Reguladores de otros países que no se adecuan a la realidad estructural del sistema de servicio de Agua Potable y Alcantarillado, debido principalmente al escaso esfuerzo para la adecuación de las deficientes infraestructuras disponibles, el poco interés en mejorar las infraestructuras disponibles, la falta de políticas públicas y el manejo inadecuado de los principios económicos y administrativos por parte de los prestadores del servicio.

A su vez el marco legal vigente ha establecido el área de prestación del servicio de agua potable y alcantarillado protegiendo a los prestadores ya existentes antes de la vigencia de la Ley 1614/00 y limitando la posibilidad de expansión del servicio por parte de otros prestadores más eficientes. Cabe destacar que dicho marco legal establece un permiso a los prestadores que no sea ESSAP de un plazo de 10 años, a partir de la fecha de vigencia, pudiendo ser renovables siempre y cuando estos prestadores hayan brindado eficientemente el servicio, cumplido con las normas establecidas por el Organismo Mundial para la Salud (OMS) sobre la calidad del agua y su impacto en el medio ambiente y las obligaciones en cuanto a las disposiciones legales, cuestiones estas que en la mayoría de los casos no son cumplidas por los prestadores.

### **4. Deficiente gestión para el cumplimiento de la funciones establecidas**

El ERSSAN tiene como finalidad regular la prestación del servicio, supervisar el nivel de calidad y de eficiencia del servicio, proteger los intereses de la comunidad y de los usuarios, controlar y verificar la correcta aplicación de las disposiciones vigentes en lo que corresponda a su competencia. Estas funciones no son cumplidas por el ERSSAN, debido principalmente por la limitación presupuestaria, el marco legal inadecuado y por la excesiva cantidad de prestadores que imposibilita el cumplimiento en forma eficiente de las funciones y obligaciones del Ente Regulador.

### **5. Limitación en la obtención de recursos para la ejecución presupuestaria**

El bajo presupuesto con que cuenta el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) basados exclusivamente en la percepción de la tasa retributiva del 2% abonadas por los usuarios y percibida por ESSAP, dificulta el cumplimiento de las funciones y obligaciones del ente regulador, lo que repercute en una escasa disponibilidad de recursos económicos, técnicos y humanos, necesarios para la gestión administrativa. El Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), no percibe la tasa retributiva del 2% de la totalidad de los permisionarios.

El incumplimiento en el cobro de la Tasa Retributiva del 2% de la totalidad de los prestadores representa una pérdida de aproximadamente G. 67.177.942 (Guaraníes sesenta y siete millones ciento setenta y siete mil novecientos cuarenta y dos) en forma mensual, equivalente en forma anual a un monto de G. 806.135.304 (Guaraníes ochocientos seis millones ciento treinta y cinco mil

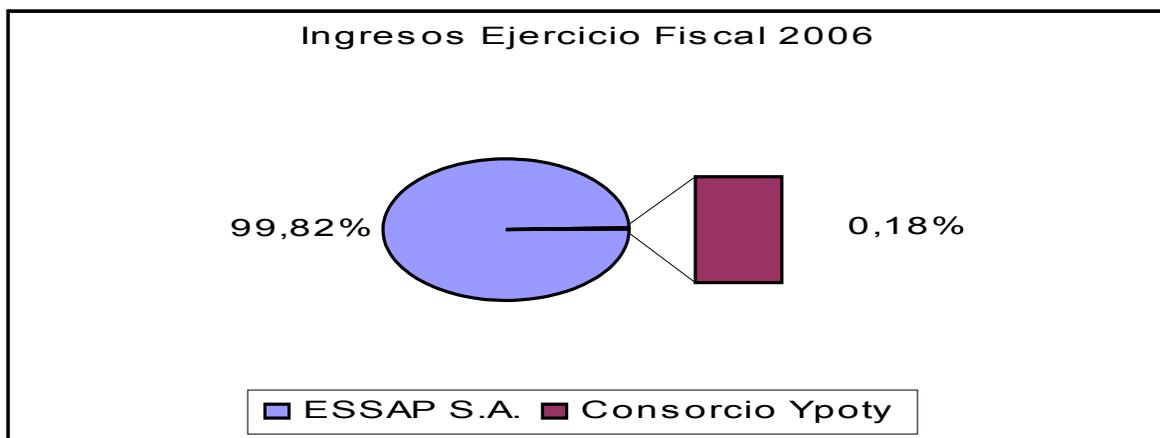


trescientos cuatro), que representa un 21% del total del presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2006.

#### 6. Excesiva dependencia del Ente Regulador con el ESSAP.

El Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) depende exclusivamente de los ingresos percibido en concepto de Tasa Retributiva del Servicio (TRS) ya que el 99,81% del total recaudado en concepto de Tasa por Tercerización de Servicio durante el periodo fiscal 2006 corresponde a lo percibido por parte de la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP S.A.). Según se detalla en el siguiente cuadro.

Prestador	Monto percibido en G. Ejercicio Fiscal 2006	Porcentaje
ESSAP	3.178.980.473	99,82 %
Consortio Ypoty	5.805.557	0,18 %
<b>TOTAL Ejercicio Fiscal 2006</b>	<b>3.184.786.030</b>	<b>100 %</b>



Esta situación supone un alto grado de dependencia del Ente Regulador con la empresa ESSAP S.A., lo que dificulta una acción efectiva en el cumplimiento de las funciones y obligaciones del ERSSAN, esto se agrava aún mas considerando que la misma es una empresa privada con participación mayoritaria del Estado Paraguayo.

#### 7. Falta de políticas públicas por parte del Estado Paraguayo,

Se evidencia carencia de política pública y de responsabilidad por parte del Estado Paraguayo, en el ejercicio de la Titularidad a fin de favorecer el desarrollo y la cobertura en cantidad y calidad del servicio de agua potable y alcantarillado en el territorio nacional.

