

## INFORME FINAL

### DIRECCIÓN DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS MINISTERIO DE HACIENDA

#### 1. ANTECEDENTES

En la Resolución CGR N° 642 del 09/09/14 se dispuso la realización de una Auditoría de Gestión a la Dirección de Pensiones No Contributivas (DPNC) dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda, correspondiente al ejercicio fiscal 2014.

Con la Nota CGR N° 3336 del 03 de julio de 2015 se remitió la Comunicación de Observaciones elaborada como resultado de la Auditoría de Gestión a la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda, correspondiente al ejercicio fiscal 2014 para que, en un plazo perentorio e improrrogable de 10 (diez) días, presente el descargo correspondiente.

El Ministerio de Hacienda en la Nota M.H. N° 788 del 23 de julio de 2015, en relación al descargo sobre las observaciones realizadas en esta Auditoría, señala: *"la mencionada Dirección, mediante la nota 17 de fecha 14 de julio del corriente año, informa que ha tomado conocimiento de las observaciones efectuadas por ese órgano superior de control y que las mismas serán incluidas en su Plan de Mejoramiento"*.

#### 2. ALCANCE DEL EXAMEN

El examen consistió en la evaluación de los resultados obtenidos por la DPNC durante el ejercicio fiscal 2014 en el desarrollo de las políticas, planes y programas para el cumplimiento de sus metas específicas, examinando si los recursos disponibles, involucrados en las diferentes actividades y procesos, fueron asignados, distribuidos y utilizados de manera eficiente, eficaz y económica y la comprobación del Sistema de Control Interno de la unidad examinada. La Auditoría practicada por los auditores de la CGR fue realizada de conformidad a las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), compatibles con las establecidas en las Normas Internacionales de Auditoría (NIA), el Manual de Auditoría Gubernamental del Paraguay y el Manual de Auditoría denominado "TESAREKÓ", que contiene las disposiciones para las actividades de fiscalización y control de la CGR. Estas normas requieren el cumplimiento de requisitos éticos, que se planifique y se realice la Auditoría, e igualmente, que las operaciones realizadas hayan sido ejecutadas de conformidad a las disposiciones legales vigentes y demás normativas aplicables.

Las áreas examinadas fueron, el Departamento de Veteranos, Herederos y Pensión Graciable, el Departamento de Asesoría Jurídica, el Departamento de Seguridad Informática y el Departamento de Auditoría Interna y Operacional.

### 3. OBJETIVO DEL EXAMEN

Verificar si la DPNC cumple sus funciones con eficiencia, eficacia y economía en el manejo de las pensiones y subsidios otorgados a los beneficiarios del Sector No Contributivo y verificar que las pensiones y subsidios sean otorgados a personas que reúnen los requisitos legalmente establecidos para percibirlos.

### 4. LIMITACIONES AL TRABAJO

Las limitaciones al alcance de este trabajo son las que surgen de los atrasos en la información suministrada. En efecto, las respuestas y los documentos remitidos, en ocasiones, no correspondían a los requerimientos formulados, situación que obligó a realizar reiteraciones de las solicitudes de informes y documentos.

En consecuencia, el trabajo de esta Auditoría no incluye una revisión integral de todas las operaciones y, por tanto, el presente informe no puede ser considerado como una exposición de todas las eventuales deficiencias y la enumeración de todas las medidas que podrían adoptarse para corregirlas.

### 5. DISPOSICIONES LEGALES

- Constitución Nacional de la República del Paraguay.
- Ley N° 1183/85 "Código Civil Paraguayo".
- Ley N° 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República".
- Ley N° 190/70 "Establece un régimen sucesorio especial para la transmisión de los derechos a la Pensión, Jubilación o haber de retiro acordados a los mutilados y lisiados de la Guerra Del Chaco, y de bienes de menor cuantía de los mismos"
- Ley N° 431/73 "Que instituye honores y establece privilegios y pensiones a favor de los Veteranos de la Guerra del Chaco".
- Ley N° 217/93 "Que establece beneficios a favor de los Veteranos de la Guerra del Chaco".
- Ley N° 1654/00 "Que modifica parcialmente la Ley N° 431/73 "Que instituye honores y establece privilegios y pensiones a favor de los Veteranos de la Guerra del Chaco".
- Ley N° 2345/03 "De reforma y sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público".
- Ley N° 3217/07 "Que amplía el artículo 6° de la Ley N° 2345/03 "De reforma y sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público".
- Ley N° 3728/09 "Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza".
- Ley N° 4027/10 "Que regula la concesión y aumento de pensiones graciables".
- Ley N° 4252/10 "Que modifica los artículos 3°, 9° y 10 de la Ley N° 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad De La Caja Fiscal. Sistema De Jubilaciones y Pensiones Del Sector Publico", modifica los Artículos 3°, 9° y 10 de la Ley N° 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"
- Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado".

- Ley N° 4317/11 "Que fija beneficios económicos a favor de Veteranos y Lisiados de la Guerra del Chaco".
- Ley N° 4622/12 "Que modifica el artículo 6 de la Ley N° 2345/03 "De reforma y sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público", modificada por Ley N° 3217/07".
- Ley N° 5142/14 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2014".
- Decreto N° 1100/14 "Por el cual se reglamenta la ley N° 5142 del 6 de enero de 2014 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2014".
- Decreto N° 8127/00 "Por el cual se establecen las disposiciones legales y administrativas que reglamentan la implementación de la Ley N° 1535/99 de Administración Financiera del Estado y el funcionamiento del Sistema Integrado de Administración Financiera – SIAF".
- Decreto N° 4542/10 "Por el cual se reglamenta la Ley N° 3728/2009 "Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza".
- Decreto N° 6813/11 "Por el cual se establecen procedimientos complementarios para la aplicación de la Ley N° 3728/2009 "Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza", a los miembros de los pueblos indígenas".
- Decreto N° 7096/11 "Por el cual se modifican los artículos 6° y 8° del Decreto N° 6813/11 "Por el cual se establecen procedimientos complementarios para la aplicación de la Ley N° 3728/2009 "Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza", a los miembros de los pueblos indígenas".
- Decreto N° 7595/11 "Por el cual se establecen normas complementarias a la aplicación del Decreto N° 4542/10 "Por el cual se reglamenta la Ley N° 3728/2009 "Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza".
- Decreto N° 8334/12 "Relacionados al pago del subsidio previsto en la Ley N° 3728/09 "Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza".
- Otras disposiciones vigentes aplicables.

## **6. INFORMACIONES DE LA ENTIDAD**

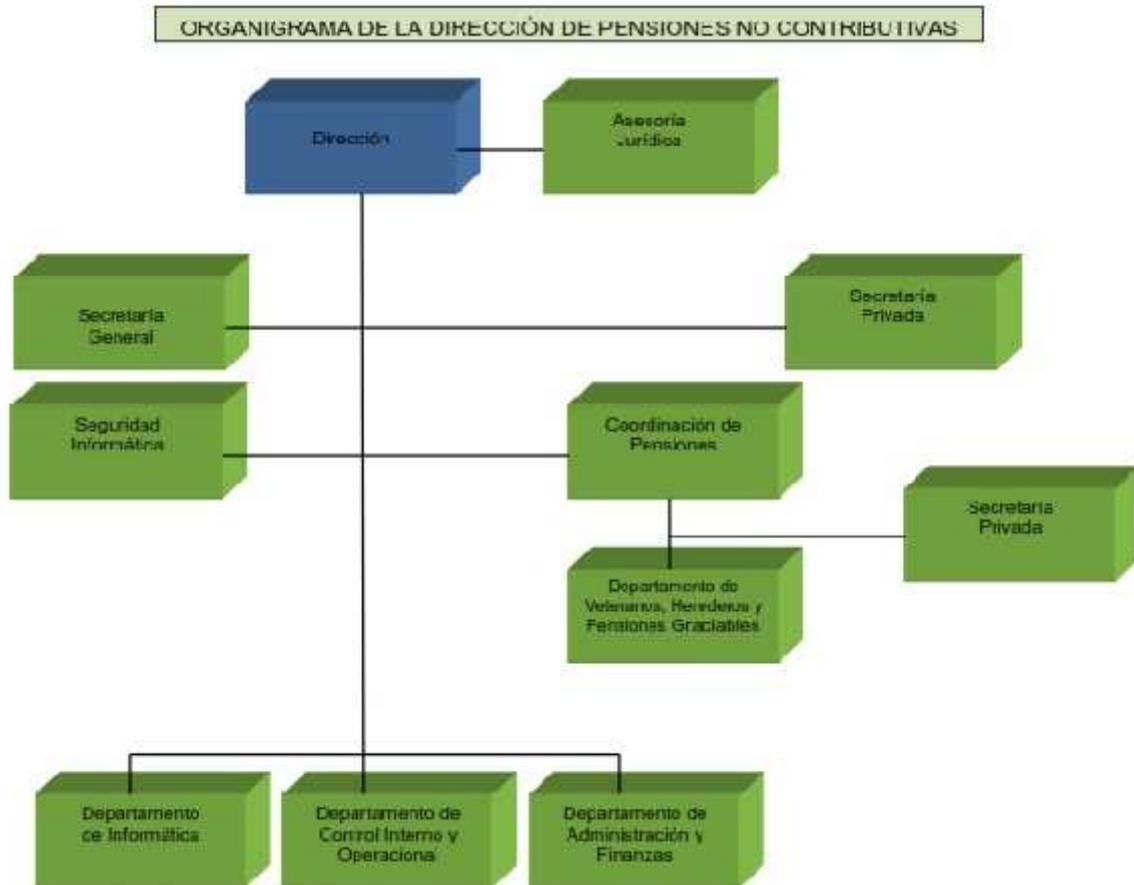
### **6.1. FUNCIONES DE LA DIRECCIÓN DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS**

La Dirección de Pensiones No Contributivas comenzó a funcionar oficialmente en setiembre de 2004, a pesar de haber sido creada mediante la Ley N° 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal", el 24 de diciembre de 2003, como Dirección administrativamente dependiente de la Dirección General de Jubilaciones.

LA DPNC tiene a su cargo la administración y el pago al Sector No Contributivo del Estado conformado por: a) Veteranos de la Guerra del Chaco, b) Herederos de Veteranos de la

Guerra del Chaco, c) Adultos mayores en situación de pobreza, d) Pensión Graciables y, e) Herederos de policías y militares fallecidos en acto de servicio.

## 6.2. ORGANIGRAMA FUNCIONAL



## 6.3. NÓMINA DE PRINCIPALES AUTORIDADES

A continuación se detalla el plantel de autoridades de la Dirección de Pensiones no Contributivas, correspondiente al ejercicio fiscal 2014:

Nombre y apellido	Cargo	Periodo
Germán Rojas Irigoyen	Ministro de Hacienda	15/08/13
Juan Ángel Álvarez Palacio	Director DPNC	21/02/13
Alberto Odón Paredes Caballero	Coordinador	14/01/14
Loida Berenice Del Padre Maciel	Jefa del Departamento de Veteranos, Herederos y Pensiones Graciables	14/01/14

<b>Nombre y apellido</b>	<b>Cargo</b>	<b>Periodo</b>
Claudio Heriberto Zaracho Prieto	Asesor Jurídico	14/01/14
Hugo Vidal Acosta Gaona	Jefa Interina del Departamento de Control Interno y Operacional	14/01/14
Carlos Miguel Vallena Balbuena	Jefe Interino de Informática	25/01/11
Rosa Mercedes Martínez Maciel	Jefa Interina de Seguridad Informática	24/04/13

Fuente: Información proveída en la Nota SSEAF N° 686 del 22 de setiembre del 2014, en respuesta al Memorándum CGR/DPNC N° 1/14 remitiendo la Nómina del Personal Superior.  
Nota MH/SEAF/DPNC N° 754 del 16/03/15, en respuesta al Memorándum CGR/DPNC N° 129/15 reconfirmando la Nómina del Personal Superior correspondiente al ejercicio fiscal 2014.

## 7. ACRÓNIMOS

<b>SIGLAS</b>	<b>DENOMINACIÓN</b>
	Guaraníes.
<b>AJ</b>	Asesoría Jurídica.
<b>Art.</b>	Artículo.
<b>AT</b>	Abogacía del Tesoro.
<b>BNF</b>	Banco Nacional de Fomento.
<b>C.I.C</b>	Cédula de Identidad Civil.
<b>CGR</b>	Contraloría General de la República.
<b>DAF</b>	Departamento de Administración y Finanzas.
<b>DGASPyBE</b>	Dirección General de Administración de Servicios Personales y Bienes del Estado.
<b>DGEEC</b>	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.
<b>DGIC</b>	Dirección General de Informática y Comunicaciones.
<b>DGJP</b>	Dirección General de Jubilaciones y Pensiones.
<b>DINAC</b>	Dirección Nacional de Aeronáutica Civil.
<b>DPNC</b>	Dirección de Pensiones No Contributivas.
<b>DPTO.</b>	Departamento.
<b>F.S.</b>	Fallecido en Servicio.
<b>FFAA</b>	Fuerzas Armadas.
<b>FODA</b>	Fortaleza, Oportunidad, Debilidades y Amenazas.
<b>ICV</b>	Índice de Calidad de Vida.
<b>INPRO</b>	Instituto Nacional de Protección a Personas Excepcionales.
<b>IPS</b>	Instituto de Previsión Social.
<b>ISAM</b>	Área de Identificación y Selección de potenciales beneficiarios Adultos Mayores
<b>JUPE</b>	Jubilaciones y Pensiones.
<b>M.H.</b>	Ministerio de Hacienda

<b>SIGLAS</b>	<b>DENOMINACIÓN</b>
<b>MAGU</b>	Manual de Auditoría Gubernamental.
<b>MEC</b>	Ministerio de Educación y Cultura.
<b>MSPyBS</b>	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
<b>MTESS</b>	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
<b>Nº</b>	Número.
<b>O.S.</b>	Orden y Seguridad.
<b>PGA</b>	Plan General de Auditoría.
<b>POA</b>	Plan Operativo Anual.
<b>Res.</b>	Resolución.
<b>SENAVITAT</b>	Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat.
<b>SFP</b>	Secretaría de la Función Pública.
<b>SIME</b>	Sistema de Mesa de Entrada.
<b>Sr.</b>	Señor.
<b>Sra.</b>	Señora.
<b>SSEAF</b>	Subsecretaría de Estado de Administración Financiera.
<b>UNA</b>	Universidad Nacional de Asunción.

## 8. DESARROLLO DEL EXAMEN

El Informe se halla dividido en los siguientes capítulos:

INTRODUCCIÓN	PROGRAMAS NO CONTRIBUTIVOS	
CAPÍTULO	I	GESTIÓN MISIONAL Y ESTRATÉGICA
CAPÍTULO	II	AMBIENTE DE SISTEMAS COMPUTARIZADOS
CAPÍTULO	III	GESTIÓN PRESUPUESTARIA y GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO
CAPÍTULO	IV	VERIFICACIÓN IN SITU
CAPÍTULO	V	ESTUDIO, EVALUACIÓN Y COMPROBACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO
CAPÍTULO	VI	IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS RIESGOS DE LA DPNC
CAPÍTULO	VII	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
CONCLUSIÓN DE LA AUDITORÍA		
ANEXOS		

## INTRODUCCIÓN

### “PROGRAMAS NO CONTRIBUTIVOS”

El artículo 80 de la Ley N° 1535/99 “*De Administración Financiera del Estado*” encarga a la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones los sistemas y procedimientos de gestión y pago de los beneficios a excombatientes de la Guerra del Chaco, lisiados, veteranos y herederos de los mismos, y de las pensiones graciables y, para la atención exclusiva de las funciones relativas a los Programas no Contributivos, la misma normativa creó la Dirección de Pensiones No Contributivas, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda, estableciendo para esta Dirección, la administración de los programas de pensiones para los veteranos, lisiados y mutilados de la Guerra del Chaco y sus herederos, y las pensiones graciables.

El artículo 1 de la Ley N° 4252/10 “*Que modifica los artículos 3°, 9° y 10 de la Ley N° 2345/03 “De reforma y sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público”*”, textualmente expresa:

“Art. 3°.- *El Ministerio de Hacienda procederá a separar contablemente los ingresos y los gastos del Sistema de Jubilaciones y Pensiones administrados por este, en 3 (tres) programas:*

a) *Programas Contributivos Civiles.*  
- *Sector Administración Pública.*  
- *Sector Magisterio Nacional.*  
- *Sector Docentes de las Universidades Nacionales.*  
- *Sector Magistrados Judiciales.*  
- *Sector Empleados Gráficos del Estado.*

b) *Programas Contributivos No Civiles.*  
- *Sector Fuerzas Armadas.*  
- *Sector Policía Nacional.*

c) *Programas No Contributivos.*  
- *Veteranos, Lisiados y Mutilados de la Guerra del Chaco.*  
- *Herederos de Veteranos, Lisiados y Mutilados.*  
- *Pensiones de gracia.*

La Ley N° 4252/10 establece que el financiamiento de las pensiones para civiles, no civiles, y no contributivos, debe provenir de los aportes realizados por los afiliados, más las partidas presupuestarias incluidas anualmente en el Presupuesto General de la Nación. Establece además que el Ministerio de Hacienda deberá llevar en forma separada la contabilidad y los cálculos estadísticos de estos programas, de manera a permitir el análisis de la evolución financiera de cada uno de los sectores que lo componen.