Al respecto, el Decreto N° 18880/02 que reglamenta la Ley N° 1614/00 en el Artículo 7° Política Sectorial, establece la responsabilidad del Titular del Servicio de orientar las políticas del sector de los servicios de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario, lo que implica la ejecución de las siguientes acciones:



- a) Conducir el planeamiento estratégico, determinando metas de expansión y mejoras de calidad de los servicios, que involucren especialmente a la población del medio rural, y a la de mayor vulnerabilidad social y sanitaria, de acuerdo al Plan de Desarrollo del Servicio (PDS) que se formule.
- b) Formular e implementar, en coordinación con los Organismos administrativos competentes, las políticas financieras y de inversión pública destinadas al desarrollo de los servicios, pudiendo delegar la ejecución de las acciones emergentes, en instituciones públicas o privadas.
- c) Promover políticas y acciones orientadas a la protección de los derechos de los usuarios, y a la participación de la sociedad civil.
- d) Promover el desarrollo empresario y la optimización de las capacidades de las entidades prestadoras de servicios, fomentando la conformación de unidades de gestión basadas en criterios de eficiencia técnica y económica y viabilidad financiera.
- e) Fomentar la participación privada y la organización comunitaria, como formas para la gestión y expansión de los servicios.
- f) Dirigir la gestión de financiamiento interno e internacional, con destino al desarrollo y sostenibilidad de los servicios.
- g) Desarrollar y mantener actualizado un completo sistema de información sectorial, que comprenda, principalmente, el mapa prestacional del país con el respectivo estado de situación de los servicios y cobertura, y el inventario de los programas y acciones recomendadas y en ejecución.
- h) Orientar y promover actividades de asistencia técnica, capacitación, investigación científica y tecnológica, y de educación sanitaria.
- i) Coordinar la actuación de los organismos públicos de todo nivel, en relación con las temáticas relativas a los servicios de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario, promoviendo la articulación de sus respectivas actividades.
- j) Fortalecer la capacidad de las Municipalidades y Gobernaciones a fin de que asuman responsabilidades concretas en cuanto a recoger, transmitir y efectuar el seguimiento de las inquietudes que interesen a la población de sus respectivos ámbitos.
- k) Diseñar la política general de subsidios sectoriales, priorizando la focalización del beneficio a favor de familias y personas que carezcan de posibilidades de solventar los costos de acceso a la cobertura y al íntegro sostenimiento de las prestaciones.
- l) Las demás que le atribuya la Ley N° 1614/2000, y la Reglamentación emergente.

Las autoridades del Ente Regulador deberán realizar gestiones referentes a la modificación de la Ley N° 1617/2000 a fin de contar con un Marco Legal acorde a las necesidades y prioridades del servicio de agua potable y alcantarillado. Teniendo en cuenta la realidad de nuestro país y con el objetivo de evitar trabas que obstaculicen un mejor servicio y mayor cobertura en todo el país ya que la provisión de agua potable y alcantarillado es una necesidad básica para la población.

#### **4. Monitoreo**



La calificación obtenida en la fase de ejecución para este componente es de **2,1667 equivalentes a un riesgo ALTO.**

- La metodología aplicada a través del sistema de evaluación no se ajusta a las operaciones o procesos misionales del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN)
- Las acciones alternativas de corrección para atenuar las debilidades potenciales identificadas en la organización no son aplicadas.
- Los funcionarios afectados señalaron que no se realizan talleres con la participación de todos los funcionarios del Ente que permitan retroalimentar a la alta dirección a cerca de las diferencias sobre los controles aplicados.
- El Ente no cuenta con indicadores que permitan medir la eficacia y efectividad de los controles aplicados, ni con procedimientos administrativos específicos que permitan manejar los riesgos identificados y la necesidad de ajustes al sistema implementado.
- La oficina de Auditoría Interna no realiza seguimiento a las recomendaciones formuladas por los organismos o unidades que controlan las actividades de la Entidad, ya sea de recomendaciones realizadas por la Auditoría Externa o de este Organismo Superior de Control. Esta situación deja traslucir que en la Entidad auditada no se siente el acompañamiento que debe brindar la Auditoría Interna a las distintas áreas que componen el ERSSAN.

## **5. Información y Comunicación**

La calificación obtenida para el componente de información y comunicación es de **4,4000 que equivale a un riesgo ALTO.**

- El Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) no cuenta con un sistema integrado de información que contribuya a una efectiva toma de decisiones adecuadas.
- El Ente no ha diseñado e implementado un plan de contingencia para ser aplicado en caso de fallas en los canales de comunicación.
- No se cuenta con un sistema de información y comunicación acorde a la actividad desarrollada por el Ente Regulador para la consecución de los objetivos institucionales.
- No ha habido un eficiente manejo en la información como insumo básico que le permita a la administración la optimización de los demás recursos y la toma de decisiones.
- No se ha definido claramente la responsabilidad para la administración de los sistemas de información.
- Por lo expuesto, los medios o sistemas de comunicación utilizados por el ente no son oportunos, ágiles y adecuados en cuanto al suministro de información, tanto interna como externa, para la toma de decisiones.

## **CAPITULO VII**



## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

### CAPITULO II: ANALISIS DE LAS FUNCIONES Y OBLIGACIONES DEL ENTE REGULADOR DEL SERVICIOS SANITARIOS (ERSSAN)

#### CONCLUSION

De lo expuesto precedentemente, se puede concluir que el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) no ha cumplido en forma eficiente los objetivos y obligaciones determinadas en la Ley N° 1614/00 del Marco Regulador y Tarifario del Servicio Público de Provisión de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario para la República del Paraguay, tanto en materia de Regulación, Supervisión y Administración. A pesar de contar con más de seis años de vigencia y de haber constituido erogaciones desde sus inicios por un total de G. **13.151.685.416 (guaraníes trece mil ciento cincuenta y un millón seiscientos ochenta y cinco mil cuatrocientos diez y seis)**, financiadas en un 97,4% por los usuarios y consumidores del servicio de agua potable, prestado en la mayoría de los casos por la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A. (ESSAP S.A.). Estas erogaciones representan en un 70,30% a gastos en concepto de "Servicios Personales"

#### RECOMENDACION

Las autoridades del Ente Regulador deberán realizar gestiones referentes a la modificación de la Ley N° 1614/2000 a fin de contar con un Marco Legal acorde a las necesidades y prioridades del servicio de agua potable y alcantarillado. Teniendo en cuenta la realidad de nuestro país y con el objetivo de evitar situaciones que impidan un mejor servicio y mayor cobertura en todo el país ya que la provisión de agua potable y alcantarillado es una necesidad básica para la población.

Así mismo, el ERSSAN deberá destinar mayores recursos para el desarrollo y cumplimiento de la misión "(...) *Garantizar que los prestadores de agua potable y saneamiento del país provean sus servicios en la calidad y cantidad necesaria (...)*" y la visión de la institución "(...) *Propender a que los prestadores del servicio de provisión de agua potable y saneamiento den cobertura a toda la población del país, para garantizar tanto la calidad y la continuidad de la prestación (...)*". (Las negritas y el subrayado son de la CGR)

### CAPITULO III PROCESO DE PLANEACIÓN



### III.1 GESTIÓN DEL ENTE REGULADOR DE SERVICIOS SANITARIOS (ERSSAN)

#### CONCLUSIÓN

El Ente ha llevado a cabo gestiones para el cumplimiento del Plan del de Acción Institucional, sin embargo no se ha ejecutado el total de lo programado determinándose el cumplimiento parcial de dicho Plan. Se observa que las diferentes direcciones que componen la Estructura del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) no han cumplido en su totalidad con el plan de actividades aprobado por el Comité de Administración por Acta N° 142/2006 de fecha 24/01/06, el incumplimiento se debe a la falta de recursos financieros y movilidad para realizar las actividades mencionadas precedentemente por parte de las diferentes Direcciones.

Dichas actividades no ejecutadas se detallan a continuación:

- Base de Estudios Tarifarios (BET).
- Primera fijación tarifaria.
- Inspecciones de carácter económico financiero
- Delimitación del área de prestación.
- Análisis de la calidad y servicio del agua.
- Licencia ambiental.

Así mismo, las diferentes direcciones que componen la Estructura del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) no presentan un plan de trabajo detallando cronológicamente las diferentes tareas a desarrollar a fin de realizar un seguimiento adecuado del cumplimiento de los mismos.

#### RECOMENDACIÓN

Las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) deberán realizar las correcciones administrativas, financieras y técnicas necesarias a fin de dar cumplimiento en tiempo y forma a las actividades no ejecutadas y así cumplir con el desarrollo y ejecución como también deberá tomar los recaudos necesarios para contar con los recursos necesarios con el fin de cumplir con las funciones y obligaciones para la cual fue creada.

En los términos de eficacia y eficiencia el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), deberá establecer procedimientos oportunos y gestionar la viabilidad para la obtención de recursos que facilite el cumplimiento de objetivos y su Plan de acción dentro del periodo considerado.



### III.2 DE LOS PRESTADORES DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO

#### CONCLUSION

De los trabajos de análisis realizados a los legajos de prestadores de servicios de agua potable y alcantarillado se concluye que solo el 19,03 % del total de la muestra cumple con los requisitos de inscripción, lo cual representa un porcentaje muy bajo, ya que las mismas sirven de base para el conocimiento y la obtención de información de los prestadores sujetos al control y supervisión.

Al respecto, el **Decreto N° 18880/02 que reglamenta la Ley N° 1614/00 en su Artículo 154° - Procedimiento de Inscripción en el Registro de Prestadores, expresa:** "Los prestadores de hecho, en condiciones de resultar beneficiarios, han de completar dentro de los sesenta (60) días de vigencia del presente Decreto Reglamentario, la solicitud de regularización y registro, aportando las siguientes informaciones":

- g) Documentación legal e impositiva del prestador.
- h) Servicios que se están prestando a la fecha.
- i) Numero de usuarios servidos, expresado en número de cuentas unitarias de facturación.
- j) Población estimada servida.
- k) Área geográfica donde se están prestando los servicios, computando únicamente aquellas zonas donde el prestador hubiere tendido redes de distribución o recolección domiciliaria. La delimitación del área se presentará por medio de un mapa o plano regulador.
- l) Cuadro tarifario y tarifas que estuviere aplicando.

Antes de los nueve meses contados a partir de la vigencia indicada en este artículo, los prestadores completarán la información técnica y comercial que se indicará en el Reglamento de Calidad del Servicio.

Respecto de la inscripción de las JUNTAS de SANEAMIENTO en el registro, y sin que se afecte su presentación voluntaria, el SENASA efectuará la íntegra tramitación de la regularización de dichas entidades.

El ERSSAN está facultado a eximir o diferir el cumplimiento de alguna información, cuando determine la existencia de razones justificadas para ello.

La información será procesada por el ERSSAN, mediante el control de las referencias aportadas, pudiendo a tal efecto, requerir las aclaraciones e información complementaria a los prestadores y/o terceros, que estime necesarias. El ERSSAN corregirá de oficio la delimitación de las zonas de prestación denunciadas, de acuerdo a las limitaciones establecidas por el artículo 148° de este Decreto Reglamentario, y el control que realice en el terreno. La delimitación geográfica que el ERSSAN proponga al Titular del Servicio no constituirá acto recurrible".

Asimismo, los legajos no son llenados en forma completa y presentan deficiencia que denotan una falta de cumplimiento en las funciones y atribuciones que tiene el



ERSSAN a fin de hacer cumplir lo establecido en el marco legal y los decretos reglamentarios de calidad, servicio y tarifario como así también las reglamentaciones internas emanadas por el Consejo Administrativo del ERSSAN. De la muestra seleccionada del total de legajos de prestadores se constata la falta de políticas y procedimientos para el cumplimiento de la verificación técnica y financiera ya que los mismos no se realizan en forma periódica y contienen deficiencias que denotan una gestión inadecuada por parte del Ente Regulador en el cumplimiento del Marco Regulatorio y las condiciones acordadas en concesiones y permisos, a través de la prevención, ajuste oportuno y sanción de los comportamientos reñidos con dichas normas.

Al respecto, se debe considerar lo prescripto en la Ley 1614/00, Art. 8° de las Facultades y Obligaciones del ERSSAN, inciso 7) *"establecer los requerimientos de información que deben brindar los prestadores y realizar auditorias a los mismos, a fin de verificar la veracidad de la información que ellos están obligados a suministrar"*

Así mismo el Artículo 18° Facultades y Obligaciones de Supervisión: *"Las acciones de supervisión enumeradas en el artículo 10° Inc.) numerales 1 a 7 inclusive, tienen como propósito asegurar el cumplimiento del Marco Regulatorio y las condiciones acordadas en concesiones y permisos, a través de la prevención, ajuste oportuno y sanción de los comportamientos reñidos con dichas normas. El ejercicio de la actividad de supervisión se basará: (a) en el autocontrol e información que administre y/o proporcione el prestador; (b) en los estudios y auditorias obligatorias o especiales que el ERSSAN ordene; (c) en las inspecciones que en observancia del artículo 81° de la Ley N° 1614/2000, diligencie por sí o a través de terceros el ERSSAN, y (d) en las denuncias y quejas que formulen los usuarios o sus entidades representativas"*.