El Programa No Contributivo para “*Herederos de Policías y Militares Fallecidos en Actos de Servicio*” fue aprobado en la Ley N° 3217/07, “*Que amplía el artículo 6° de la Ley N° 2345/03 “De reforma y sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público”*” y su vez, modificado con la Ley N° 4622/12, que expresa:

*"Artículo 1° Modifíquese el Artículo 6° de la Ley N° 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público", modificada por la Ley N° 3217/07, que queda redactado de la siguiente manera:*

*Art. 6: Tendrán derecho a pensión, los sobrevivientes de los jubilados, pensionados y retirados fallecidos y del personal en actividad con derechos a haber de retiro, jubilación ordinaria o extraordinaria.*

*Los sobrevivientes con derecho a pensión son el cónyuge, los hijos y los padres siempre que vivan a expensas del causante y que no existan otros beneficiarios. Para tener derecho a pensión, los hijos deberán ser solteros, menores de edad, con excepción de los minusválidos.*

*En el caso de un activo fallecido, el monto inicial del beneficio se calculará como porcentaje de la jubilación o haber de retiro que le hubiere correspondido o como porcentaje sobre el monto de la jubilación, pensión o haber de retiro vigente en el caso de un jubilado, retirado o pensionado fallecido. Los porcentajes son los siguientes:*

- a) 65% para el cónyuge, siempre que no existan hijos con derecho a pensión;*
- b) si existen hijos con derecho a pensión, corresponderá el 45% para el o la cónyuge, y el 20% se distribuirá entre los hijos con derecho a pensión;*
- c) en caso de orfandad, corresponderá la distribución equitativa del 50%; y,*
- d) 25% para cada progenitor con derecho a pensión.*

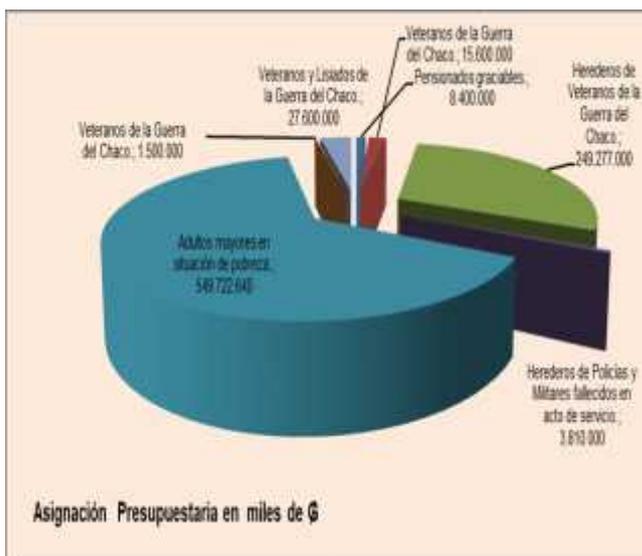
*Al personal policial y militar fallecido en acto de servicio o a consecuencia de lesiones sufridas en dicho acto, se le conferirá el ascenso póstumo al grado inmediato superior, cualquiera fuere el tiempo de servicio y sus herederos tendrán derecho a una pensión equivalente al 80% (ochenta por ciento) de la remuneración correspondiente al grado póstumo. Los pensionados indicados en este párrafo serán ingresados en las planillas de la Dirección de Pensiones no Contributivas."*

Y, finalmente, el Programa No Contributivo más reciente, dirigido a "Adultos Mayores en situación de Pobreza" fue el autorizado por la Ley N° 3728/09, "Que establece el derecho a la Pensión Alimentaria para las Personas Adultas Mayores en situación de Pobreza", y dispone que la institución responsable de la aplicación de la Ley es el Ministerio de Hacienda por medio de la Dirección de Pensiones no Contributivas.



En resumen, la DPNC tiene a su cargo la administración de los programas y el pago de subsidios a "Sectores No Contributivos" del Estado, y que expone a continuación:

- a) Veteranos de la Guerra del Chaco,
- b) Herederos de Veteranos de la Guerra del Chaco,
- c) Pensionados gratificables,
- d) Herederos de policías y militares fallecidos en acto de servicio, y
- e) Adultos mayores en situación de pobreza.



Para el cumplimiento de sus objetivos en el ejercicio fiscal 2014, la Ley N° 5142/14, autorizó a la DPNC para los Programas No Contributivos a su cargo recursos presupuestarios de 855.909.640.000 (Guaraníes ochocientos cincuenta y cinco mil novecientos nueve millones seiscientos cuarenta mil), para 142.169 (ciento cuarenta y dos mil ciento sesenta y nueve) beneficiarios de los Programas, conforme se encuentra establecido en el Formulario FG-02 "Planificación de Producto y Asignación Financiera Programada".

A continuación se exponen por Capítulos el Desarrollo del Informe:

## CAPÍTULO I

### GESTIÓN MISIONAL Y ESTRATÉGICA

#### Gestión del Plan Estratégico

Con la Resolución DPNC N° 65 de fecha 30 de diciembre de 2013 se aprobó el Plan Estratégico 2014 – 2018 de la Dirección de Pensiones No Contributivas que incluyó la exposición de "La Misión, Visión, Valores, Objetivos, Desafío, Ejes Estratégicos o Líneas de Acción" de esa dependencia. Además, se aprobaron los siguientes Planes, Programas y Proyectos a ser aplicados por la DPNC

- *"Desarrollo e implementación del Sistema de Pensiones no Contributivas, que incluirá nuevos procesos del sistema actual, un nuevo subsistema de pagos y la capacitación de los usuarios.*
- *Sistema de reconocimiento de huellas.*
- *Diseño e implementación del sistema de gestión de calidad bajo la Norma ISO 9001-2008 para los siguientes procesos enmarcados en la Ley N° 3728/09:*

*1- Selección de potenciales beneficiarios.*

*2- Capacitación a los designados por las autoridades locales.*

*3- Proceso de pago a beneficiarios de la DPNC, dependiente de la Subsecretaría de Administración Financiera (SSEAF) del Ministerio de Hacienda."*

Con el fin de verificar la aplicación de la Resolución DPNC N°65/13 y la ejecución de los Planes, Programas y Proyectos a ser aplicados por la DPNC, el equipo auditor procedió a analizar los documentos remitidos por la DPNC, tales como informes emitidos por el Sistema informático JUPE – SPAAM (Sistema Informático de Jubilaciones y Pensiones y Sistema de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores), específicamente en lo que se refiere a "Consulta de Cédulas - beneficios", los Estados Contables, el POA, los Planes y Programas Estratégicos, la Matriz FODA y la Ejecución Presupuestaria correspondiente al período sujeto a examen. Este trabajo evidenció las siguientes observaciones:

- 1. Los Estudios y análisis macroeconómicos sobre el impacto social y fiscal elaborado por la DPNC, no incluyeron a los "Veteranos y Herederos de la Guerra del Chaco", a los "Herederos de Policías y Militares fallecidos en actos de servicios", y a los beneficiarios de "Pensión Graciable".**

La DPNC realizó un estudio macroeconómico sobre aumento de beneficiarios en el futuro, considerando el impacto social de nuevas inclusiones y el impacto fiscal en los presupuestos futuros únicamente del Programa No Contributivo denominado "Adultos Mayores en situación de Pobreza", sin tener en cuenta la inclusión de los demás Programas No Contributivos para "Veteranos y Lisiados de la Guerra del Chaco", "Herederos de Veteranos y Lisiados de la Guerra del Chaco", "Pensión Graciable" y "Herederos de policías y militares fallecidos en actos de servicio".

Los Programas No Contributivos que tiene a su cargo la DPNC, con sus respectivas asignaciones financieras y porcentaje de participación presupuestaria, se detallan en el cuadro siguiente:

Objeto de Gasto	Concepto	Asignación Financiera al 31/12/14	% de participación
827	Pensión graciable.	8.400.000.000	1,0 %
828	Pensión a Veteranos de la Guerra del Chaco.	15.600.000.000	1,8 %
	Pensión a Herederos de Veteranos de la Guerra del Chaco.	249.277.000.000	29,1 %
	Pensión a Herederos de Policías fallecidos en acto de servicio.	2.200.000.000	0,3 %
	Pensión a Herederos de Militares fallecidos en acto de servicio.	1.610.000.000	0,2 %
829	Pensión a Adultos mayores en situación de pobreza.	549.722.640.000	64,2 %
	Gratificación Especial Anual a Veteranos de la Guerra del Chaco	1.500.000.000	0,2 %
846	(Subsidio y Asistencia Social a Veteranos de la Guerra del Chaco.	27.600.000.000	3,2 %
Sumas		855.909.640.000	100,0 %

Como se puede observar, el monto total para el ejercicio auditado del Programa No Contributivo fue de 855.909.640.000 (Guaraníes ochocientos cincuenta y cinco mil novecientos nueve millones seiscientos cuarenta mil), distribuidos de la siguiente manera:

El 64,2 % del total presupuestado para el ejercicio fiscal 2014, fue asignado al Programa No Contributivo "Adultos mayores en situación de Pobreza", equivalente a 549.722.640.000 (Guaraníes quinientos cuarenta y nueve mil setecientos veintidós millones seiscientos cuarenta mil), restando un margen del 35,8 % para los demás Programas No Contributivos, equivalentes a 306.187.000.000 (Guaraníes trescientos seis mil ciento ochenta y siete millones).

Con el fin de obtener información referente a los estudios y el análisis macroeconómico, realizados con relación a beneficiarios futuros, el impacto social de nuevas inclusiones y el impacto fiscal para los presupuestos futuros, se remitió el Memorándum CGR/DPNC N° 63 del 13/11/14.

En la Nota MH/SSEAF/DPNC N° 2074 del 17/11/14, la DPNC informó:

*"Estimaciones de la población adulta mayor, población objetivo y requerimiento de pago del beneficio estipulado en la Ley N° 3728/09, Años 2014-2018."*

*"A fin de realizar las estimaciones requeridas se evaluaron las alternativas de fuentes de información. El instrumento más idóneo para trabajar con la población estimada por edad con las Proyecciones de población, elaboradas por la DGEEC con posterioridad de los censos de población. Se ha decidido utilizar como población base de las estimaciones a la deriva del relevamiento de la Encuesta permanente de Hogares 2013 (DGEEC, 2014). Sobre esta población base, se ha calculado el volumen de la población de 65 años y más,*

utilizando como parámetros de probabilidad de mortalidad a los desarrollados para el período en las proyecciones de población (DGEEC, 2005).

En cuanto a la estimación de la población objetivo (adultos mayores en ambos umbrales etarios en situación de pobreza), se utiliza el criterio actual de selección, que toma como beneficiarios a la población que se encuentre en situación de pobreza por ingresos y/o estructural, teniendo en cuenta la misma condición de vulnerabilidad de las personas adultas mayores.

En referencia a la estimación de montos presupuestarios mensuales, se toma como insumos las anteriores estimaciones y se utilizan como referencias el monto estipulado de la pensión para 2014 ( 414.558). Para el 2015 en adelante se utiliza el escenario previsto (25% del salario mínimo, 456.013).

El mismo documento, prosigue: "Estimación de la población adulta mayor y la población de la Ley N° 3728/09: ...en el cálculo se tuvo en cuenta las tasas de mortalidad específicas por grupos quinquenales de edad, donde se puede observar el importante crecimiento de la población adulta mayor. Se estima, que la población de 65 años y más crezca un 15,4% entre 2013 y 2018 (pasando de 481.763 a 556.033 personas)...".

"El crecimiento de la población adulta mayor se extiende en el contexto mayor de proceso de transición demográfica que está experimentando la población del Paraguay. En ese marco, las mejoras en el acceso a la salud, el control de las enfermedades, entre otros factores, permiten extender la esperanza de vida. Esto genera no solo el impacto en el volumen general de la población adulta mayor, sino también el crecimiento específico de la población comprendida en la cuarta edad (80 años y más), el cual debe tenerse en cuenta en las políticas de salud y seguridad social.

Establecida la estimación de la población adulta mayor, se realizó la estimación de la población objetivo de la Ley N° 3728/09. Se ha tomado como supuesto que en el nivel de pobreza por ingresos y el de tipo estructural (condiciones habitacionales) se mantiene constante en el período 2014-2018...".

"Se estima que para el 2014 la población objetivo alcance a 178.861 personas. Con el ajuste de criterio de selección de beneficiarios y tomando en cuenta el crecimiento vegetativo de la población, la población objetivo alcanzaría en el 2018 las 218.855 personas".

Con respecto, a la estimación de requerimientos presupuestarios mensuales para el pago del beneficio, el documento expresa:

"Si se alcanzara a la totalidad de la población objetivo en 2014 se requerirían 74.890 millones de guaraníes. Con el doble ajuste operado a partir del criterio etario de selección de beneficiarios y el aumento del beneficio (que pasa de 414.558 a 456.013), el monto se acrecienta sustantivamente en 2015...".

Adicionalmente, en el Memorándum CGR/DPNC N° 125 del 06/03/15, se solicitó el estudio sobre la inclusión de beneficiarios de las Pensiones no Contributivas correspondientes a "Veteranos de la Guerra del Chaco", "Herederos de Veteranos de la Guerra del Chaco", "Herederos de Policía y Militares fallecidos en acto de servicio" y "Pensión Graciable".

En respuesta, en la Nota MH/SSEAF/DPNC N° 737 del 13/03/15, la DPNC informó:

*"Conforme a datos estadísticos se puede señalar como punto de observación la tendencia a la baja en la cantidad de beneficiarios adheridos al sistema, como ser los Veteranos, Lisiados y las Viudas de Veteranos, y con escasa variación pero a la alta los conceptos de Pensiones Graciables, Hijos Discapacitados y Herederos de Veteranos, Policías y Militares".*

Se adjuntó además, cuadros de inclusiones, reintegraciones y exclusiones al mes de diciembre/14, para los diversos programas no contributivos.

La respuesta de la DPNC habilita a esta Auditoría a señalar que:

- El análisis de la DPNC sobre la población a ser beneficiada en base a la Ley N° 3728/09 para el pago del beneficio de "Adultos Mayores en Situación de Pobreza", evidenció que en condiciones constantes, en el período 2014-2018, el beneficio alcanzaría a 218.855 personas, con un requerimiento de 91.587.000.000 (Guaraníes noventa y un mil quinientos ochenta y siete millones).
- Se evidenció también que, al 31/12/14 el Programa No Contributivo "Adultos Mayores en Situación de Pobreza" representa el 64,2 % del valor de todos los Programas establecidos en la ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2014, y que la institución no realizó estudio alguno sobre el comportamiento futuro del 35,8 % de las obligaciones del Estado paraguayo para los demás Programas No Contributivos, teniendo en cuenta el crecimiento – o decrecimiento, según el caso – de la población a ser beneficiada, a fin de

realizar anualmente las provisiones presupuestarias que correspondan.



En el gráfico se puede observar la cantidad de beneficiarios a cargo de la DPNC al 31/12/14, con respecto al ejercicio fiscal anterior. Como puede verse, el pago de pensiones a "Veteranos de la Guerra del Chaco" y a "Herederos de Veteranos y Lisiados de la Guerra del Chaco", va en disminución en el ejercicio

fiscal evaluado, situación que no se presenta con los Programas No Contributivos de "Pensión Graciables" y "Herederos de policías y militares fallecidos en actos de servicios", en los que la tendencia es que irán aumentando continuamente y, sin un estudio acabado de las tendencias, no será posible presupuestar adecuadamente el importe necesario para cubrir su financiamiento.

## Conclusión

La DPNC realizó estimaciones sobre el aumento de población y del presupuesto del Programa No Contributivo "Adultos mayores en Situación de Pobreza", con proyecciones para el período 2014-2018 que solo representan el 64,2 % del valor de todos los Programas establecidos en la ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2014 y no se realizó estudio alguno sobre el comportamiento futuro de los demás Programas No Contributivos que representan el 35,8 % de las obligaciones del Estado paraguayo, necesarios también para proporcionar una herramienta efectiva en la planificación de las necesidades de financiamiento para el futuro, teniendo en cuenta el crecimiento – o decrecimiento, según el caso – de la población a ser beneficiada, a fin de realizar anualmente las provisiones presupuestarias que correspondan.

## Recomendación

El MH, por intermedio de la DPNC, deberá realizar los estudios técnicos correspondientes para determinar el comportamiento y la evolución futura del monto de las Pensiones No Contributivas, de modo a prever en el Presupuesto General de Gastos de cada año los importes necesarios para atenderlas.