*"La tarea de supervisión respecto de las JUNTAS de SANEAMIENTO podrá ser ejercida por el SENASA, en base a un Plan Anual de Supervisión que para tales prestadores, dispondrá el ERSSAN"*.

*"Cuando por medio de las actividades de control se detecte alguna conducta reprochable, el propósito inicial será procurar el inmediato cese de la misma, y la asunción por el causante, de la responsabilidad resarcitoria a que hubiere lugar. En tal mérito, el ERSSAN cursará en todos los casos la intimación respectiva, antes de impulsar la tramitación sancionatoria que corresponda"*.

### **RECOMENDACIÓN:**

Las autoridades del Ente Regulador deberán arbitrar las medidas necesarias a fin de dar cumplimiento a los requisitos de inscripciones con la totalidad de los prestadores registrados y hacer cumplir lo que establece la Ley 1614/2000 y el Decreto N° 18880/02. En los términos de Eficiencia, Eficacia y Economía, el Ente deberá establecer procedimientos más ágiles, oportunos y gestionar la viabilidad para lograr que el Legajo de los Prestadores contengan todos los requisitos prescripto en las disposiciones legales, pues el Recurso Financiero del Ente se halla sujeta a sus ingresos propios, además la falta de informaciones impide con sus Objetivos y Plan de Acción.



## **CAPITULO IV: PROCESO DE DIRECCIÓN**

### **IV.1 AUDITORÍA INTERNA**

#### **CONCLUSIÓN:**

Considerando las observaciones y recomendaciones realizadas por la auditoría Interna, se ha evidenciado que se hizo caso omiso a las sugerencias de la mencionada Unidad de Control, en cuanto a la regularización de las observaciones citadas precedentemente, debido a que no han sido subsanadas hasta el periodo de estudio comprendido por esta auditoría.

Asimismo, las autoridades del Ente y los responsables de las diferentes Direcciones no han demostrado interés en el cumplimiento al seguimiento de las observaciones y recomendaciones e inclusive en algunos casos ni siquiera van acompañadas de recomendaciones.

Se pudo constatar a la vez que el "Plan de Acción año 2006 de la Auditoría Interna" no fue ejecutado en su totalidad según lo establecido por la Auditoría Interna.

#### **RECOMENDACIÓN**

Las deficiencias señaladas deben ser corregidas de manera a fortalecer los controles internos de la Entidad. Asimismo, el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) deberá incorporar a su estrategia un plan de capacitación del personal directivo, ejecutivo y funcionarios sobre temas básicos de control, específicamente lo relacionado a las funciones básicas del Ente.

Dar prioridad, y especial atención, a la actividad de Auditoría y auditores en función a su papel de consultores y asesores metodológicos, lo cual redundará en agregar valor al trabajo de la Auditoría Interna. Además, de garantizar la continuidad y sistematicidad de la superación y capacitación de los auditores y la atención priorizada a su trabajo y la seguridad logística del mismo.

### **IV.2 DEL AREA DEL PERSONAL**

#### **CONCLUSIÓN**

Hemos observado que el Ente no mantiene actualizado los legajos de funcionarios permanentes y contratados, específicamente en los documentos referentes al Antecedente Policial y Judicial, los cuales son requisitos exigidos en la Ley 1626/00 "De la Función Pública" y establecido en el Acta N° 1 de la Resolución N° 81/2004 en sus artículos 1°, 2°, 3°, 6° y 9°

#### **RECOMENDACIÓN**

El Ente en adelante deberá abocarse a la actualización de los legajos del personal permanente y contratado, conforme la Ley 1626/00 "De la Función Pública"



## CAPITULO V: PROCESO DE CONTROL

### V.1 DEL CONTROL DE LOS INGRESOS

#### CONCLUSIÓN:

1. El Ente Regulador de Servicios Sanitarios no ha dado cumplimiento con lo prescrito en la Ley 1614/200 en su Artículo N° 22°, y lo dispuesto en el Decreto Reglamentario N° 18880/02 en sus Artículos 30° y 162° así como lo resuelto por el Comité de Administración según Resolución N° 1 del Acta N° 128/2005 el cual resuelve: Artículo 1° "Fijar la tasa retributiva en un 2% (dos por ciento) sobre el valor de la facturación de los usuarios del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario, la que regirá a partir del año 2006, que será percibida por los prestadores permisionarios"

En consecuencia, la percepción de la tasa retributiva debió ser obligatoria y aplicada a todos los prestadores, sin embargo, el Comité de administración ha resuelto practicar el cobro "solamente ESSAP por tener el mismo un mayor volumen de ingreso que todos los demás prestadores y por poseer un sistema de gestión rápido que pudo incluir el 2% en forma rápida y eficiente, (...)"; por lo que el Ente dejó de percibir G. **G. 67.177.942** (Guaraníes sesenta y siete millones ciento setenta y siete mil novecientos cuarenta y dos) en forma mensual, y que anualmente representa **G. 806.135.304** (Guaraníes ochocientos seis millones ciento treinta y cinco mil trescientos cuatro).

De todo lo expuesto, la decisión del comité de Administración, manifiesta una total violación a las atribuciones que le fueran conferidas en el Art. 19° inc. i) "(...), realizar todos los actos jurídicos que sean necesarios para el funcionamiento regular y eficiente del ente, así como el cumplimiento de su objeto y fines"

Es de considerar que todo lo señalado en este punto afecta el cumplimiento eficaz y eficiente de las funciones y obligaciones del Ente Regulador de Servicios Sanitarios

2. Las autoridades de ERSSAN no han demostrado esfuerzo por realizar una gestión eficiente ni eficaz para el cobro de los intereses generados por la integración tardía de la tasa retributiva del servicio por parte de ESSAP, considerando que desde el 21/05/2003 han contado con notas e informes de los cálculos realizado sobre las moras hasta que en fecha 06/12/06, con mas de cuatro años de retraso, han percibido G. 200.741.445 (Guaraníes doscientos millones setecientos cuarenta y un mil cuatrocientos cuarenta y cinco), correspondiente a los periodos de octubre de 2002 a diciembre de 2005.