### 2. Se evidenció un avance mínimo de los planes, programas y proyectos previstos para ser ejecutados durante el ejercicio fiscal 2014.

El análisis de los planes, programas y proyectos proveídos a esta Auditoría por la DPNC evidenció que la Institución sólo desarrolló un programa, de los tres que debía implementar durante el ejercicio fiscal 2014. En efecto, como ya se señalara, estaba prevista la ejecución de las siguientes actividades:

- *"Desarrollo e implementación del Sistema de Pensiones no Contributivas, que incluirá nuevos procesos del sistema actual, un nuevo subsistema de pagos y la capacitación de los usuarios.*
- *Sistema de reconocimiento de huellas.*
- *Diseño e implementación del sistema de gestión de calidad bajo la Norma ISO 9001-2008 para los siguientes procesos enmarcados en la Ley N° 3728/09:*
  - 1- *Selección de potenciales beneficiarios.*
  - 2- *Capacitación a los designados por las autoridades locales.*
  - 3- *Proceso de pago a beneficiarios de la DPNC, dependiente de la Subsecretaría de Administración Financiera (SSEAF) del Ministerio de Hacienda."*

Por tanto, en el Memorándum CGR/DPNC N° 58 del 11/11/14, se solicitó:

1. Informes del Proyecto Estratégico "Desarrollo e implementación del Sistema de Pensiones no Contributivas", "Sistema de reconocimiento de huellas", "Diseño e implementación del sistema de gestión de calidad bajo la Norma ISO 9001-2008", hasta el 31/08/14.
2. Informes del Plan Operativo Anual hasta el 31/08/14.
3. Indicadores por estructura presupuestaria hasta el 31/08/14.
4. Resultados de la Matriz de Avance hasta el 31/08/14.

En la Nota SSEAF/DPNC/NOTA N° 2074 del 17/11/14, la DPNC respondió:

- *"Se informa que, no tiene presentación oficial a la fecha conforme a la comunicación de la superioridad. Se adjunta la propuesta inicial para el "Desarrollo e Implementación del Sistema de Pensiones no Contributivas".*
- *Se informa que el proyecto "Sistema de reconocimiento de huellas", se encuentra en proceso de contratación conforme a la copia del movimiento SIME N° 51195/14, "*
- *Se informa que el proyecto "Diseño e implementación del sistema de gestión de calidad bajo la Norma ISO 9001-2008", se encuentra en proceso de contratación conforme a la copia del movimiento SIME N° 77107/14.*

Adicionalmente, en el Memorándum CGR/DPN N° 130 del 10/03/15, se formuló idéntico requerimiento que el formulado en el Memorándum CGR/DPNC N° 58, pero al 31/12/14.

A la Nota SSEAF/DPNC N° 723 del 11/03/15 de respuesta se adjuntó la Nota N° 723 del 11/03/15 del titular de la DPNC informando:

- Respecto al desarrollo e Implementación del Sistema de Pensiones no Contributivas: *"En proceso de definición de los términos de referencia con la Dirección General de Informática y Comunicaciones y la Unidad Ejecutora del PROFOMAF II: Modernización de la Administración Fiscal, Contrato de Préstamos N° 2014/BL-PR. Componente II. Fortalecimiento de la Gestión del Gasto Público.*

*Se adjunta documento remitido por PROMOMAF en el cual son comprometidos los fondos por el Proyecto para el mencionado Sistema".*

- Sobre el Sistema de reconocimiento de huellas: *"Los Expedientes SIME N° 51195/14 que contienen los términos de referencia se encuentran a consideración del Señor Vice Ministro de Administración Financiera".*
- Y, con relación al Diseño e implementación del sistema de gestión de calidad bajo la Norma ISO 9001-2008: *"Proceso de contratación finalizado y firma consultora contratada. Labores iniciados con los distintos sectores de la DPNC".*

Al respecto, el Manual de Cargos y Funciones aprobado en la Resolución M.H. N° 707/05, como una de las "Funciones Específicas" relacionadas con la administración de la Dirección de Pensiones No Contributivas, establece:

Ítem 7: "Definir y mantener actualizadas, conjuntamente con el Subsecretario de Estado de Administración Financiera, las políticas a ser implementadas por la Dirección a su cargo".

La respuesta de la DPNC habilita a esta Auditoría a señalar que los Planes, Programas y Proyectos aprobados en la Resolución DPNC N° 65/13 como Plan Estratégico 2014-2018, en el periodo sujeto a verificación se encontraban en la siguiente situación:

Planes, Programas y Proyectos	Estado del avance o situación según la Auditoría
Desarrollo e implementación del Sistema de Pensiones no Contributivas, que incluirá nuevos procesos del sistema actual, un nuevo subsistema de pagos y la capacitación de los usuarios.	✓ Se encuentra en proceso de definición de los Términos de Referencia con la Dirección General de Informática y Comunicaciones y la Unidad Ejecutora del PROFOMAF.
Sistema de reconocimiento de huellas	✓ En proceso de contratación según copia del movimiento SIME N° 51195/14, Anexo IV del Plan Operativo de Actividades 2015, conforme al Programa financiado por el BID. "Fortalecimiento y Modernización de la Administración Fiscal", con un costo de US\$ 200.000 (Dólares estadounidenses doscientos mil).
Diseño e implementación del sistema de gestión de calidad bajo la Norma ISO 9001-2008	✓ Firma consultora contratada e iniciada los procedimientos.

Es decir que, de tres Planes, Programas y Proyectos formulados en el Plan Estratégico 2014-2018 de la DPNC, sólo para el de "Diseño e implementación del sistema de gestión de calidad bajo la Norma ISO 9001-2008" se suscribió el contrato con la firma Consultora e iniciaron los procedimientos para su ejecución.

## Conclusión

La DPNC formuló tres Planes, Programas y Proyectos para el ejercicio fiscal 2014, pero sólo el de "Diseño e implementación del sistema de gestión de calidad bajo la Norma ISO 9001-2008", fue iniciado y contratada la firma Consultora para su ejecución, quedando las demás actividades previstas pendientes de ejecución, lo que demuestra el escaso compromiso y capacidad de gestión de las autoridades de la DPNC para la ejecución las actividades propuestas ante la indiferencia de las autoridades superiores del Ministerio de Hacienda.

## Recomendación

El Ministerio de Hacienda y la DPNC deberán:

1. Arbitrar con diligencia los procedimientos que permitan que los planes, programas y proyectos sean ejecutados en el tiempo establecido, de modo a alcanzar las metas propuestas.
2. Establecer mecanismos más eficientes que le permitan evaluar la gestión de los funcionarios encargados de la ejecución de los planes, programas y proyectos financiados con los recursos que el Estado les asigna para el cumplimiento de sus fines.
3. **Se evidenció diferencias en los informes de Exclusiones por parte del Departamento de Veteranos, Herederos y Pensiones Graciables.**

Con el objeto de verificar la cantidad de beneficiarios incluidos en los Programas de *Pensiones no Contributivas* de la DPNC durante el periodo sujeto a examen, en el Memorándum CGR/DPNC N° 05 del 15/09/14 se solicitó la nómina de beneficiarios de tales Pensiones al 31/08/14.

De igual manera, en el Memorándum CGR/DPNC N° 27 del 10/10/14 se solicitó la nómina de las personas incluidas y excluidas al 31/08/14. Además, en el Memorándum CGR/DPNC N° 41 del 23/10/14 se requirió informar el número de beneficiarios al inicio del ejercicio fiscal 2014.

El análisis y la comparación de los informes proveídos por la DPNC evidenció la existencia de una diferencia de 15 beneficiarios entre la cantidad inicial informada y el saldo resultante después de contabilizadas las exclusiones informadas en los Memorándums N° 947/14 y el N° 406/14, como a continuación se expone:

Concepto		(1) Cantidad de exclusiones al 31/08/14, según Nota MH/SSEAF/DPNC/DCIO N° 947/14	(2) Cantidad de exclusiones al 31/08/14, según Memorándum/DVHYPG N° 406/14	(1-2) Diferencia
13	Herederos Veteranos Hijos Discapacitado	39	38	1
10	Pensión Graciable	33	23	10
26	Pensión Adultos Mayores	8.986	8.982	4
SUMAS		9.058	9.043	15

Al respecto, en el Memorándum CGR/DPNC N° 76 del 28/11/14, esta auditoría requirió informe sobre el origen de esa diferencia.

Igualmente, en el Memorándum CGR/DPNC N° 76 del 28/11/14, se solicitó informar documentadamente con relación a las diferencias evidenciadas entre los informes remitidos en los Memorándums más arriba citados.

En respuesta, en la Nota SSEAF/DPNC/NOTA N° 2201 del 03/12/14, el titular de la DPNC informó: "Fueron verificadas las exclusiones del período desde el mes de Enero hasta agosto de 2014, la diferencia en la cantidad de exclusiones de debió al resultado que arrojó el histórico del Discoverer aplicación enlazada del JUPE, que arrastró exclusiones de otros meses que no correspondían al período requerido, por lo que se verifica el MH/SSEAF/DPNC/DCIO/INFORME N° 947/14, respecto a los conceptos de 9 (viudas de Veteranos), 10 (Pensión Graciable), 13 (hijos discapacitados), 26 (Adultos mayores)".

Además se adjuntó el Informe N° 1056 del 02 de diciembre de 2014, explicando:

"En relación a las diferencias de exclusiones se realizó el siguiente cuadro de las mismas".

	Concepto	Diferencia	Observaciones
13	Hijos Discapacitado	1	1 (Un) dato de beneficiario excluido en otro período mes de octubre
10	Pensión Graciable	10	6 (seis) datos de beneficiarios duplicados, y 4 (cuatro) datos periodos setiembre y octubre.
26	Pensión Adultos Mayores	4	3 (tres) datos de beneficiarios que no generaron pago fueron incluidos y excluidos el mismo mes, 1 (un) dato de beneficiario que fue incluido y excluido el mismo mes por no contar con la edad requerida para el pago a adultos mayores.
SUMAS		15	

A este respecto, el Manual de Cargos y Funciones del Departamento de Veteranos de Herederos y Pensiones Graciables vigente en el periodo sujeto a examen, en lo referente a la aprobación del interesado en ser pensionado no contributivo, establece:

"...2. Controlar la integridad y exactitud de los datos del interesado, ingresados en el sistema informático para la tramitación de los beneficios de Pensión de Veteranos de la Guerra del Chaco, Pensión de Herederos de Veteranos, Pensión de Heredero de Veterano que no percibió Pensión en vida y Pago de Haberes Atrasados; y el proceso de reintegración del beneficiario en la planilla de pagos correspondiente.

6. Verificar en forma mensual la inclusión de beneficiarios en planilla..."

La respuesta de la DPNC evidenció que el sistema utilizado "Discoverer aplicación enlazada del JUPE, no arrojó datos exactos, así como la falta de control por parte de la DPNC en la emisión de informes y cruce de los mismos.

## Conclusión

Los informes emitidos del sistema "Discoverer, aplicación enlazada del JUPE en uso por la DPNC, arrojan diferencias en la cantidad de beneficiarios excluidos, y proporcionan datos inexactos. Además, se evidencia la falta de controles más efectivos sobre este sector, porque hubiera bastado que la DPNC realizara la simple operación de control realizada por el equipo auditor de la CGR para detectar esa diferencia y así contar con un registro que genere confiabilidad y permita exponer correctamente la cantidad de los beneficiarios.

## Recomendación

Las autoridades superiores del DPNC deberán:

1. Implementar medidas de control más efectivas sobre los sectores responsables de realizar el seguimiento y control del registro de la inclusión y exclusión de beneficiarios de las pensiones, a fin de llevar registros que generen confiabilidad y permitan exponer correctamente la cantidad de beneficiarios.
2. Conciliar urgentemente la cantidad de beneficiarios informados por el Sistema informático "JUPE – SPAAM – Sistema Informático de Jubilaciones y Pensiones y Sistema de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores.
3. Evitar que situaciones como la observada, que ponen en peligro, no sólo los derechos de beneficiarios de Pensiones No Contributivas sino también el uso correcto de los recursos del Estado, vuelvan a repetirse y, conjuntamente con el sector responsable y con la urgencia que merece el caso, adoptar las medidas apropiadas para proceder a la correcta exposición de la cantidad de beneficiarios al 31/12/14.
4. Instruir a la Auditoría Interna para que la misma, en cumplimiento de su función específica, en adelante promueva y realice un estricto control de los documentos y registros que respalden los procedimientos para la inclusión y exclusión de los beneficiarios de las pensiones no contributivas.

De las acciones tomadas, y del resultado de las mismas, deberá ser informada a esta Contraloría General de la República.

## Gestión por "Programas No Contributivos".

La Ley N° 4252/10 establece que el financiamiento de las pensiones para civiles, no civiles, y no contributivos, debe provenir de los aportes realizados por los afiliados, más las partidas presupuestarias incluidas anualmente en el Presupuesto General de la Nación. Establece además que el Ministerio de Hacienda deberá llevar en forma separada la contabilidad y los cálculos estadísticos de estos programas, de manera a permitir el análisis de la evolución financiera de cada uno de los sectores que lo componen.

Esta auditoría abordó los Programas no Contributivos especificados en el numeral c), y que se exponen a continuación:

"...c) Programas No Contributivos.

- Veteranos, Lisiados y Mutilados de la Guerra del Chaco.
- Herederos de Veteranos, Lisiados y Mutilados.
- Pensiones de gracia".

El Programa No Contributivo para "Herederos de Policías y Militares Fallecidos en Actos de Servicio" fue aprobado en la Ley N° 3217/07, "Que amplía el artículo 6° de la Ley N° 2345/03 "De reforma y sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público" modificado con la Ley N° 4622/12.

Y, finalmente, el Programa No Contributivo más reciente, dirigido a "Adultos Mayores en situación de Pobreza" fue el autorizado por la Ley N° 3728/09, "Que establece el derecho a la Pensión Alimentaria para las Personas Adultas Mayores en situación de Pobreza".

A continuación se expone los Programas No Contributivos:

**Subprograma 1, Producto 780 – "Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza".**

Producto	Objeto del Gasto	Número de beneficiarios Programados al 31/12/14	Asignación Financiera en	Número de beneficiarios al 31/12/14 en	Monto Ejecutado al 31/12/14 en	Porcentaje Ejecutado
780	829	130.000	549.722.640.000	126.340	530.624.290.608	96,53%

Fuente: Nota MH/SSEAF/DPNC/ Nota N° 1800 de fecha 07/10/14, en respuesta del Memorandum CGR/DPNC N°14/14.



**Beneficiarios:** Al inicio del ejercicio fiscal 2014 fueron incluidos en el Programa 88.420 adultos mayores, según informó la Dirección auditada en la Nota MH/SSEAF/DPNC/Nota N° 1928, del 28/10/14.

**Planificación del Producto y asignación financiera:** La DPNC tiene por objetivo al 31/12/14, para el Programa de Acción y Producto 780 – "Adultos Mayores en Situación de Pobreza" llegar a un total de 130.000 beneficiarios con una asignación financiera de 549.722.640.000 (Guaraníes quinientos cuarenta y nueve mil setecientos veintidós millones seiscientos cuarenta mil).

**Beneficiarios Activos y Ejecución Presupuestaria:** al 31/12/14 se llegó a un total de 126.340 beneficiarios activos con una ejecución presupuestaria de 530.624.290.608 (Guaraníes quinientos treinta mil seiscientos veinticuatro millones doscientos noventa mil seiscientos ocho), que representa el 96,53 % de ejecución, de acuerdo a los datos proporcionados en la Nota MH/SSEAF/DPNC/Nota N° 557/15.

Los informes proveídos por la DPNC, permiten exponer el movimiento de beneficiarios durante el ejercicio fiscal 2014:

<b>Movimiento</b>	<b>Cantidad de Beneficiarios al 31/12/14</b>
Inclusiones efectivas	42.047
Exclusiones efectivas	14.236
Reintegraciones efectivas	10.105

Este Subprograma de Acción surge a partir de la obligación que tienen la familia, la sociedad y el Estado, de proteger en forma integral a toda persona en la tercera edad. Esta protección integral implica ocuparse de sus necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio. (C.N. art. 57).

De acuerdo a la Ley N° 3728/09, son beneficiarios los paraguayos naturales y residentes en el país, mayores de sesenta y cinco años de edad y en situación de pobreza. Además, el Decreto N° 6813/11 incorpora al beneficio a los miembros de los pueblos indígenas,

El beneficiario recibe del Estado una pensión mensual, no menor a la cuarta parte del Salario Mínimo Legal Vigente (SMLV) y, en la Nota MH/SSEAF/DPNC N° 1805/14, la DPNC expone que el monto mensual de esa pensión asciende a 414.558 (Guaraníes cuatrocientos catorce mil quinientos cincuenta y ocho), monto que se calcula sobre el monto del SMLV del ejercicio fiscal anterior, es decir, sobre el monto de 1.658.232 (Guaraníes un millón seiscientos cincuenta y ocho mil doscientos treinta y dos). El artículo 16 del Decreto N° 4542/10, establece que en el caso de que el salario mínimo vigente sufra modificaciones, las mismas serán introducidas en el siguiente ejercicio fiscal y, por tanto, no son aplicables para el periodo examinado.

El subsidio estatal será destinado en forma proporcional a todos los Distritos de los Departamentos del país y, preferentemente, a aquellos Distritos y Departamentos que aún no hayan sido beneficiados con ese Programa, según se expresa en la Ley N° 5142/13.

En el sistema de control de beneficiarios del subprograma se establece que cada seis (6) meses el beneficiario titular, o su representante acreditado, apoderado, o curador, deberá presentar ante la DPNC un Certificado de Vida y Residencia expedido por un Juez de Paz, o una Comisaria, según dispone el artículo 12 del Decreto N° 4542/10, documento que no será necesario presentar en el caso de contarse con los registros biométricos, en cuyo caso el beneficiario titular deberá acercarse hasta la institución correspondiente para su

reconocimiento mediante ese instrumento. La falta de presentación del Certificado de Vida y Residencia o la no presentación del beneficiario para el registro biométrico, será causa suficiente para ser excluido de la Planilla de Beneficiarios.

De acuerdo a estos requisitos legales, a continuación se expone la siguiente observación:

**4. Se evidenció que algunos legajos de los beneficiarios tomados como muestra, y el Sistema Informático utilizado para el pago de la "Pensión Alimentaria a Adultos Mayores en Situación de Pobreza", no se encuentran actualizados.**

La verificación de de 132 legajos de beneficiarios tomados como muestra, evidenció la falta de actualización del Certificado de Vida y Residencia expedido por las instancias correspondientes. Este documento es considerado como uno de los elementos sustanciales de control para el pago del beneficio porque certifica, además de la residencia en el lugar, la confirmación de la permanencia con vida de la persona.

Al respecto, el Decreto N° 4542/10, modificado por el Decreto N° 4876 del 11/10, "Por el cual se modifican los artículos 7 y 11 y se deroga el artículo 8° del Decreto N° 4542/2010, "Por el cual se reglamenta la Ley N° 3728/2009, "Que establece el Derecho a la Pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza", establece:

*Artículo 11° Para los fines de identificación de la persona adulta mayor y la acreditación de los requisitos establecidos en el artículo 7° de este Decreto, los potenciales beneficiarios que cuenten con rango I o II del ICV deberán presentar los siguientes documentos para su inclusión en planilla:*

- a) *Cédula de Identidad vigente o fotocopia.*
- b) *Certificado de Vida y Residencia de la Comisaría o Juzgado de Paz de la Jurisdicción del Beneficiario.*
- c) *Formulario en carácter de Declaración Jurada".*

El mismo cuerpo legal, en el artículo 12, expresa: "...Cada seis (6) meses el beneficiario titular, su representante acreditado, apoderado, o curador deberá presentar ante la Dirección, un certificado de vida y residencia expedido por un Juez de Paz o una Comisaría".

"...La falta de presentación de dicho certificado o su no presentación para el registro biométrico será causa suficiente para ser removido de la Planilla de Beneficiarios". El subrayado es del CGR

A efectos de cuantificar el monto pagado por la DPNC a "Adultos Mayores en Situación de Pobreza" sin Certificado de Vida y Residencia actualizado el equipo auditor seleccionó como muestra 132 beneficiarios, cuyo pago del beneficio mensual asciende a la suma de 54.721.656 (Guaraníes cincuenta y cuatro millones setecientos veintiún mil seiscientos cincuenta y seis) y, en el Memorándum CGR/DPNC N° 109 del 18/02/15, solicitó:

1. Copia de la resolución ministerial que reglamenta el plazo de presentación a los municipios de los Certificados de Vida y Residencia por los beneficiarios de la pensión alimentaria "Adultos Mayores en Situación de Pobreza".
2. Indique plazo de remisión de los Certificados de Vida y Residencia por la Municipalidades a la DPNC.
3. Informe por qué los Certificados de Vida y Residencia obrantes en algunos legajos de beneficiarios de "Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza", no se encuentran actualizados conforme al artículo 12 del Decreto N° 4542/10, reglamentario de la Ley N° 3728/09. Se anexó cuadro con los datos de los 132 beneficiarios seleccionados según muestra.

En respuesta, con la Nota MH/SSEAF/DPNC N° 605 del 25/02/15, el titular de la Dirección auditada informó:

1. Con relación a la resolución ministerial que reglamenta el plazo de presentación de los Certificados de Vida y Residencia por los beneficiarios de la pensión alimentaria "Adultos Mayores en Situación de Pobreza", la DPNC remitió copia de la Resolución M.H. N° 299 de fecha 30/09/14, "Por la cual se establecen procedimientos complementarios para la aplicación de la Ley N° 3728/09 "Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza", que expresa:

*"Art. 1° Establecer que el Artículo 12° del Decreto N° 4542/10, en la parte que expresa: "Cada seis (6) meses el beneficiario titular, su representante acreditado, apoderado, o curador deberá presentar ante la Dirección, un certificado de vida y residencia expedido por un Juez de Paz o Comisaría...", queda reglamentado bajo los siguientes términos:*

- a) *Los certificados de vida y residencia serán presentados dos (2) veces al año, uno (1) por cada semestre.*
- b) *Los periodos de vencimientos para la presentación de los respectivos certificados de vida y residencia, serán los meses de junio y diciembre de cada año.*
- c) *El periodo de gracia para la presentación de dichos certificados será el 31/03/15.*

*Art. 3° Disponer que en caso de que la Dirección de Pensiones No Contributivas, como órgano de aplicación de la Ley N° 3728/09 y mediante acciones coordinadas con la Dirección General de Informática y Comunicaciones, contase con las herramientas operativas para proceder con los registros biométricos, la presentación del Certificado de Vida y Residencia, cada 6 (seis) meses, dos (2) veces al año no será necesaria".*

2. Referente al plazo de remisión de los Certificados de Vida y Residencia por los municipios a la DPNC, adjuntó cronograma establecido para la entrega de Certificados de Vida y Residencia ante la Dirección de Pensiones No Contributivas, que expresa:

*"A partir de este ejercicio fiscal, los adultos mayores que ya cobren la pensión alimentaria deberán presentar sus respectivos CERTIFICADOS DE VIDA Y RESIDENCIA dos veces*

*al año, uno por cada semestre, para seguir activos en las planillas de pago, los mismos serán recepcionados (sic) en Mesa de Entrada de la DPNC mediante una nota firmada por el referente y las autoridades locales dirigida al Director acompañado de un listado en donde se detallará el nombre, apellido y número de cedula de la persona cuya documentación se presenta.*

*Desde el Ministerio de Hacienda pretendemos seguir con la política de no movilizar a los adultos mayores hasta la capital del país para la presentación de los documentos en cuestión.*

*Este cronograma tiene por objetivo la entrega de los documentos, para que los designados por la Junta Municipal y las autoridades locales remitan los certificados acompañados de la nota y el listado de adultos mayores correspondiente".*

Nº	Departamento	Primer Semestre	Segundo Semestre
1	Alto Paraná	Mes de Marzo	Mes de Agosto
2	Itapúa		
3	Neembucú		
4	Misiones		
5	Central		
6	San Pedro	Mes de Abril	Mes de Setiembre
7	Canindeyú		
8	Concepción		
9	Amambay		
10	Caazapá		
11	Guairá	Mes de Mayo	Mes de Octubre
12	Cordillera		
13	Paraguarí		
14	Caaguazú		
15	Alto Paraguay		
16	Boquerón		
17	Presidente Hayes		
18	Asunción		

3. Con respecto al motivo por el que los Certificados de Vida y Residencia obrantes en el legajo de algunos beneficiarios de la "Pensión Adultos Mayores en Situación de Pobreza", no se encuentran actualizados conforme al artículo 12 del Decreto N° 4542/10, reglamentario de la Ley N° 3728/09, informó:

*"...que las presentaciones de Certificados de Vida y Residencia de los Beneficiarios Adultos Mayores, acercados ante la Dirección de Pensiones No Contributivas, son incorporados en una Base de Datos Externa (Excel) debido al gran volumen de información, teniendo en cuenta que actualmente se cuenta con poco más de 136.000 beneficiarios. Y una vez acercada la fecha tope de presentación (Marzo de 2015) se estará migrando esos datos de forma masiva en el SPAAM (Sistema de Pensión Alimentaria al Adulto Mayor), a fin de determinar las personas que han presentado sus Certificados y las que no presentaron".*

Adicionalmente, en el Memorándum CGR/DPNC N° 90/14, se solicitó la copia autenticada de la planilla de remisión de los Municipios de los Certificados de Vida y Residencia presentados por los beneficiarios de la Pensión "Adultos Mayores" al 31/08/14, de las Municipalidades de:

1. Municipalidad de Ciudad del Este.
2. Municipalidad de Ayolas.
3. Municipalidad de Caaguazú.
4. Municipalidad de Encarnación.
5. Municipalidad de Coronel Oviedo.

En respuesta, en la Nota MH/SSEAF/DPNC N° 424 del 20/01/15, se informó: *"El departamento de Veteranos Herederos y Pensiones Graciables, adjunta copias autenticadas de las notas presentadas por las Municipalidades, aclarando que sólo algunas presentaron planillas"*. Adjuntó Planilla.

El análisis de la repuesta de la DPNC, indica que:

1. En el análisis de las Municipalidades tomadas como muestra, evidenció que las mismas presentaron a a la DPNC los Certificados de Vida y Residencia de los beneficiarios de "Adultos Mayores en Situación de Pobreza" que los beneficiarios presentan en los municipios en que residen.
2. La DPNC no realizó el archivo correcto de los Certificados de Vida y Residencia y tampoco realizó la actualización del Sistema SPAAM, con el argumento de *"...que las presentaciones de Certificados de Vida y Residencia de los Beneficiarios Adultos Mayores, acercados ante la Dirección de Pensiones No Contributivas, son incorporados en una Base de Datos Externa (Excel) debido al gran volumen de información, teniendo en cuenta que actualmente se cuenta con poco más de 136.000 beneficiarios. Y una vez acercada la fecha tope de presentación (Marzo de 2015) se estará migrando esos datos de forma masiva en el SPAAM (Sistema de Pensión Alimentaria al Adulto Mayor), a fin de determinar las personas que han presentado sus Certificados y las que no presentaron del gran volumen de los documentos"*.
3. Mediante la Resolución MH N° 299/14 la DPNC modificó el artículo 12 del Decreto N° 4542/10, reglamentario de la Ley 3728/09, estableciendo un periodo de gracia para la presentación de los Certificados de Vida y Residencia hasta el 31/03/15.

Por consiguiente, la DPNC prorrogó el plazo de presentación del Certificado de Vida y Residencia expresamente establecido en el Decreto N° 4542/10, situación que no exime a la DPNC a mantener actualizado tanto el SPAAM como el legajo de los beneficiarios de "Adultos Mayores en Situación de Pobreza", requisito indispensable para proceder al pago de los haberes de dicha pensión.

Con las planillas de las Municipalidades de Ayolas, Caaguazú, Ciudad del Este, Coronel Oviedo y Encarnación, municipios tomados como muestra, se evidenció que presentaron efectivamente en tiempo y forma los certificados de Vida y Residencia de los beneficiarios, sin embargo, la DPNC no procedió a actualizar el SPAAM ni los legajos de estos beneficiarios.

### Conclusión

Los Certificados de Vida y Residencia de los Adultos Mayores beneficiados con las pensiones, entregados a la Dirección de Pensiones No Contributivas, son incorporados en una Base de Datos Externa en Planilla Excel y no registrados directamente en el Sistema. Recién, llegada a la fecha tope de presentación establecida en la Resolución MH N° 299/14 – Marzo de 2015 – los datos son migrados de forma masiva al SPAAM, hecho llamativo que denota una gestión poco eficaz y efectiva en la actualización de datos en el sistema informático y que, además, se basa en una Resolución Ministerial modificatoria de las disposiciones del Decreto N° 4542/10, reglamentario de la Ley N° 3728/09, invocando en el considerando de la Resolución: "... Que el artículo 257° del Anexo A (Guía de Normas y Procesos del PGN 2014) del Decreto N° 1100/14, dispone:"... El MH podrá dictar actos de disposición y de gestión y establecer normas y procedimientos complementarios formularios e instructivos para el cumplimiento de los dispuesto en el presente capítulo..."

Las Municipalidades tomadas como muestra, responsables de la presentación de los Certificados de Vida y Residencia, realizaron la entrega de los mismos en la sede de la administración estatal, sin embargo, la DPNC no realizó la inclusión de esos datos en los legajos correspondientes lo que permitiría corroborar la existencia física de este documento antes de proceder al pago de los haberes de la pensión de "Adultos mayores".

### Recomendación

El Ministerio de Hacienda, por medio de la DPNC, deberá:

1. Incrementar las tareas de control para la actualización del legajo de los pensionados para realizar el pago, considerando la exigencia establecida en la disposición legal pertinente.
2. Mantener debidamente actualizado el sistema informático SPAAM – Sistema de Pensión Alimentaria al Adulto Mayor.
3. Disponer que la Auditoría Interna del MH realice el control y la fiscalización de los registros del Sistema y del legajo de los beneficiarios.

### Subprograma 2, Producto 782 – "Pensión Graciable".

Producto	Objeto del Gasto	Número de beneficiarios Programado al 31/12/14	Asignación Financiera en	Número de beneficiarios al 31/12/14	Monto Ejecutado al 31/12/14 en	Porcentaje Ejecutado
782	827	532	8.400.000.000	488	7.734.040.020	92,1%



Fuente: Nota MH/SSEAF/DPNC/ Nota N° 1920 de fecha 24/10/14, en respuesta del Memorándum CGR/DPNC N°38/14. Nota MH/SSEAF/DPNC/ Nota N° 557 de fecha 17/02/15, en respuesta del Memorándum CGR/DPNC N°100/15.

**Beneficiarios al inicio del ejercicio fiscal 2014:** El número de beneficiarios al inicio de ejercicio fiscal 2014 fue de 403 personas.

**Planificación de Producto y asignación financiera:** Para el ejercicio fiscal 2014, la DPNC tenía como objetivo para el programa de acción "Pensión Graciable", un total de 532 beneficiarios con una asignación financiera total de 8.400.000.000 (Guaraníes ocho mil cuatrocientos millones).

**Beneficiarios activos y ejecución presupuestaria:** al 31/12/14 se llegó a un total de 488 beneficiarios activos, con una ejecución presupuestaria de 7.734.040.020 (Guaraníes siete mil setecientos treinta y cuatro millones cuarenta mil veinte), que representa el 92,1 % de ejecución.

Los informes proveídos por la DPNC permiten exponer en el siguiente cuadro el movimiento de beneficiarios durante el ejercicio fiscal 2014:

Movimiento	Cantidad de Beneficiarios al 31/12/14
Inclusiones efectivas	27
Exclusiones efectivas	71
Reintegraciones efectivas	119

El pago a beneficiarios en el concepto de Pensiones Graciables no debe ser superior a un salario mínimo legal vigente – SMLV – ni inferior al 70 %, y debe ajustarse al porcentaje de variación del Salario Mínimo Legal vigente al tiempo de la sanción de la Ley de Presupuesto General de la Nación. La Ley N° 4027/10 regula la concesión y aumento de las pensiones graciables.

El SMLV a ser utilizado para el pago de los beneficios establecidos en el Decreto N° 1100/14, es 1.658.232 (Guaraníes un millón seiscientos cincuenta y ocho mil doscientos treinta y dos), ya expuesto con anterioridad. Es decir que, para el ejercicio 2014, el monto máximo a ser otorgado es de 1.658.232 (Guaraníes un millón seiscientos cincuenta y ocho mil doscientos treinta y dos), y el monto mínimo 1.160.762 (Guaraníes un millón ciento sesenta mil setecientos sesenta y dos).

El artículo 136 de la Ley N° 5142/14, "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio fiscal 2014", autoriza al Ministerio de Hacienda a abonar las asignaciones en concepto de Pensiones Graciables individuales otorgadas en el ejercicio fiscal 2014, con montos mensuales que, en ningún caso, podrán exceder la suma equivalente a un salario mínimo mensual para actividades diversas no especificadas.

Las pensiones graciables son otorgadas por Ley del Congreso Nacional y el aumento de las mismas sólo puede ser concedido mediante una nueva Ley. Los montos asignados no sufren actualizaciones por la variación del salario mínimo legal vigente, como expresa la DPNC en Nota MN/SSEAF/DPNC/COOPEN N° 39/14.

A continuación se exponen las siguientes observaciones respecto al manejo de las Pensiones Graciables.