Considerando las exposiciones anteriores se deduce que el ERSSAN no ha recibido el cobro oportuno de los intereses por mora en la integración tardía de la Tasa Retributiva de ESSAP, incumpliendo de esta manera lo prescrito en la " Ley N° 1614/2000, que expresa en el Artículo 84° Inc. a) "Los incumplimientos que darán lugar a la aplicación de multas, como el monto de



la mismas, serán establecidos por el ERSSAN, con carácter general y obligatorio. Sin perjuicio de lo dicho anteriormente, corresponderá aplicar multas en los siguientes casos:

b) incumplimiento del prestador de cualquiera de sus obligaciones contempladas en esta ley o en las reglamentaciones que dicte el ERSSAN;

"El ERSSAN establecerá el monto de las multas aplicables en la reglamentación respectiva, pero el mismo no podrá ser inferior a un jornal ni superior a cien mil jornales mínimos para actividades diversas no especificadas para la Capital fijada por la autoridad competente".

"Las multas que aplique el ERSSAN deberán ser pagadas dentro del plazo de quince días hábiles desde que la resolución que la dispuso hubiese quedado firme en sede administrativa y fuese notificada al infractor. Las multas podrán ser requeridas de pago directamente al infractor, o, en el caso de permisionarios y concesionarios, podrán ser ejecutadas sobre las garantías que éstos tengan constituidas a favor del titular del servicio o contra los fiadores o co-deudores, según fuere el caso".

3. El Ente Regulador de Servicios Sanitarios, de acuerdo a los informes remitidos a este equipo de auditores y a las notas internas remitidas a las autoridades del Ente, no ha registrado contablemente los Intereses por moras por la integración tardía de la tasa retributiva del servicio correspondiente a ejercicios anteriores, adeudados por ESSAP S.A.

Estos montos en concepto de multa según respuesta del Ministerio de Hacienda a través de la Nota D.G.C.P. N° 848 de fecha 10 de noviembre de 2005 informa entre otras lo siguiente: "(...) La Tasa Retributiva del Servicio que corresponde a ciclos vencidos y aun pendientes de cobro, **no será posible el registro debido a que no se cuenta con la documentación y el importe a ser cobrado** (...)".

De esta manera, de todo lo expuesto precedentemente por el Ente, se puede evidenciar que los Estados Contables y Financieros no reflejan claramente la veracidad de la información contable conforme lo disponen los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados (PCGA), porque no se hallan expuestos los derechos del Ente a percibir el monto correspondiente a los intereses, aunque se traten de cálculos estimativos mientras dure la decisión de las autoridades por aplicar formalmente el porcentaje correspondiente, pues son cobros efectivamente realizados por ESSAP a los usuarios y que sin embargo no fueron transferidos o percibidos por ERSSAN en su oportunidad.

Al respecto, la Ley 1535/99 en su Artículo 54. expresa cuanto sigue: La contabilidad pública deberá recopilar, evaluar, procesar, registrar, controlar e informar sobre todos los ingresos, gastos, costos, patrimonio y otros hechos económicos que afecten a los organismos y entidades del Estado. La



información de la contabilidad sobre la gestión financiera, económica y patrimonial tendrá por objeto:

- a) apoyar la toma de decisiones de las autoridades responsables de la gestión financiera y las acciones de control y auditoría;
  - b) facilitar la preparación de estadísticas de las Finanzas Públicas, de las Cuentas Nacionales, y demás informaciones inherentes; y
  - c) cumplir con los requisitos constitucionales de rendición de cuentas.
4. ERSSAN no percibe ni registra los intereses generados por la integración tardía de la tasa retributiva percibida por ESSAP y el Consorcio Ypoti durante el ejercicio fiscal 2006 por un monto total de G. 4.976.249 (Guaraníes cuatro millones novecientos setenta y seis mil doscientos cuarenta y nueve) de acuerdo a lo establecido en el artículo 30 del Decreto N° 18.880/02 que reglamenta la Ley N° 1614/00.
5. El Ente Regulador de Servicios Sanitarios, conforme a los informes remitidos a este equipo de auditores no ha realizado una gestión ágil, eficiente y eficaz tendientes a realizar un control oportuno y adecuado para la percepción correcta de la Tasa Retributiva sobre lo percibido por los prestadores y a la utilización de los formularios y procedimientos aprobados por el Comité Administrativo.
6. Las diferencias en el monto de la transferencia realizada por la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP), al Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), en concepto de Tasa Retributiva del Servicio (TRS) y los ingresos según los reportes del Departamento de Recaudaciones de ESSAP, arrojan diferencias que totalizan G. 19.809.675 (Guaraníes diecinueve millones ochocientos nueve mil seiscientos setenta y cinco), con lo cual se concluye que el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) no ejerce un control adecuado y eficiente en este recurso financiero, así como en el desempeño de las funciones y obligaciones del Ente establecidas según ley N° 1614/00 General del Marco Regulatorio y Tarifario del Servicio Público de Provisión de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario para la República del Paraguay.

## **RECOMENDACIÓN**

1. En los términos de Eficiencia, Eficacia y Economía, el Ente deberá generar procedimientos más ágiles y oportunos para el cobro de la Tasa Retributiva y hacer cumplir lo dispuesto en la Ley 1614/00 y el Decreto 18880/02 que lo reglamenta así como las Resoluciones emanadas del Comité de Administración, a fin de mejorar los niveles de ingresos para el cumplimiento eficiente y eficaz de las funciones y obligaciones como Ente Regulador del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado, sobre todo, siendo ésta una institución autónoma que opera principalmente con fondos propios para el logro de sus objetivos.
2. En los términos de Eficiencia, Eficacia y Economía las autoridades del Ente son responsables de la aplicación de las disposiciones legales por lo tanto deberán arbitrar las medidas administrativas necesarias, a efectos de evitar



- situaciones similares con otras concesionarias, adoptando procedimientos oportunos que den celeridad a las gestiones del Ente.
3. Las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) deberán arbitrar las medidas necesarias a fin de lograr una exposición veraz, confiable de la información de los Estados Contables y Financiero del Ente. Evaluando los conceptos de Eficiencia, Eficacia y Economía, el Ente deberá adoptar procedimientos oportunos y adecuados para el cobro de los intereses que genera el retraso en la percepción de la Tasa Retributiva de Servicio, sobre todo, siendo ésta una Institución autónoma que opera con fondos propios.
  4. La Institución auditada deberá contar con los mecanismos adecuados a fin de percibir y registrar los intereses por pago atrasados de la Tasa Retributiva de Servicios del 2% cobrada a los usuarios y percibida por los prestadores a fin de arbitrar las medidas administrativas necesarias, a efectos de regularizar dicho cobro y evitar inconvenientes posteriores y dando cumplimiento a lo que establecen las disposiciones legales. Aplicando los conceptos de Eficiencia, Eficacia y Economía, el Ente deberá adoptar procedimiento oportunos y adecuados para el cobro de los intereses que genera el retraso en la percepción de la Tasa Retributiva de Servicio, sobre todo, siendo ésta una Institución autónoma que opera con fondos propios.
  5. El Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) deberá tomar los recaudos pertinentes y las acciones administrativas correspondientes a fin de realizar un control eficiente en la verificación de la correcta y completa percepción de la Tasa Retributiva del Servicio del 2% por parte de los prestadores del servicio de agua potable y alcantarillado. En términos de Eficiencia, Eficacia y Economía, el Ente deberá adoptar procedimientos oportunos y adecuados para el cobro de los intereses que genera el retraso en la percepción de la Tasa Retributiva de Servicio, sobre todo, siendo ésta una Institución autónoma que opera con fondos propios.
  6. El Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) deberá controlar y verificar la correcta aplicación de las disposiciones vigentes en lo que corresponda a su competencia. Aplicando los conceptos de Eficiencia, Eficacia y Economía de la gestión se concluye que el Ente deberá implementar procedimientos de control más ágiles y oportunos para el cruce de informaciones y percepción correcta de la Tasa Retributiva de Servicio ya que la misma es una fuente de recurso financiero del Ente.

## **V.2 DEL CONTROL DE LOS EGRESOS**



## V.2.1 RUBRO 100 - SERVICIOS PERSONALES

### CONCLUSIÓN:

1. Del análisis realizado se concluye que la Administración del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) realiza el cálculo del aporte jubilatorio del 25.5% sin considerar las asignaciones percibidas por los funcionarios en concepto de "Bonificación por Responsabilidad en el Cargo", lo que representa una diferencia de **G. 58.140.000** (Guaraníes cincuenta y ocho millones ciento cuarenta mil), diferencia no ingresada al Instituto de Previsión Social (IPS).

Al respecto, en el Anexo al Decreto N° 7070/06 que reglamenta la Ley N° 2869 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2006", en el punto 14 Aguinaldos, establece cuanto sigue: "Estará excluida la asignación y el pago de aguinaldo por remuneraciones percibidas por el personal con los Objetos del Gasto 122 (Gasto de residencia), 131 (Subsidio Familiar), 132 (Escalafón Docente), 135 (Bonificación por Ventas), 136 (Bonificación por Grado académico), 137 (Gratificaciones especiales), 138 (Unidad Básica Alimentaria), 191 (Subsidio para la Salud) y 192 (Seguro de Vida)".

Como puede observarse en ningún momento se excluye el pago en concepto de aguinaldo el Rubro 133 "Bonificación y Gratificaciones", específicamente en el concepto de Bonificación por Cargo. En consecuencia el pago de aguinaldo debe incluir los ingresos en concepto de *bonificaciones y gratificaciones y por ende, dicho rubro debe ser pasible de descuentos por aportes jubilatorios.*

2. Se ha constatado que la Institución no aplica las sanciones pertinentes en los casos que ameritan multas, no dando cumplimiento a la Resolución Nro. 1 aprobada por Acta N°. 81 de fecha 9 de marzo de 2004.

El incumplimiento de las normas internas vigentes da lugar al pago en concepto de sueldos a funcionarios que no cumplieron con el horario establecido o que no presentan documentación de respaldo a fin de justificar las ausencias, las no marcaciones de entradas o salidas, reposos médicos, permisos y comisión de trabajo, monto que asciende a G. 28.008.255 (Guaraníes veinte y ocho millones ocho mil doscientos cincuenta y cinco), resultante de aplicar solamente el sueldo mínimo legal vigente de G. 1.219.795 (Guaraníes un millón doscientos diecinueve mil setecientos noventa y cinco), a los días de multas según los diferentes conceptos detallados precedentemente.

Al respecto, el artículo 83° de la Ley N° 1535, expresa cuanto sigue:

Constituyen infracciones conforme a lo dispuesto en el artículo anterior:

- a) incurrir en desvío, retención o malversación en la administración de fondos;



- b) administrar los recursos y demás derechos públicos sin sujetarse a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación e ingreso en la Tesorería;
  - c) comprometer gastos y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlo o con infracción de lo dispuesto en la Ley de Presupuesto vigente;
  - d) dar lugar a pagos indebidos al liquidar las obligaciones o al expedir los documentos en virtud de las funciones encomendadas;
  - e) no rendir las cuentas reglamentarias exigidas, rendirlas con notable retraso o presentarlas con graves defectos; y
  - f) cualquier otro acto o resolución con infracción de esta ley, o cualquier otra norma aplicable a la administración de los ingresos y gastos públicos.
3. El Ente ha abonado a funcionarios en concepto de Honorarios Profesionales sin que se haya reunido los requisitos para el pago en concepto de dicho rubro conforme a lo dispuesto en el Manual de Rendición y Examen de Cuentas de la Contraloría General de la República, aprobado por Resolución CGR N° 129 de fecha 7 de marzo del 2001.

Al respecto, el artículo 83° de la Ley N° 1535, expresa cuanto sigue:

Constituyen infracciones conforme a lo dispuesto en el artículo anterior:

- a) incurrir en desvío, retención o malversación en la administración de fondos;
- b) administrar los recursos y demás derechos públicos sin sujetarse a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación e ingreso en la Tesorería;
- c) comprometer gastos y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlo o con infracción de lo dispuesto en la Ley de Presupuesto vigente;
- d) dar lugar a pagos indebidos al liquidar las obligaciones o al expedir los documentos en virtud de las funciones encomendadas;
- e) no rendir las cuentas reglamentarias exigidas, rendirlas con notable retraso o presentarlas con graves defectos; y
- f) cualquier otro acto o resolución con infracción de esta ley, o cualquier otra norma aplicable a la administración de los ingresos y gastos públicos.