**5. Se evidenció que algunos beneficiarios del Programa No Contributivo, denominado "Pensión Graciable", perciben montos superiores a lo establecido en la Ley N° 4027/10.**

El equipo auditor analizó una muestra del mes de agosto de 2014, de un total de 58 beneficiarios de "Pensión Graciable" evidenciando que la DPNC autorizó el pago en ese concepto, la suma de 129.350.000 (Guaraníes ciento veintinueve millones trescientos cincuenta mil), mientras que la suma a ser pagada a favor de los beneficiarios tomados como muestra, de acuerdo a la normativa vigente, sólo debió ser 96.177.456 (Guaraníes noventa y seis millones ciento setenta y siete mil cuatrocientos cincuenta y seis).

La Ley N° 4027/10 que regula la concesión de las pensiones graciables, dispone que el monto de esas pensiones no deben ser superior al salario mínimo y, el inciso "h", del Anexo al Decreto N° 1100/14, aclara que el monto del SMLV para el ejercicio fiscal 2014 era de 1.658.232 (Guaraníes un millón seiscientos cincuenta y ocho mil doscientos treinta y dos).

Considerando la normativa citada precedentemente, la DPNC procedió a abonar en exceso la suma total de 33.172.544 (Guaraníes treinta y tres millones ciento setenta y dos mil quinientos cuarenta y cuatro) a algunos beneficiarios de la muestra seleccionada del mes de agosto de 2014, sin que pueda visualizarse documento modificadorio alguno emitido por la DPNC, o por otra autoridad, referente a las "Pensiones Graciables" que autorice este aumento. Ver Anexo N° 1.

**6. Algunos beneficiarios del Programa No Contributivo denominado "Pensión Graciable" perciben montos inferiores a lo establecido en la Ley N° 4027/10.**

El equipo auditor analizó una muestra de un total de 302 beneficiarios del Programa "Pensiones Graciables" seleccionada al azar del mes de agosto de 2014, y en ella se evidenció que la DPNC autorizó el pago en ese concepto la suma de 246.791.667 (Guaraníes doscientos cuarenta y seis millones setecientos noventa y un mil setecientos sesenta y siete), monto menor al que debió ser pagado de acuerdo a la Ley N° 4027/10 y el

inciso h, del Decreto N° 1100/14 que, según el cálculo realizado por esta Auditoría, esa suma debió ser de 350.550.124 (Guaraníes trescientos cincuenta millones quinientos cincuenta mil ciento veinticuatro). Por tanto, el monto abonado de menos de acuerdo a la Ley 4027/10 a algunos beneficiarios de la muestra seleccionada del mes de agosto de 2014, fue de 103.758.457 (Guaraníes ciento tres millones setecientos cincuenta y ocho mil cuatrocientos cincuenta y siete), sin que pueda visualizarse documento modificador alguno emitido por la DPNC, o por otra autoridad, referente a las "Pensiones Graciables" que autorice esta disminución. Ver Anexo 2

Al respecto, la Ley N° 4027/10 "Que regula la concesión y aumento de pensiones graciables", establece:

*"Artículo 4°.- El monto de las pensiones graciables no será superior a un salario mínimo legal vigente ni inferior al 70% (setenta por ciento) del mismo, y se ajustará al porcentaje de variación del salario de referencia, al tiempo de la sanción de la Ley de Presupuesto General de la Nación".*

Además, el Decreto N° 1100/14 "Por el cual se reglamenta la Ley N° 5142 del 6 de enero de 2014 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2014", artículo 2, inciso h), establece:

*"Lo dispuesto por el Poder Ejecutivo a través del Decreto N° 6472/2011, el salario mínimo legal mensual para actividades diversas no especificadas, a la fecha de la vigencia del presente Decreto, es de G. 1.658.232".*

Asimismo, para comprender mejor los pagos, en unos casos superiores y en otros inferiores, a los establecidos en las normativas vigentes, en el Memorandum CGR/DPNC N° 17 de fecha 03 de octubre de 2014, se solicitó:

- Motivo por el que, algunas personas perciben un monto superior al establecido en la Ley N° 4027/10. Se adjuntó un cuadro comparativo.

En respuesta, el titular de la Dirección auditada remitió la Nota MH/SSEAF/DPNC N° 1830 del 10/10/14, informando:

*"Todas las personas que figuran en el listado presentado por la CGR fueron beneficiadas con pensiones graciables otorgadas a través de leyes especiales concedidas por el Congreso Nacional, en donde se acuerdan específicamente los montos que deben percibir mensualmente cada una de ellas.*

*Aunque si bien la Ley N° 4027/10 regula la concesión de las pensiones graciables y las sucesivas leyes anuales del Presupuesto General de la Nación dispusieron que el monto asignado de dichas pensiones no puede ser superior al salario mínimo vigente, ambas legislaciones son consideradas leyes generales, sobre las cuales las leyes especiales tienen una vigencia preferente, conforme al Principio de Especialidad de las leyes".*

Además, en el Memorándum CGR/DPNC N° 33 de fecha 15/10/14, se solicitó informar:

- Motivo por el que los siguientes beneficiarios perciben un monto inferior al establecido en la Ley N° 4027/10 y las leyes anuales del Presupuesto General de la Nación. Se adjuntó también el cuadro correspondiente.

En respuesta, la DPNC remitió Nota MH/SSEAF/DPNC N° 1901 de fecha 21/10/14, informando:

*"Todas las personas que figuran en el listado presentado por la CGR fueron beneficiadas con pensiones graciabiles otorgadas a través de leyes especiales concedidas por el Congreso Nacional, en donde se acuerdan específicamente los montos que deben percibir mensualmente cada una de ellas.*

*Aunque si bien la Ley N° 4027/10 regula la concesión de las pensiones graciabiles y las sucesivas leyes anuales del Presupuesto General de la Nación dispusieron que el monto asignado de dichas pensiones no puede ser inferiores al 70% del salario mínimo vigente, ambas legislaciones son consideradas leyes generales, sobre las cuales las leyes especiales tienen una vigencia preferente, conforme al Principio de Especialidad de las leyes".*

Posteriormente, a fin de contar con una opinión sobre los aspectos técnico-jurídicos de la concesión de beneficios en concepto de Pensión Graciable, se solicitó el parecer de la Dirección General de Asuntos Jurídicos (DGAJ) de la CGR en el Memorándum CGR/DPNC N° 34/14, teniendo en cuenta que los artículos 46 "De la igualdad de las personas", 47 "De las garantías de la igualdad" y 48 "De la igualdad de derechos del hombre y de la mujer" de la Constitución Nacional y la Ley N° 4027/10 "Que regula la concesión y aumento de Pensiones Graciabiles" y las leyes anuales del Presupuesto General de la Nación que establecen el tope de un salario mínimo para las pensiones graciabiles.

La Dirección General de Asuntos Jurídicos, en el Memorándum D.G.A.J. N° 760/14, se expidió al respecto en los siguientes términos:

*"Con el propósito de dilucidar la cuestión planteada, corresponde efectuar un análisis de las disposiciones de la Ley N° 4027/10 "Que regula la concesión y aumento de Pensiones Graciabiles", la que en sus artículos 1º y 4º establece lo siguiente:*

*Artículo 1º.- Las pensiones graciabiles otorgadas por el Estado paraguayo serán concedidas exclusivamente por Ley.*

*Artículo 4º.- El monto de las pensiones graciabiles no será superior a un salario mínimo legal vigente ni inferior al 70% (setenta por ciento) del mismo, y se ajustará al porcentaje de variación del salario de referencia, al tiempo de la sanción de la Ley de Presupuesto General de la Nación.*

*Conforme a la primera norma transcrita, las pensiones graciabiles solo pueden ser concedidas por ley, debiendo ajustarse las mismas a lo dispuesto por la siguiente norma, que no deja margen de duda en*

lo que respecta a los límites para la fijación del monto. Por consiguiente, las leyes que conceden pensiones por montos inferiores o superiores, como en los casos señalados en autos, a todas luces transgreden la norma de referencia.

La Dirección de Pensiones No Contributivas (DPNC), dependiente del Ministerio de Hacienda, justifica el acatamiento de dichas leyes argumentando que cumplen en aplicar el principio de especialidad de las leyes, dado que consideran a la Ley N° 4027/10 y a la Ley Anual de Presupuesto (que también recoge la reglamentación establecida en la Ley N° 4027/10) como leyes generales, y a las leyes que conceden pensiones graciabiles como leyes especiales, que tienen una vigencia preferente.

Al respecto, es menester aclarar que el principio de especialidad de las leyes o "lex specialis" no cuenta con una consagración positiva en nuestro derecho, a diferencia de otros principios aplicables para la solución de conflictos normativos, tales como el de la jerarquía de las leyes o "lex superior", que está expresamente reconocido en el artículo 137 de la Constitución Nacional, y el cronológico o "lex posterior", que está contemplado en el artículo 7° del Código Civil. Inclusive se apunta en doctrina que el principio de la "lex specialis" ha sido eliminado por la citada disposición que consagra el principio de la "lex posterior" al prescribir en su segundo párrafo que: "Las disposiciones especiales no derogan a las generales, ni estas a aquellas, salvo que se refieran a la misma materia para dejarla sin efecto, explícita o implícitamente". Si bien este enunciado normativo se encuentra en la legislación civil, no debe perderse de vista que los efectos de sus disposiciones se extienden a todo el sistema jurídico nacional, en cuanto fueren aplicables, con carácter supletorio.

Asimismo corresponde precisar que las leyes especiales son tales por regular de modo específico una determinada materia dentro de una rama del derecho. Así, por ejemplo, la Ley N° 827/96 "De Seguros" puede ser considerada como una ley especial frente al Código Civil, caracterizado como una ley general. En este caso, la Ley N° 4027/10 regula un aspecto sumamente concreto y puntual dentro del derecho administrativo, por lo que resulta francamente cuestionable considerarla una ley general. Las leyes que conceden pensiones graciabiles, en puridad, no establecen pautas relativas a una parcela dada del derecho, ni se dirigen a una categoría o clase especial de sujetos, sino que meramente otorgan un beneficio a personas particulares que reúnan ciertas condiciones, señaladas precisamente en su ley reguladora (Ley N° 4027/10).

Ahora bien, las leyes en cuestión, que han concedido pensiones graciabiles con montos inferiores o superiores a los límites establecidos en la Ley N° 4027/10, fueron debidamente sancionadas y promulgadas, según lo manifestado por la DPNC, y no obra en autos constancia alguna de que así no fuera; en tal sentido, han seguido los procedimientos legalmente establecidos para ser incorporadas al ordenamiento jurídico nacional y, consiguientemente, ser reputadas válidas. Frente a ello, la DPNC no tiene otra alternativa más que dar cumplimiento a dichas leyes, pues de otra manera incurrirá en incumplimiento de sus obligaciones.

En ese contexto, se puede observar que el problema reside en los órganos encargados de sancionar y promulgar las leyes, es decir, en el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo, respectivamente, a los que competen dichas funciones de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 202 numeral 2 y 238 numeral 3 de la Constitución Nacional. En efecto, constituye una grave irregularidad que estos órganos hayan

*aprobado las leyes que concedieron pensiones graciabiles sin adecuarse al marco regulatorio fijado por ellos mismos, generando inconsistencias en el sistema jurídico nacional.*

*Por tanto, esta Dirección General de Asuntos Jurídicos recomienda informar al Congreso Nacional y al Poder Ejecutivo de las irregularidades detectadas, a efectos de que adopten las medidas pertinentes dentro del ámbito de su competencia para subsanar las mismas y evitar la incursión en circunstancias análogas en lo sucesivo".*

Como puede verse, en opinión de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la CGR, el problema reside en los órganos encargados de sancionar y promulgar las leyes, es decir, en el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo respectivamente, organismo que ejerce esas funciones.

En efecto, la DPNC aplicó las leyes aprobadas por el Congreso Nacional que concedieron las Pensiones Graciabiles sin adecuarse al marco regulatorio fijado por el propio Congreso, generando inconsistencias en el sistema jurídico nacional. No obstante, tampoco se evidenció que la DPNC, por medio del Ministerio de Hacienda, hubiera realizado las gestiones tendientes a subsanar la "colisión de leyes" ocasionada por la promulgación de estas leyes, y se visualizó documento alguno que demostrara preocupación para regularizar la situación creada.

## Conclusión

Se constató el pago a beneficiarios del Programa "Pensión Graciable" en contravención a la ley N° 4027/10, por montos fuera de los establecidos en la normativa aplicable, sin que la DPNC realizara gestión alguna ante el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo para cumplir con su propia reglamentación y con fin de deslindar responsabilidades en el marco de su Visión: "Garantizar el otorgamiento de pensiones y subsidios a todo derechohabiente del sector no contributivo, de forma eficiente y transparente, con calidad y calidez en la atención, mediante la gestión efectiva de políticas y programas de protección social encarados por el Estado paraguayo".

En contravención a la normativa citada precedentemente, la DPNC procedió a abonar en exceso la suma de 33.172.544 (Guaraníes treinta y tres millones ciento setenta y dos mil quinientos cuarenta y cuatro) a algunos beneficiarios del mes de agosto de 2014, tomado como muestra, y no se visualizaron acciones correctivas adoptadas por la Dirección auditada.

Por otro lado, la DPNC también procedió a abonar de menos – tomando en cuenta las prescripciones de la Ley 4027/10 – a algunos beneficiarios del mes de agosto de 2014, tomado como muestra, por un monto que ascendió a la suma de 103.758.457 (Guaraníes ciento tres millones setecientos cincuenta y ocho mil cuatrocientos cincuenta y siete) sin que tampoco se visualizaran acciones tendientes a corregir esta falta de cumplimiento de las disposiciones legales vigentes.

## Recomendación

La DPNC, dependiente del Ministerio de Hacienda, deberá impulsar, dentro del ámbito de su competencia, las gestiones administrativas pertinentes para que los organismos encargados de aprobar las leyes que conceden las "Pensiones Graciables" se adecuen al marco regulatorio fijado por ellos mismos, a fin de lograr la equidad en el monto percibido por cada beneficiario.

### 7. Se evidenció el pago de Pensión Graciable a conscriptos caídos en actos de servicio, por un monto de 18.800.000, sin que la Ley N° 4027/10 contemple el pago de esta Pensión.

La DPNC pagó, en el periodo sujeto a examen, en el concepto del Programa No Contributivo "Pensión Graciable", un monto de 18.800.000 (Guaraníes dieciocho millones ochocientos mil), a conscriptos caídos en actos de servicio, en contravención al artículo 2, inciso "e", de la Ley N° 4027/10, según el siguiente cuadro:

Nombre y apellido	Ley que concedió la Pensión N°	Lugar donde prestaban servicio como "Conscripto"	Monto establecido según Ley	Monto percibido al 31/12/14
Rogelio Romero Lugo	2122/03	Batallón Escolta Presidencial	700.000	8.400.000
Isidro Celso Centurión Jordán	2444/04	Policía Nacional	1.000.000	8.000.000
Eugenio Bareiro	1206/97	Guardia Presidencial	300.000	2.400.000
Total				18.800.000

Los beneficiarios expuestos en el cuadro anterior, no son ascendientes de conscriptos, sino son los conscriptos propiamente. Al respecto, la Ley N° 4027/10, "Que regula la concesión y aumento de Pensiones Graciables", establece:

*"Artículo 2°.- Las pensiones graciables serán concedidas a las personas que reúnan las siguientes condiciones:*

*...e) Ser ascendiente en primer grado de consanguinidad de conscriptos fallecidos en acto de servicio..."*

Por tanto, en el Memorándum CGR/DPNC N° 54 del 06/11/14, se solicitó informar si existen casos de herederos de conscriptos fallecidos en actos de servicio a quienes se les otorgó pensiones graciables conforme al inciso "e", del artículo 2°, de la ley N° 4027/10. En caso que existiere, remitir antecedentes de los mismos.

A la Nota MH/SSEAF/DPNC N° 2050 de 12/11/14, se adjuntó el Memorándum MH/SSEAF/DPNC/DVHYPG N° 407/14 del Departamento de Veteranos, Herederos y Pensiones Graciables que expresa:

*...“existen casos en que las leyes de Pensiones Graciables mencionan el porqué de la concesión del beneficio, sin embargo, en su mayoría no se especifica, y generalmente los antecedentes de la concesión de la Pensión Graciable, obran en el Congreso Nacional.*

*Así mismo, se pudo verificar que, casos de Herederos de Conscriptos a quienes se les haya otorgado Pensión Graciable, no obran en nuestros antecedentes, o por lo menos no especifica en las leyes.*

*Sin embargo pudimos constatar tres beneficiarios a quienes se les otorgó Pensión Graciable como CONSCRIPTOS, cuyos nombres se detallan a continuación:"*

Nº	Nombre y apellido	C.I. Nº	Ley Nº	Estado	Motivo establecido en la Ley que autorizó la pensión graciable
1	Rogelio Romero Lugo	563637	2122/03	Activo	Ex conscripto del Batallón Escolta Presidencial, accidentado en acto de servicio.
2	Isidro Celso Centurión	887060	2444/04	Inactivo	Ex conscripto de la Policía Nacional, mutilado en acto de servicio.
3	Eugenio Bareiro	506638	1206/97	Inactivo	Ex conscripto de la Guardia Presidencial quien sufriera accidente en el Servicio Militar Obligatorio.