#### **RECOMENDACIÓN:**

1. El Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) deberá adoptar procedimientos para el adecuado, oportuno y eficiente control de la aplicación del pago en concepto de Aguinaldo, específicamente *sobre bonificaciones y gratificaciones, debiendo abonar el aguinaldo y por ende aplicar los descuentos en concepto de Aportes Jubilatorios.*
2. La Institución deberá registrar correctamente los permisos concedidos a los funcionarios y aplicar sanciones al personal en el caso que sean necesarios, así como señala la Resolución N° 1, aprobada por Acta N°. 81 de fecha 9 de marzo de 2004. El ente en adelante deberá arbitrar las medidas administrativas tendientes a aplicar los descuentos y multas correspondientes a los funcionarios que no cumplen con las disposiciones legales vigentes.



El Ente deberá en adelante controlar que los funcionarios cumplan con lo dispuesto en las disposiciones legales y reglamentaciones vigentes a los efectos que el Área Administrativa obtenga una gestión adecuada y de esta manera desarrollar sus actividades con la debida eficiencia y eficacia, y arbitrar las medidas tendientes a evitar que se abra un amplio margen de discrecionalidad en el manejo de los registros de marcación.

El personal permanente y contratado que presta sus servicios en el Ente debe cumplir con el horario establecido y registrar su entrada y salida mediante la utilización del reloj marcador salvo permisos y licencias debidamente justificadas y aprobadas por el Comité Administrativo que es la máxima autoridad del Ente de conformidad a lo establecido en el Artículo 50° Capítulo VIII de la Ley 1626/2000 de la Función Pública, la Ley 213/93 "Código del trabajo y sus modificaciones

3. En adelante el Ente deberá abocarse a considerar los requisitos previstos Manual de Rendición y Examen de Cuentas de la Contraloría General de la República, aprobado por Resolución CGR N° 129 de fecha 7 de marzo del 2001.

#### **V.2.1 RUBRO 200 - SERVICIOS NO PERSONALES**

##### **CONCLUSION:**

1. El Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) no cumple con el Plan Financiero y Plan de Caja aprobados por el Ministerio de Hacienda en los registros del SICO ya que esta Institución asume compromisos de obligaciones presupuestarias y efectúa pagos superiores a lo asignado por el Plan Financiero y el Plan de Caja. Lo cual denota un incumplimiento a lo establecido en la Ley 1535/99 de Administración Financiera del Estado en sus artículos 20° y 21°, como así también en lo establecido por el Decreto N° 7070/06 por el cual se reglamenta la Ley N° 2869/2005 Que aprueba el presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2006 en su artículo 12°. Así mismo no se tiene un reflejo exacto de los registros en el SICO con los documentos respaldatorios.
2. Los comprobantes de egresos no cuentan, en su totalidad, con el detalle del rubro al cual fue imputado, lo cual no permite un control eficaz en la ejecución presupuestaria al no poder determinarse con prontitud y precisión los rubros afectados para los trabajos de control y evaluación.
3. El Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) no presenta en su totalidad los documentos exigidos por el Manual de Rendición y Examen de Cuentas de la Contraloría General de la República, aprobado por Resolución CGR N° 0129 del 07 de marzo de 2001.

##### **RECOMENDACIÓN:**

1. El Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) deberá cumplir con las disposiciones legales referentes al Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2006, específicamente en la ejecución presupuestaria de



- egresos en base a planes financieros, generales e institucionales, de acuerdo con las normas técnicas y la periodicidad que se establezca en la reglamentación. Dichos planes financiero sirven de marco de referencia para la programación de caja y la asignación de cuotas.
2. Los documentos que respaldan la ejecución presupuestaria deberán contar con el detalle del rubro al cual fue imputado a fin de contar con un control adecuado y eficiente.
  3. El Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) deberá dar cumplimiento a lo dispuesto en el Manual de Rendición y Examen de Cuentas de la Contraloría General de la República, aprobado por Resolución CGR N° 0129 del 07 de marzo de 2001.

### **V.3 RUBRO: 300 – “BIENES DE CONSUMO E INSUMO”**

#### **V.3.1 SUB RUBRO 360 – COMBUSTIBLE Y LUBRICANTES**

#### **CONCLUSIÓN**

Se han emitido vales de combustible por valor de G. 51.680.000 (Guaraníes cincuenta y un millones seiscientos ochenta mil) lo que representa el 71,7% del total ejecutado en dicho rubro durante el ejercicio fiscal 2006, sin que esta Auditoría haya podido verificar el resto de los vales faltantes.

El uso de combustible sin el respaldo de los comprobantes, la falta de registro y control detallado de la utilización de este rubro, supone el manejo discrecional tanto del combustible así como de los móviles de la institución, exponiendo a la entidad a eventuales irregularidades.

Según lo observado en los documentos que respaldan la utilización del rubro Combustibles y Lubricantes se concluye que el control implementado por los Administradores sobre la utilización de los recursos es deficiente, pues no poseen las informaciones suficientes para determinar el correcto uso de los mismos.

#### **RECOMENDACIÓN**

Las autoridades del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) como así también los encargados y responsables del uso de combustibles deben velar por el uso racional y adecuado de los mismos, contando con los documentos que respalden dichas erogaciones tales como ordenes de trabajo, planillas de entrega de vales de combustible, a fin de contar con un control eficiente en la utilización de los recursos de la Institución que son necesarios para el cumplimiento de las funciones y obligaciones del ente Regulador como así también deslindar responsabilidades en el manejo incorrecto de los mismos.

A estos efectos el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) deberá comunicar a este Organismo Superior de Control, en un plazo de 10 días sobre las resoluciones tomadas.



**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**



*Nuestra Misión: "Ejercer el control de los Recursos y del Patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión".*

---

## **CONCLUSION GENERAL**

De lo expuesto precedentemente, se puede concluir que el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN) no ha cumplido en forma eficiente los objetivos y obligaciones determinadas en la Ley N° 1614/00 del Marco Regulador y Tarifario



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



*Nuestra Misión: "Ejercer el control de los Recursos y del Patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión".*

del Servicio Público de Provisión de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario para la República del Paraguay en materia de Regulación Supervisión y Administración.