Fuente: MH/SSEAF/DPNC/NOTA N° 2050/14, en respuesta al Memorándum CGR/DPNC N° 54/14.

La referida normativa legal, concede la pensión a ascendientes en primer grado de los concriptos fallecidos en actos de servicio, sin embargo, las pensiones graciables fueron autorizadas a beneficiarios en su calidad de concriptos, situación que la Ley 4027/10 no autoriza ni contempla y que, además, evidencia que la DPNC no realiza un análisis acabado sobre los pagos que realiza. Se enfatiza también que el propio MH debería recabar los documentos que sustentan la procedencia del pago determinado por Congreso Nacional y realizar las consultas y aclaraciones con el Congreso respecto a la aplicación de las leyes de concesión de Pensión Graciable.

## Conclusión

Se evidenció que existe contradicción en las leyes de otorgamiento de "Pensión Graciable" que realiza el Congreso Nacional y el artículo 2, inciso "e" de la ley N° 4027/10, por cuanto que la referida normativa legal concede la pensión a ascendientes en primer grado de concriptos fallecidos en actos de servicio, sin embargo, las pensiones graciables fueron autorizadas a favor de concriptos fallecidos en actos de servicio, sujeto éste que la Ley 4027/10 no autoriza ni contempla como beneficiario.

No se visualizó que las autoridades superiores de la DPNC hubieran realizado gestiones tendientes a subsanar esta contradicción, que si bien está generada por las leyes emanadas del Congreso Nacional, el Ministerio de Hacienda es el órgano de aplicación. Además, el Ministerio de Hacienda no posee todos los documentos que originan el pago ordenado por el propio Congreso Nacional.

## Recomendación

El Ministerio de Hacienda deberá iniciar los procedimientos administrativos que sean necesarios ante el Congreso Nacional a fin de que las "Pensiones Graciables" que aprueban sean otorgadas de acuerdo a la Ley creada para el efecto y solicitar al Congreso los documentos que sustentan la pensión otorgada.

## 8. Pago de "Pensión Graciable" a funcionarios jubilados impedidos legalmente para recibirlos.

La verificación y análisis de los documentos obrantes en los legajos de una muestra seleccionada de beneficiarios del Programa No Contributivo denominado "Pensión Graciable", correspondiente al ejercicio fiscal 2014, evidenció el pago a algunos beneficiarios que, además, percibían otros beneficios jubilatorios, hecho que constituye un impedimento claramente establecido en las leyes específicas que reglamentan la concesión de la "Pensión Graciable".

Recién en el mes de agosto del 2014, coincidentemente durante la Auditoría de la CGR, la DPNC procedió a realizar la comparación de la base de datos de beneficiarios del Sector No Contributivo con la base de datos de funcionarios jubilados de Instituciones del Estado, verificación que se debió hacer antes de incluir a funcionarios jubilados como beneficiarios de Pensión Graciable. Estos casos, por tanto, podrían no ser los únicos ya que, la DPNC venía incluyendo en la Planilla Fiscal de Pagos de la Pensión Graciable a personas, sin verificar, previamente y de rutina, si ellas se encontraban o no impedidas legalmente para recibir esa pensión.

En el Memorándum CGR/DPNC N° 124 de fecha 06/03/15 se solicitó un informe documentado respecto a los Jubilados del Estado que perciben también la "Pensión Graciable". En respuesta, a la Nota MH/SSEAF/DPNC N° 736 del 13/03/15 se adjuntó solamente un listado de 18 beneficiarios, sin documentación alguna. Por lo tanto, a partir del listado recibido, en el Memorándum CGR/DPNC N° 138 de fecha 17/03/15, se solicitó la copia autenticada de 10 legajos de beneficiarios de "Pensión Graciable".

La DPNC remitió adjunto a la Nota MH/SSEAF/DPNC N°1196 del 25/03/15 los legajos solicitados y, a continuación se presenta de manera resumida el tratamiento que le dio la DPNC a esos 10 beneficiarios:

1. Beneficiaria con C.I.C. N° 226.612: en su legajo se visualizó la Ley N° 3074 del 14/11/06 que dispuso el aumento del monto de la Pensión Graciable y que el artículo 3 de la misma ley, disponía, "...La beneficiaria de esta pensión graciable no podrá acogerse a otros beneficios jubilatorios...".

Se visualizó también que el Formulario de Solicitud y Registro presentado por la beneficiaria el 07/12/06, no contenía ítem alguno que preguntara si la interesada ya percibía algún pago en concepto de Jubilación. Posteriormente, años después de estar recibiendo la Pensión Graciable, como consecuencia de una verificación realizada por la DPNC, se emitió el INFORME N° 787 del 27/08/14 que concluía que la misma era jubilada, razón por la que la Asesoría Jurídica de la DPNC emitió la providencia MH/SSEAF/DPNC/PROVIDENCIA A.J. N° 872 del 28/08/14 que recomendaba el bloqueo preventivo de la cuenta bancaria de la beneficiaria por figurar como jubilada en la base de datos del IPS desde la fecha 01/05/87. En consecuencia, en el Dictamen A.J. N° 4525 del 06/10/14, con base en la disposición legal que aprobó el aumento de su Pensión, se recomendó su exclusión de la Planilla Fiscal de pagos, la cuantificación del beneficio indebidamente cobrado y su intimación para la

devolución de ese monto que, según la liquidación, ascendía a 117.898.667 (Guaraníes ciento diecisiete millones ochocientos noventa y ocho mil seiscientos sesenta y siete), calculada desde setiembre/1990 a setiembre/2014. En la Resolución DPNC.B. N° 4300 del 07/10/14, se dictó el cumplimiento a esta postura jurídica.

Resumiendo, recién después de 27 años la DPNC aplicó los procedimientos de control y comparación de datos con la base de datos de los jubilados de los demás OEE para determinar si correspondía o no el pago de la Pensión Graciable concedida en el año 1990, culminado este procedimiento con la exclusión de la beneficiaria de la Planilla Fiscal de Pagos y el inicio del proceso de intimación de pago.

2. Beneficiario con C.I.C. N° 506.638: Con la Ley N° 53/90 se le concedió la Pensión Graciable y, posteriormente, con la Ley N° 1206 del 27/11/1997 fue beneficiado con un aumento de la Pensión Graciable, ley cuyo artículo 4 disponía la prohibición del cobro de otros beneficios jubilatorios. En un censo realizado en carácter de declaración jurada en enero del 2014, se visualizó que el cuestionario del censo no pedía informar si la persona percibía, algún beneficio jubilatorio. Posteriormente, como resultado del Informe N° 773 del 25/08/14, se evidenció que el beneficiario también percibía haberes Jubilatorios del Instituto de Previsión Social y, consecuentemente, la Asesoría Legal en la PROVIDENCIA A.J. N° 855 del 27/08/14 recomendó el bloqueo preventivo de su cuenta bancaria. El IPS informó que la jubilación fue concedida a partir del 01/05/13 por lo que, en el Dictamen A.J. N° 4556 del 07/10/14, la Asesoría Jurídica recomendó que se proceda a la exclusión de la Planilla Fiscal de Pagos del nombre del beneficiario y la cuantificación e intimación de la devolución del monto percibido indebidamente, que ascendía a 5.100.000 (Guaraníes cinco millones cien mil), calculada desde mayo/13 a setiembre/14. En la Resolución DPNC.B. N° 4336 del 08/10/14, ordenó el cumplimiento de la postura jurídica señalada en el aludido dictamen.

Por lo expuesto precedentemente, la DPNC no realizó los procedimientos de control correspondientes a fin de verificar – con la periodicidad que corresponda – si el beneficiario es o no jubilado de alguna dependencia estatal a fin de determinar si corresponde el pago de la Pensión Graciable que, en este caso fue concedida en el año 1990 operándose su exclusión cinco meses después de que el beneficiario percibiera haberes como jubilado.

3. Beneficiaria con C.I.C. N° 273.199: La pensión graciable fue concedida en la Ley N° 4704 del 31/08/12, cuyo artículo 3 expresaba: "...La beneficiaria de esta pensión graciable no podrá acogerse a otros beneficios jubilatorios...". Desde el 20/09/12, fue incluida en la Planilla Fiscal de Pagos y, recién en agosto/14 se procedió a la verificación con la base de datos de varias Instituciones. Como consecuencia de esta operación, resultó la PROVIDENCIA A.J. N° 854 del 27/08/14 que recomendaba el bloqueo preventivo por haberse comprobado que la titular figuraba como jubilada desde el 01/03/02 en la base de datos del IPS. En consecuencia, según el Dictamen A.J. N° 4516 de fecha 03/10/14 la Asesoría Jurídica recomendó se proceda, no solo de la exclusión de la Planilla Fiscal de Pagos sino también la cuantificación e intimación de la devolución del monto percibido indebidamente, que ascendía a la suma de 12.500.000 (Guaraníes doce millones quinientos mil), correspondientes a los meses de febrero/13 a setiembre/14. En la

Resolución DPNC.B.N° 4285 del 07/10/14, se ordenó el cumplimiento de la postura jurídica señalada en el dictamen.

Por lo expuesto precedentemente se evidenció que la DPNC no realizó el control correspondiente a fin de determinar si el beneficiario de la pensión cumplía con la propia Ley de concesión de la Pensión Graciable.

4. Beneficiario con C.I.C. N° 194.346: La Pensión Graciable fue concedida en la Ley N° 4488 del 10/11/11, cuyo artículo 3, disponía: "...*El beneficiario de esta pensión graciable no podrá acogerse a otros beneficios jubilatorios...*". En la PROVIDENCIA N° 3470 del 13/12/11 se informó no haber registrado impedimentos para el cobro del beneficio como resultado de la verificación de la base de datos de algunas instituciones, entre ellas el IPS. Sin embargo, casi dos años después, por PROVIDENCIA A.J. N° 853 del 27/08/14 la Asesoría Jurídica recomendó el bloqueo preventivo de la cuenta bancaria del beneficiario por haberse comprobado que percibía haberes jubilatorios del IPS desde el 18/05/11. Por esta razón, en el Dictamen A.J. N° 4542 del 06/10/14 la Asesoría Jurídica recomendó, no solo la exclusión de la Planilla Fiscal de Pagos sino, además, la cuantificación e intimación para la devolución del monto cobrado indebidamente, que ascendía a la suma de 52.000.000 (Guaraníes cincuenta y dos millones), calculada desde febrero/12 a setiembre/14. En la Resolución DPNC.B.N° 4339 del 08/10/14, se ordenó el cumplimiento de esa postura jurídica.

El Formulario de Solicitud y Registro del Interesado presentado por el beneficiario el 05/12/11 en carácter de declaración jurada, no contiene la pregunta de si percibe otro tipo de beneficio. Se evidenció además, la deficiente verificación realizada del 13/12/11 por el Departamento de Control Interno y Operacional de la DPNC – como expuesto más arriba – atendiendo que el beneficiario ya percibía la jubilación del IPS a partir del 18/05/11.

5. Beneficiario con C.I.C. N° 105.287: La Pensión Graciable le fue concedida en la Ley N° 3431 del 23/08/07, que también incluía el artículo 3 que expresa, "...*El beneficiario de esta pensión graciable no podrá acogerse a otros beneficios jubilatorios...*". Su nombre figuraba en la Planilla de Pagos de Pensión Graciable a partir de marzo del 2008 y, en el año 2011, se le concedió un aumento de la pensión. Posteriormente la verificación de la base de datos de varias instituciones – entre ellas el IPS – determinó que solamente figuraba en la planilla de Pensión Graciable, por lo que fue habilitado con el aumento concedido por Ley N° 4446/11. Sin embargo, según el Informe N° 769 del 21/08/14 del Departamento de Control Interno y Operacional de la DPNC, el beneficiario era pensionado del Instituto de Previsión Social por lo que, en la MH/SSEAF/DPNC/PROVIDENCIA A.J. N° 852 del 27/08/14, la Asesoría Jurídica recomendó el bloqueo preventivo de la cuenta bancaria del beneficiario. Posteriormente, ante el requerimiento de la DPNC, el 08/09/14 la Previsional comunicó que el 01/03/90 se le otorgó el beneficio de la pensión por vejez y jubilación extraordinaria. En consecuencia, en el Dictamen A.J. N° 4517 del 03/10/14 la Asesoría Jurídica de la DPNC recomendó la exclusión de la planilla de pagos, y la cuantificación del monto percibido indebidamente. De acuerdo a la liquidación correspondiente, el monto a ser devuelto asciende en la suma de 74.663327 (Guaraníes setenta y cuatro millones seiscientos sesenta y tres mil trescientos veintisiete), calculada desde abril/08 a setiembre/14.

Llama la atención que en el Dictamen A.J. N° 4517/14 no fueron considerados los procedimientos de control efectuados en el año 2008 y en el año 2011 que, de haber sido tomados en consideración, la DPNC no le hubiese abonado la Pensión Graciable ya que el beneficiario, a partir del año 1990, ya había accedido al beneficio de la Pensión por Vejez y Jubilación Extraordinaria, situación que lo inhabilita para acceder al cobro de la Pensión Graciable y la propia Entidad encargada del pago y administración de las Pensiones No Contributivas habilitó el pago del beneficio mediante la Planilla Fiscal de Pagos desde el mes de abril del año 2008.

6. Beneficiario con C.I.C. N° 251.965: En la Ley N° 4688 del 25/07/12 le fue concedida la Pensión Graciable, que incluía el consabido artículo 3. Inicialmente, luego de la verificación correspondiente, se informó que el beneficiario figuraba con una asignación en concepto de devolución de aportes pero, posteriormente, en el MH/SSEAF/DPNC/ D.C.I.O/INFORME N° 768 del 21/08/14 se informó que el beneficiario figuraba como jubilado en la base de datos del IPS, por lo que, en la PROVIDENCIA A.J. N° 850 del 27/08/14 se recomendó el bloqueo preventivo de la cuenta bancaria. El 08/09/14 el IPS informó la jubilación ordinaria del beneficiario a partir del 01/01/05. En base a estos antecedentes, en el Dictamen A.J. N° 4464 del 01/10/14 se recomendó la exclusión de la planilla de pagos, la cuantificación y la intimación a la devolución del monto percibido indebidamente y, en la Resolución DPNC-B. N° 4241 del 03/10/14 se determinó tomar las acciones jurídicas encomendadas. Según la liquidación, el monto a ser devuelto ascendía en la suma de 52.333.335 (Guaraníes cincuenta y dos millones trescientos treinta y tres mil trescientos treinta y cinco), monto calculado desde marzo/13 a setiembre/14.

La DPNC por deficiencias en el control efectuado en el mes de agosto del año 2012, permitió el cobro del beneficio, que posteriormente la misma Entidad reconoció como cobro indebido por el beneficiario.

7. Beneficiario con C.I.C. N° 1.356.661: En el artículo 70, de la Ley N° 125 del 11/01/93, le fue concedida la Pensión Graciable y, en el artículo 117 se dispuso: "...*Los beneficiarios de estas pensiones no podrán acogerse a otros derechos jubilatorios...*". Entre los antecedentes analizados, se evidenció que en la Resolución DPNC-B. N° 232 del 07/03/11 se autorizó el pago de sumas de dinero en el concepto de haberes atrasados, es decir, hasta esa fecha no se visualizó que la DPNC hubiera realizado el control con la base de datos de otras instituciones para determinar la legitimidad del pago de la pensión. Solamente, de acuerdo al D.C.I.O INFORME N° 783 del 26/08/14, el Departamento de Control Interno y Operacional comunicó que el beneficiario figuraba como jubilado en el IPS. Consecuentemente, en la MH/SSEAF/DPNC/PROVIDENCIA A.J. N° 849 del 27/08/14, se recomendó el bloqueo preventivo de la cuenta bancaria, con base en la información de la Previsional del 08/09/14 que expresaba que el beneficiario recibía una asignación en concepto de Jubilación Ordinaria y Pensión por Vejez desde el 01/10/01. Por tanto, en el Dictamen A.J. N° 4543 del 06/10/14 la Asesoría Jurídica sobre la base del artículo 117, transcrito más arriba y la Providencia A.J. N° 849/14, recomendó su exclusión de la planilla fiscal de pagos, la cuantificación e intimación de la devolución del monto percibido indebidamente, criterio recogido en la Resolución DPNC-B. N° 4341 del 08/10/14. El monto a

ser requerido asciende en la suma de 39.000.000 (Guaraníes treinta y nueve millones), monto calculado desde octubre /01 a setiembre/14.

Como se puede apreciar precedentemente el beneficiario obtuvo la jubilación el 01/10/01, sin embargo, pasaron más de 13 años para la DPNC aplique los procedimientos de control que debió aplicar mucho antes para evitar el ilegal pago al beneficiario.