El ERSSAN tiene como finalidad regular la prestación del servicio, supervisar el nivel de calidad y de eficiencia del servicio, proteger los intereses de la comunidad y de los usuarios, controlar y verificar la correcta aplicación de las disposiciones vigentes en lo que corresponda a su competencia. Estas funciones no son cumplidas por el ERSSAN, debido principalmente por la limitación presupuestaria, el marco legal inadecuado y por la excesiva cantidad de prestadores que imposibilita el cumplimiento en forma eficiente de las funciones y obligaciones del Ente Regulador.

Los recursos financieros del ERSSAN para cubrir sus costos provienen principalmente de la Tasa Retributiva del 2% que es abonada finalmente por los usuarios del servicio de agua potable y alcantarillado, el cual debe ser retribuido en una mejor calidad y cobertura del servicio, situación que en la actualidad no fue posible, por la ineficiencia del ente regulador que sufre el usuario, principal afectado por el no cumplimiento de las funciones y obligaciones del Ente regulador. A pesar de contar con más de seis años de existencia y de haber constituido erogaciones desde sus inicios por un total de G. **13.151.685.416 (guaraníes trece mil ciento cincuenta y un millón seiscientos ochenta y cinco mil cuatrocientos diez y seis)**, financiadas en un 97,4% por los usuarios y consumidores del servicio de agua potable, prestado en la mayoría de los casos por la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A. (ESSAP S.A.).

El 70,30% de los gastos ejecutados desde el inicio hasta el cierre del ejercicio fiscal 2006 corresponden a gastos en "Servicios Personales", equivalentes a G. 9.245.094.004 (Guaraníes nueve mil doscientos cuarenta y cinco millones noventa y cuatro mil cuatro), lo que evidencia una suma considerable, teniendo en cuenta el promedio de funcionarios (38) durante los seis años de existencia del ente.

Los gastos ejecutados por el ERSSAN a parte de ser mayoritariamente gastos corrientes no ha contribuido a mejorar la situación, del servicio de agua potable y alcantarillado del Paraguay, que sufren día a día los usuarios por la falta del cumplimiento eficiente, eficaz y económico de las obligaciones y funciones del Ente Regulador de Servicios Sanitarios, como así también por la carencia de políticas públicas y de responsabilidad por parte del Estado Paraguayo, en el ejercicio de la Titularidad a fin de favorecer el desarrollo y la cobertura en cantidad y calidad del servicio de agua potable y alcantarillado en el territorio nacional.

La Ley N° 1614/00 "General del marco regulatorio y tarifario del servicio público de provisión de agua potable y alcantarillado sanitario para la República del Paraguay" fue estructurada e ideada sobre la base de experiencias capitalizadas por Entes Reguladores de otros países y con el objetivo de vender la empresa estatal proveedora de servicios de agua potable y alcantarillado CORPOSANA a través de la Ley N° 1615/00 "General de Reorganización y Transformación de Entidades Públicas Descentralizadas y de Reforma y de Reorganización de la Administración Central", la misma quedó suspendida a través de la Ley N° 1932/02, en fecha 5 de junio de 2002, con lo cual el Estado paraguayo se convirtió en juez y parte, es decir en proveedor del servicio, a través de la empresa ESSAP



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



*Nuestra Misión: "Ejercer el control de los Recursos y del Patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión".*

y a su vez en ente regulador, a través del ERSSAN, teniendo en cuenta la poca regulación y supervisión ejercida a las aguaterías privadas y Juntas de Saneamiento o Comisiones vecinales, que ni siquiera abonan la tasa retributiva del servicios del 2%, y la cantidad de usuarios por cada tipo de prestador (37,93% pertenecientes a ESSAP, el 47,60% a las Juntas de Saneamiento/Comisiones vecinales y el 11,42% a aguaterías privadas.)

Las medidas correctivas realizadas por el ERSSAN con posterioridad a las observaciones y recomendaciones de este equipo de auditores constituyen la prueba del ejercicio efectivo del mandato constitucional de la Contraloría General de la República, tal como se detalla a continuación:

Cobro de los intereses en fecha 06/12/06, con mas de cuatro años de retraso generados por la integración tardía de la tasa retributiva del servicio por parte de ESSAP en los periodos de octubre de 2002 a diciembre de 2005.

Convenio firmado entre el ERSSAN y la SEAM a los efectos establecer los mecanismos de cooperación entre ambas instituciones tendientes al cumplimiento de la normativa ambiental del sector agua y saneamiento, que rigen la conservación, preservación y mejoramiento del medio ambiente, que se viene ejecutando con un sistema de monitoreo y seguimiento de las actividades prestacionales en lo relativo a materia ambiental".

## RECOMENDACION

Las autoridades del Ente Regulador deberán realizar gestiones referentes a la modificación de la Ley N° 1617/2000 a fin de contar con un Marco Legal acorde a las necesidades y prioridades del servicio de agua potable y alcantarillado.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



*Nuestra Misión: "Ejercer el control de los Recursos y del Patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión".*

---

Teniendo en cuenta la realidad de nuestro país y con el objetivo de evitar situaciones que impidan un mejor servicio y mayor cobertura en todo el país ya que la provisión de agua potable y alcantarillado es una necesidad básica para la población. Así mismo, el ERSSAN deberá destinar mayores recursos para el desarrollo y cumplimiento de la misión "(...) *Garantizar que los prestadores de agua potable y saneamiento del país provean sus servicios en la calidad y cantidad necesaria (...)*" y la visión de la institución "(...) *Propender a que los prestadores del servicio de provisión de agua potable y saneamiento den cobertura a toda la población del país, para garantizar tanto la calidad y la continuidad de la prestación (...)*". (Las negritas y el subrayado son de la CGR).

Es nuestro Informe

Asunción, 07 de setiembre de 2007

**Sr. Víctor Orrego.**

**Auditor**

**C.P. Eduardo Cano**

**Auditor**

**C.P. Norma Rodríguez A.**

**Auditor**

**Lic. Javier Morínigo G.**

**Jefe de Equipo**

**Lic. Alcira Jara de Trinidad**

**Supervisora**

**Lic. Emi Moriya de Amarilla**

**Directora General**

**Dirección General de Control de la Administración Descentralizada**