8. Beneficiaria con C.I.C N° 514.459: En la Ley N° 178 del 17/06/93 se le concedió la Pensión Graciable, ley que también incluía la prohibición de que el beneficiario sea jubilado de cualquier OEE. Luego, en la Ley N° 2237 del 09/10/03 se le aumentó la Pensión Graciable, ley que también incluía la misma prohibición. En el legajo del beneficiario solo se evidenció el informe del Departamento de Control Interno y Operacional del 26/08/14 que exponía que la beneficiaria estaba registrada como jubilada en la base de datos del IPS. Por tanto, en la PROVIDENCIA A.J. N° 862 del 28/08/14 se recomendó el bloqueo preventivo de la cuenta bancaria debido a que el 08/09/14 la Previsional informó que, el 08/11/09 se le concedió la Pensión como heredera de Jubilado Fallecido. Por consiguiente, el Dictamen A.J. N° 4559 del 07/10/14 la Asesoría Jurídica recomendó la exclusión en la planilla de pagos e, igualmente, cuantificar e intimar la devolución del monto percibido indebidamente, opinión que fue recogida por la Resolución DPNC-B. N° 4335 del 08/10/14. En la liquidación visualizada en el legajo, el monto a ser devuelto asciende en la suma de 49.700.000 (Guaraníes cuarenta y nueve millones setecientos mil), calculada desde noviembre/09 a setiembre/14.

Por lo expuesto precedentemente, se ve que ya en octubre/03, cuando fue beneficiada con el aumento de la pensión graciable, había transcurrido más de dos años de estar recibiendo la jubilación del IPS y, aún así la DPNC siguió habilitando a la beneficiaria para el cobro de la Pensión Graciable y, solo después de cinco años determinó la incompatibilidad de ambos beneficios.

9. Beneficiario con C.I.C. N° 518.623: En la Ley N° 4970 del 26/06/13 se le concedió la Pensión Graciable, cuyo artículo 4 determinaba que: "...Los beneficiarios de esta pensión graciable no podrán acogerse a otros beneficios jubilatorios...". En la PROVIDENCIA N° 1393 del 09/07/13, el Departamento de Control Interno y Operacional comunicó no reportar ninguna información que inhabilite al cobro del beneficio de la pensión, en consecuencia, en el MH/SSEAF/DPNC/DICTMAEN AJ N° 2256 DEL 22/07/13, se recomendó la inclusión en la planilla de pagos. Sin embargo, un año después, el mismo Departamento de Control Interno y Operacional, en el INFORME N° 786 del 27/08/14, registra al beneficiario como jubilado del IPS por lo que, en la PROVIDENCIA A.J. N° 861 del 25/08/14 se recomendó el bloqueo preventivo de la cuenta bancaria. El Instituto de Previsión Social, en respuesta a la consulta de la DPNC, confirmó la asignación de la Jubilación Ordinaria y Pensión por Vejez al beneficiario desde el 30/04/98. Ante esta situación, en el Dictamen A.J. N° 4524 del 06/10/14, la Asesoría Jurídica recomendó la exclusión de su Planilla Fiscal de Pagos y la cuantificación e intimación de la devolución del monto indebidamente cobrado. La Resolución DPNC-B. N° 4281 del 07/10/14 ordenó proceder a las medidas recomendadas por la Asesoría Jurídica. En el legajo proveído, se evidencia que el monto a ser devuelto

asciende a la suma de 12.106.668 (Guaraníes doce millones ciento seis mil seiscientos sesenta y ocho), monto calculado desde agosto /13 a setiembre/14.

10. Beneficiaria con C.I.C N° 219.699: En la Ley N° 129 del 27/12/1991 se determinó el aumento del beneficio de Pensión Graciable, ley que incluía también el consabido artículo de que: "...Los beneficiarios de estas pensiones no podrán acogerse a otros beneficios jubilatorios...". En el Informe N° 785 de 27/08/14 se expone que la beneficiaria es jubilada del IPS desde el 01/08/87, por lo que en la MH/SSEAF/DPNC/PROVIDENCIA A.J. N° 860 del 28/08/14, se recomendó el bloqueo preventivo de la cuenta bancaria. Luego, en el Dictamen A.J. N° 4515 del 03/10/14 la Asesoría Jurídica de la DPNC recomendó, no solamente la exclusión de la Planilla Fiscal de Pagos de Pensión Graciable sino además arbitrar los procedimientos administrativos de cuantificar e intimar a la devolución del monto percibido indebidamente y la Resolución DPNC-B. N° 4283 del 07/10/14 ordenó el cumplimiento esa postura jurídica. La liquidación del monto cobrado indebidamente ascendió a 40.950.000 (Guaraníes cuarenta millones novecientos cincuenta mil) calculada desde diciembre/92 a setiembre/14.

Mucho antes de ser beneficiada con la Pensión Graciable concedida en el año 1991 – desde el año 1987 – la beneficiaria ya percibía el beneficio de la jubilación y solo 22 años después la DPNC determinó la incompatibilidad de los beneficios.

Llamativamente, recién en agosto del 2014 la DPNC procedió aplicar los procedimientos de control, a pesar que las disposiciones legales específicas de concesión de la Pensión Graciable, claramente y en todos los casos, determinaban las incompatibilidades a que estaba sujeto ese beneficio, siendo responsabilidad de la DPNC – administradora del fondo – el cumplimiento estricto de las leyes antes de autorizar el cobro respectivo.

### Conclusión

Se evidenció que la DPNC pagó la suma de 456.251.997 (Guaraníes cuatrocientos cincuenta y seis millones doscientos cincuenta y un mil novecientos noventa y siete) a 10 beneficiarios de una muestra seleccionada quienes, además, percibían beneficios jubilatorios en contravención a las disposiciones legales específicas de concesión de la Pensión Graciable.

Para una mejor comprensión se exponen los montos requeridos por la DPNC a personas que recibían, a pesar del expreso mandato de la Ley, el beneficio denominado "Pensión Graciable" quienes, además, también cobraban como jubilados de otros OEE:

	N° Cédula de Identidad Civil del Beneficiario	Monto requerido por la DPNC para su devolución
1	226.612	117.898.667
2	506.638	5.100.000
3	273.199	12.500.000

	N° Cédula de Identidad Civil del Beneficiario	Monto requerido por la DPNC para su devolución
4	194.346	52.000.000
5	105.287	74.663.327
6	251.965	52.333.335
7	1.356.661	39.000.000
8	514.459	49.700.000
9	518.623	12.106.668
10	219.699	40.950.000
	<b>Total</b>	<b>456.251.997</b>

Los casos expuestos precedentemente evidencian que la DPNC no realizó el control mínimo necesario para el pago de la Pensión Graciable a los acreedores legales de ese beneficio, situación que ocasionó el pago de importantes montos a beneficiarios que se encontraban legalmente inhabilitados para su cobro. Llama la atención que los informes proveídos por el Departamento de Control Interno y Operacional, en el momento de incorporar a los beneficiarios a la Planilla Fiscal de Pagos, señalaban que los mismos se encontraban legalmente habilitados para acceder al beneficio y que, posteriormente, y justamente durante los trabajos de campo de la auditoría de la CGR, realizaran los controles que determinaron la emisión de nuevos informes que, esta vez sí señalaban de la existencia del impedimento legal de los beneficiarios.

La Asesoría Jurídica dictaminó, para todos los casos expuestos más arriba, intimar a los beneficiarios a la devolución del pago indebido, no obstante no se visualizó que la Asesoría Jurídica se hubiera referido los informes anteriores de contenido errado – y a los responsables de emitirlos – informes que indujeron al pago indebido de ingentes recursos públicos de dudosa recuperación.

En los documentos proveídos al equipo auditor, fueron visualizadas las liquidaciones de los montos cobrados indebidamente por los beneficiarios de las Pensiones Graciables pero, el proceso para la recuperación de esos montos se encontraba en una etapa inicial, sin siquiera haberse visualizado la notificación entregada a las personas indebidamente beneficiadas. Además, resulta poco probable el éxito de una reclamación de devolución de pagos indebidos años después de haber sido efectivizados y por sumas que claramente están fuera del alcance de las personas que reciben una Pensión Graciable.

Después de 20 años la DPNC no puede verificar pagos indebidos o incompatibilidades para el pago y los procesos de control y verificación de beneficiarios debieron haberse hecho antes del cierre de cada mes para la confección de la Planilla Fiscal de Pagos.

## Recomendación

La Dirección de Pensiones No Contributivas, por medio de los organismos competentes del Ministerio de Hacienda, deberá:

1. Excluir de la Planilla Fiscal de Pagos a los beneficiarios de la Pensión Graciable que se encuentren inhabilitados por la misma Ley de concesión de la Pensión y que cuenten con dictamen jurídico correspondiente.
2. Adoptar las acciones administrativas que correspondan para determinar las causas de esta falencia – que ocasionó un perjuicio al Fisco de 456.251.997 (Guaraníes cuatrocientos cincuenta y seis millones doscientos cincuenta y un mil novecientos noventa y siete), solo en la muestra seleccionada, – y a los responsables con miras a recuperar el daño causado al patrimonio del Estado y de sancionar a los responsables con todo el peso de la Ley, si el caso así lo amerita.
3. Exigir a las áreas encargadas el estricto y oportuno control pertinente de los documentos que forman parte del legajo las pensiones concedidas legalmente, de forma a detectar a más infractores y evitar que situaciones de esta naturaleza se vuelvan a repetir en el futuro.
4. Investigar a los funcionarios que tenían la responsabilidad de la verificación de los documentos de respaldo y procedimientos tendientes al pago de la Pensión Graciable, para determinar el grado de responsabilidad de los mismos y aplicar las sanciones correspondientes, si ese fuera el caso.

De las medidas adoptadas y de sus resultados, la Contraloría General de la República deberá ser puntualmente informada.

## CAPÍTULO II

### AMBIENTE DE SISTEMA COMPUTARIZADO

#### Evaluación de los controles implementados en la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda

La Dirección de Pensiones No Contributivas (DPNC) utiliza como principales herramientas para la ejecución de sus actividades los Sistemas Informáticos, "Jubilaciones y Pensiones" (JUPE) y de "Pensión Alimentaria para Adultos Mayores" (SPAAM). La administración de los mismos corresponde a la Dirección General de Informática y Comunicaciones (DGIC) dependiente de la Sub Secretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda. Esto hace que la Jefatura de Informática de la Dirección de Pensiones No Contributivas se constituya sólo en un nexo entre los usuarios de los sistemas y la DGIC.

Los procedimientos de auditoría aplicados tuvieron como objetivo fundamental obtener evidencia razonable que permita expresar una opinión sobre la seguridad, la confiabilidad y efectividad del ambiente de control tecnológico, el cumplimiento del Manual de Cargos y Funciones aprobado en la Resolución N° 707/05 y las demás políticas establecidas para el control del ambiente tecnológico de la institución.

El trabajo de los auditores no incluyó una revisión detallada e integral de todas las operaciones y, por tanto, el presente informe no se puede considerar como la exposición de todas las eventuales deficiencias o de todas las medidas que podrían adoptarse para corregirlas.

#### a. Alcance del trabajo

El trabajo consistió en la realización de una evaluación general del Control Interno del ambiente tecnológico de la Dirección Pensiones No Contributivas.

Se dividió en dos etapas:

- i. La primera orientada a la revisión del ambiente tecnológico que comprende:
  - Estructura Organizacional y Procedimientos Operativos.
  - Continuidad del procesamiento.
- ii. La segunda, orientada a la revisión de aspectos específicos acerca de la seguridad física y lógica implementada en el Departamento de Tecnología de la Información.

## b. Procedimientos aplicados en la verificación.

En todas las etapas de la revisión fueron utilizadas como herramientas de trabajo, el Manual de Cargos y Funciones, las Políticas de Seguridad establecidas y el COBIT 4.1 – Control Objectives for Information and Related Technology.

- En la primera etapa, de "Revisión del Ambiente Tecnológico", el trabajo fue realizado teniendo en cuenta :
  - Definición de la organización del Departamento de Informática.
  - Ubicación estructural del Área de Tecnología de la Información.
  - Procedimientos de revisión estructural de la Gerencia de Tecnología de la Información.
  - Funciones y responsabilidades según el Manual de Cargos y Funciones, aprobado en la Resolución M.H. N° 707/05 del 17/11/05.
  - Responsabilidades de la seguridad física y lógica.
  - Separación de responsabilidades.
  - Controles de acceso.
  - Continuidad del procesamiento.

## Desarrollo

### Administración del Departamento de Informática

Se evaluó la estructura organizacional del Departamento de Informática y las funciones y responsabilidades del Departamento de Seguridad Informática.

### Evaluación de los controles

Fueron evaluados los controles generales referidos a la capacidad de minimizar riesgos en la interrupción de operaciones.

Definición de la organización del entorno Tecnológico	Situaciones encontradas por la CGR	Comentario de la CGR
<b>Revisión del ambiente tecnológico</b>		
Dependencia funcional	El Departamento de Informática de la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda depende directamente del Director de la Dirección de Pensiones No Contributivas.	La situación encontrada está acorde con lo establecido en Manuales de Buenas Prácticas de Tecnología de Información. No existe observación al respecto.
Nivel Jerárquico	Se cuenta con un Jefe Interino del Departamento de Informática.	Considerando la naturaleza de la Institución, el "Jefe de Informática" es un área estratégica importante para el logro de la eficiencia y eficacia en las operaciones. Sin embargo, la función es desempeñada en forma interina.

<b>Definición de la organización del entorno Tecnológico</b>	<b>Situaciones encontradas por la CGR</b>	<b>Comentario de la CGR</b>
Manual de Cargos y Funciones	Se cuenta con un Manual de Cargos, Funciones y Procedimientos, aprobado en la Resolución M.H. N° 707 del 17/11/05.	Si bien las funciones de la Jefatura de Informática y del Departamento de Seguridad Informática están definidas en el Manual de Cargos, Funciones y Procedimientos del DPNC, sin embargo, se evidenció que son desempeñadas por funcionarios de la Dirección General de Informática y Comunicaciones (DGIC).
Adquisición de equipos	Por la Resolución N° 27 del 26/03/14 se encarga a la DGIC la tarea de consolidar las solicitudes de adquisición de equipos e insumos informáticos de las unidades de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera. En la Resolución DGIC N° 017/14 se aprobaron los estándares de adquisición de equipos informáticos de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera.	La Dirección General de Informática y Comunicaciones (DGIC) es la encargada de establecer las normas, políticas y reglamentaciones, referidas al área Tecnológica. Asimismo, el mantenimiento de equipos y la administración de usuarios de sistemas, están a cargo de dicha Dirección. Las solicitudes de equipos informáticos son recibidas por el Departamento de Informática y remitidas a la DGIC.
<b>Seguridad</b>		
Departamento de Seguridad Informática	Se cuenta con una Jefa Interina del Departamento de Seguridad Informática.	El Departamento de Seguridad Informática depende directamente de la Dirección de la DPNC, trabaja de forma conjunta con el Departamento de Informática, sin embargo, el cargo de Jefe del Departamento de Seguridad Informática es desempeñado en forma interina.
Políticas de seguridad	Se cuenta con la Política de Seguridad establecida por la DGIC, aprobada en la Resolución N° 210 del 26/12/12.	Las Políticas de seguridad son las establecidas por la Dirección General de Informática y Comunicaciones, así como todas las políticas, procedimientos y normas, evidenciándose la centralización operativa por parte de la citada Dirección.
Políticas de Administración de Recursos	Cuenta con una Política de Administración de Recursos aprobada formalmente.	En la Resolución N° 73 del 17/05/13 se aprobó la Política de Administración de Recursos de Tecnología de Información de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera, administrada por la Dirección General de Informática y Comunicaciones.

<b>Definición de la organización del entorno Tecnológico</b>	<b>Situaciones encontradas por la CGR</b>	<b>Comentario de la CGR</b>
Normativas para utilización de equipos	Con la Resolución N° 13 del 13/01/06 se aprobó la versión actualizada del Manual con las normativas de utilización de equipos informáticos de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera.	Las solicitudes de equipamiento informático son formuladas a través de la Dirección de Pensiones No Contributivas, nota mediante. Todas las solicitudes, las especificaciones de equipos y demás requerimientos, son realizados a través del Departamento Informática a la Dirección General de Informática y Comunicaciones (DGIC). Se recibió evidencia de las solicitudes realizadas.
Políticas de contraseñas	Se verificó la existencia de Manual de Administración de Cuentas de Usuarios finales.	Mediante las que la DGIC reglamenta los nombres de usuario y contraseñas, tratamiento en caso de traslados o ausencias programadas.
Centralización de trabajos	La Dirección General de Informática y Comunicaciones centraliza los trabajos relativos a tecnología.	La Administración de los Sistemas, mantenimiento de equipos, administración de usuarios y todo lo relacionado al ambiente de control tecnológico mediante normas, políticas, procedimientos de control, es centralizado por la Dirección General de Informática y Comunicaciones. Esto hace que la Dirección de Pensiones No Contributivas se constituya en un nexo entre los usuarios y la Dirección General de Informática y Comunicaciones.

El análisis del cuadro que antecede lleva a las siguientes observaciones:

**9. Se evidenció que los cargos del Departamento de Informática y del Departamento de Seguridad Informática son desempeñados de manera interina.**

Como resultado de la verificación del Control Interno, se evidenció que los cargos de la jefatura en el Departamento de Informática y en el Departamento de Seguridad Informática de la DPNC, se encuentran desempeñados por funcionarios en carácter de "Interinos".

Conforme a las prácticas básicas de la gestión de seguridad de Tecnología de la Información y teniendo en cuenta las obligaciones de ambos Departamentos conferidas en el Manual de Cargos, Funciones y Procedimientos aprobado por Resolución M. H. N° 707 del 17/11/05, entre las que se cita: obtener la eficiencia y eficacia en el servicio a usuarios, esta situación constituye en un riesgo para la DPNC debido a la responsabilidad que

conlleva el desempeño de una función y, si las autoridades superiores sólo nombran a jefes de manera interina, se entiende que en cualquier momento podrían ser removidos lo que ocasiona una sensación de inestabilidad en el personal que toma decisiones, situación poco favorable considerando la naturaleza de la DPNC que hace que el Departamento de Informática sea un área estratégica para el logro de los objetivos y para la eficiencia y eficacia de las operaciones de la Dirección auditada.

## Conclusión

El cargo de Jefe de Departamento Interino ocasiona incertidumbre respecto a la durabilidad en el cargo y, por tanto, no se pueden realizar acciones a largo plazo para el correcto y eficiente funcionamiento del Departamento y, además, se corren riesgos debido a la inestabilidad del personal que toma decisiones.

## Recomendación

Los responsables de la DPNC deberán realizar las acciones administrativas correspondientes de manera a que las autoridades superiores confirmen, o nombren en forma permanente, un Jefe de Departamento de Informática y Jefe de Departamento de Seguridad Informática de tal forma a planear y realizar las acciones, a largo y mediano plazo, que sean necesarias para el logro de la eficiencia y eficacia en el servicio y evitar los riesgos que devienen del nombramiento de cargos temporales.

## 10. Funciones establecidas en el Manual de Cargos y Funciones de la DPNC para la Jefatura de Informática y de Seguridad Informática son desempeñadas por la DGIC.

Se evidenció que las funciones del Jefe de Departamento de Informática y las de Jefe de Seguridad Informática de la Dirección de Pensiones No Contributivas, según el Manual de Cargos, Funciones y Procedimientos, son desempeñadas por la Dirección General de Informática y Comunicaciones.

Con relación a la Jefatura de Informática, el Manual de Funciones establece como objetivo del cargo: *"Desarrollar, mantener y brindar soporte sobre las aplicaciones y sistemas informáticos y de comunicaciones de la Dirección de Pensiones No Contributivas a efectos de obtener eficiencia y eficacia en el servicio a usuarios en coordinación con la Dirección General de Informática y Comunicaciones cuando corresponda"*, funciones desempeñadas por la Dirección General de Informática y Comunicaciones.

En el citado Manual, se establecen como funciones del cargo:

1. *"Supervisar la instalación y actualización del software de antivirus en todas las terminales dispuestas en la Dirección en coordinación con la Dirección General de Informática y Comunicaciones"*. Al respecto, en el Cuestionario de Control Interno, el Jefe Interino de Informática informó: *"Son impuestos por la DGIC, no son controladas las actualizaciones"*

*automáticas y ya hubo casos que afecto a la operativa diaria y a las aplicaciones: No se prevé punto de restauración ni pruebas de impacto".*

2. Asimismo, otra función establecida es, *"Corroborar la ejecución de los controles de resguardo (backup) de la información contenida en la base de datos de los sistemas informáticos y de los aplicativos por parte de la DGIC".* Con relación a este punto, el Jefe Interino informó: *"No se aplica. La DGIC es la responsable de este trabajo. Se recomienda a los jefes de departamento que hagan siempre las copias de respaldo. Se tienen restricciones de acceso a los dispositivos de grabación (puertos). Todas las políticas las dispone la DGIC".*

En consecuencia, en el Memorándum CGR/DPNC N° 79 del 15/12/14, se solicitó aclarar el motivo por el que:

1. ...no se supervisa la instalación y actualización del software antivirus en las terminales dispuestas en la Dirección y,
2. ...no realiza la verificación de los controles de resguardo de la información contenida en la base de datos de la DPNC.

En respuesta, en la nota MH/SSEAF/PROVIDENCIA N° 1928 del 16/12/14, la DPNC informó:

"...

1. *Copia de expediente SIME 63543, Solicitud de Informe sobre uso de Sistemas Operativos: LINUX, UBUNTU, VMWARE otros. Copia de Resolución MH N° 13 año 2006, copia de Resolución DGIC N° 29 año 2014 que: "Aprueban los procedimientos de recepción y configuración de equipos nuevos y configuración de usuario...", Copia de Resolución DGIC N° 31 año 2014 por la cual: "... se aprueba el instructivo de configuración del parque informático de la SSEAF...", Copia Resolución A.F. N° 73 año 2013 que expresa: "...Política de Adm. De Recursos de TI...", Copia Resolución A.F. N° 210 año 2012 por la cual "...Aprueba Manual de Política de Seguridad de la Información...".* Dichos documentos son administrados por la DGIC.
2. *Todos los sistemas y servicios tecnológicos que se utilizan en la Dirección de Pensiones No Contributivas operan bajo la estructura tecnológica provista por la Dirección General de Informática y Comunicaciones (DGIC) de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda. Esto implica la disponibilidad de las bases de datos dentro del horario laboral. La operativa de resguardo de la información contenida en la base de datos de la DPNC está contemplada y bajo los procedimientos internos de la DGIC. Este Departamento de Informática de la DPNC no dispone de documentación al respecto ni tampoco de informes que correspondan. Se adjunta a continuación Copia de Resolución A.F. N° 73 año 2013 "...Política de Adm. De Recursos de TI...", Copia de Resolución A.F. N° 210 año 2012 "...Aprueba el Manual de Políticas de Seguridad de la Información...".*

El análisis de la respuesta remitida por la DPNC evidenció que el objetivo real del cargo de Jefatura de Informática no concuerda con las funciones reales desempeñadas, siendo que todas las funciones de desarrollo, mantenimiento y soporte sobre las aplicaciones y sistemas informáticos y de comunicaciones, son desempeñadas por la Dirección General de Informática y Comunicaciones.

De igual manera, para el cargo de Jefe de Seguridad Informática, el Manual de Cargos y Funciones establece como objetivo general: "*Desarrollar e implementar mecanismos de control sobre las áreas del Sistema de Pensionados que estén basados en componentes tecnológicos, que permitan obtener una visión independiente sobre el desempeño de la función de Tecnología de Información*".

En el Manual de Cargos y Funciones se establece como funciones:

1. *"Validar los nuevos desarrollos o mantenimientos a los sistemas pasen por las etapas necesarias para garantizar la implementación exitosa de la solución a un problema determinado. Como resultado del Cuestionario de Control Interno sobre este punto, la Jefa Interina de Seguridad, informó que es "...Función de la DGIC, la DPNC no realiza dicho control"*.
2. *Verifica la correcta separación de ambiente de desarrollo, prueba y producción.*
3. *Controlar que se restrinja el acceso del personal de mantenimiento y desarrollo al ambiente de producción, y que en este último no se encuentren instaladas herramientas y ambientes de desarrollo de aplicaciones, compiladores u otros similares"*.

Con relación a los a los puntos 2 y 3, la DPNC contestó que la DGIC es la encargada de realizar esas funciones.

En el Memorándum CGR/DPNC N° 87 del 30/12/14, de acuerdo a la entrevista de Control Interno realizada a la jefa Interina del Departamento de Informática, se solicitó además informar:

6. Motivo por el que no se valida que los nuevos desarrollos o mantenimientos a los sistemas pasen por las etapas necesarias para garantizar la implementación exitosa de la solución a un problema determinado;
7. Informe el motivo por el cual no se verifica la correcta separación de ambiente de desarrollo, prueba y producción;
8. El motivo por el cual no se realizan controles de acceso del personal de mantenimiento y desarrollo, al ambiente de producción"; "Informe porque no se realizan controles sobre la instalación y ambientes de desarrollo de aplicaciones, compiladores u otros similares.

En la Nota MH/SSEAF/DPNC/PROVIDENCIA N° 1969/2014 de fecha 30/12/14, la DPNC respondió remitiendo el Resumen de Dependencias de la DGIC, y el objetivo de cada cargo en el que se evidencia las distintas responsabilidades conferidas; el Organigrama y el Manual de Organización, Funciones y Cargos de la DGIC.

Los documentos remitidos por la DPNC fueron analizados por el equipo auditor y se evidenció que el objetivo real del cargo de Jefatura de Seguridad Informática no concuerda con las funciones reales desempeñadas, siendo que todas las funciones de desarrollo, mantenimiento y soporte sobre las aplicaciones y sistemas informáticos y de comunicaciones, son desempeñadas por la Dirección General de Informática y Comunicaciones.

### Conclusión

La DPNC del Ministerio de Hacienda no aplica su propio Manual de Organización y Funciones como instrumento normativo y guía de las actividades, al evidenciarse que el objetivo real del cargo de Jefatura de Seguridad Informática de la DPNC lo realizan desde la DGIC, por tanto las funciones reales desempeñadas por dicha Jefatura son diferentes a lo especificado en su propio Manual.

### Recomendación

La DPNC deberá tomar las acciones administrativas necesarias para subsanar esta observación de manera a identificar a los responsables de las funciones desempeñadas, y aumentar el nivel de confianza, eficiencia y efectividad de los controles internos, a fin de evitar inconvenientes posteriores.

### 11. Se evidenció que existen dificultades en el Departamento de Informática de la DPNC para brindar respuesta inmediata a eventuales necesidades.

En la Resolución N° 73 del 17/05/13 fue aprobada la Política de Administración de Recursos de Tecnología de Información de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera, administrada por la Dirección General de Informática y Comunicaciones. En el Considerando de la Resolución se establece que: *“La Dirección General de Informática y Comunicaciones tendrá a su cargo la planificación, administración y coordinación de los sistemas de información y comunicaciones del área de administración de recursos de los organismos y entidades del Estado y de la Red Nacional de Comunicaciones de estos organismos y entidades.”*

La Dirección General de Informática y Comunicaciones es la encargada de establecer las políticas, normas y reglamentaciones que afectan al área tecnológica de la Sub Secretaría de Estado de Administración Financiera.

Asimismo, todo lo referido a la administración de los sistemas, copias de respaldo, asistencia a usuarios de sistemas, asistencia a equipos, administración de usuarios y mantenimiento de sistemas y de equipos, está a cargo de esa Dirección, además de

establecer las políticas, normas y reglamentaciones relativas al área tecnológica constituyéndose, el Departamento de Informática y el Departamento de Seguridad Informática de la Dirección de Pensiones No Contributivas, solo en un nexo entre los usuarios y la Dirección General de Informática y Comunicaciones.

De acuerdo a las prácticas básicas de la gestión de seguridad de la Tecnología de la Información y, teniendo en cuenta el deber de los Departamentos de Informática y de Seguridad Informática de la DPNC, de obtener la eficiencia y eficacia en el servicio a usuarios establecidas en el Manual de Cargos, Funciones y Procedimientos, esta observación se constituye en un riesgo para el logro del objetivo propuesto.

Durante la aplicación del Cuestionario de Control Interno, el Jefe Interino del Departamento de Informática expuso: "*Todo se centraliza con la DGIC*". A partir de esta afirmación, y con el objeto de una mejor comprensión de esa situación, en el Memorándum CGR/DPNC N° 79 del 15/12/14 se solicitó informes sobre la supervisión, instalación y actualización de antivirus y los controles de resguardo de la información.

En respuesta, la DPNC remitió la Nota MH/SSEAF/PROVIDENCIA N° 1928 del 16/12/14, en la que la Jefatura Interina del Departamento de Informática de la DPNC, informó: "*...Todos los sistemas y servicios tecnológicos que se utilizan en la Dirección de Pensiones No Contributivas operan bajo la estructura tecnológica provista por la Dirección General de Informática y Comunicaciones (DGIC) de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda. Esto implica la disponibilidad de las bases de datos dentro del horario laboral. La operativa de resguardo de la información contenida en la base de datos de la DPNC está contemplada y bajo los procedimientos internos de la DGIC. Este Departamento de Informática de la DPNC no dispone de documentación al respecto ni tampoco de informes que correspondan. Se adjunta a continuación Copia de Resolución A.F. N° 73 año 2013 "...Política de Adm. De Recursos de TI...", Copia de Resolución A.F. N° 210 año 2012 "...Aprueba el Manual de Políticas de Seguridad de la Información..."*"

Esta respuesta, confirma la centralización de trabajos en la Dirección General de Informática y Comunicaciones, hecho que implica que la DPNC no pueda responder ante requerimientos eventuales en tiempo y forma y podría influir en la eficacia y eficiencia de las actividades propias de la DPNC.

## Conclusión

La Dirección General de Informática y Comunicaciones centraliza los trabajos sobre el ambiente de tecnología informática de la Sub Secretaría de Estado de Administración Financiera. Este hecho ocasiona la lenta respuesta a las necesidades de la DPNC y la expone a incidentes que pudieran ocurrir ante eventuales demoras en la atención en detrimento del cumplimiento con prontitud y eficiencia de los objetivos de la DPNC.

## Recomendación

La DPNC deberá realizar los procedimientos administrativos necesarios a fin de adaptar las funciones desempeñadas por los funcionarios del Departamento de Informática a las necesidades de la DPNC para que puedan dar respuestas rápidas a los inconvenientes suscitados en esa Dirección para lograr la eficiencia y eficacia en los servicios.

Realizar una revisión de las funciones reales desempeñadas por el Departamento de Informática conforme al nuevo Manual aprobado en la Resolución M. H. N° 321/14 y que, de ser necesarias, sean adoptadas las medidas correctivas que resulten necesarias.

## CAPÍTULO III

### GESTIÓN PRESUPUESTARIA y GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO

#### 1. GESTIÓN PRESUPUESTARIA

#### 12. Se evidenció que la DPNC no cuenta con Contratos de Servicios específicos para el pago por red bancaria a los beneficiarios del Sector No Contributivo, con el BNF y el Banco ITAU Paraguay.

Se procedió a analizar los pagos realizados a través de la red bancaria a partir de una muestra seleccionada, específicamente del mes de Diciembre/14, y se solicitó los contratos suscritos con las entidades prestadoras del servicio de pago por red bancaria y, el análisis de los contratos suscritos entre el MH y el BNF y con el Banco ITAÚ Paraguay, evidenció en ambos casos la falta de acuerdo específico para el pago a beneficiarios del Sector No Contributivo.

En el mes de diciembre/14 el MH desembolsó al BNF para el pago por red bancaria, la suma de 68.295.739.305 (Guaraníes sesenta y ocho mil doscientos noventa y cinco millones setecientos treinta y nueve mil trescientos cinco) para el pago de 137.154 beneficiarios de los Programas del Sector No Contributivo y, al Banco ITAÚ Paraguay, la suma de 168.261.392 (Guaraníes ciento sesenta y ocho millones doscientos sesenta y un mil trescientos noventa y dos) para el pago a 112 beneficiarios de los programas del Sector No Contributivo.

Para una mejor comprensión, en el Memorándum CGR/DPNC N° 71 del 24/11/14, se solicitó copia de los contratos suscritos con los bancos operantes en red bancaria, los que fueron proveídos adjuntos a la Nota MH/SSEAF/DPNC N° 2168 del 28/11/14.

En los contratos suscritos con ambos bancos se establecía la prestación de los servicios de pago de sueldos a funcionarios de los Organismos y Entidades del Estado. Sin embargo, se señala que los beneficiarios de estos Programas no forman parte del plantel de funcionarios de Entes Públicos y, además, la pensión que perciben no constituye remuneración por trabajos realizados ni haberes de personal, sino asignaciones graciables otorgadas por el Estado Paraguayo en reconocimiento de méritos o servicios ya prestados con anterioridad.

La lectura del Contrato suscrito con "INTERBANCO S.A." – posteriormente Banco ITAÚ Paraguay – mostró que se trata de un "Contrato entre el Ministerio de Hacienda e INTERBANCO S.A. para el pago de remuneraciones y haberes a funcionarios de los Organismos y Entidades del Estado", que fue celebrado el 31/07/06 y, según la Cláusula 3.1- "Objetivo", el acuerdo suscrito fue para la prestación del servicio de pago de sueldos a funcionarios de los Organismos y Entidades del Estado. El Contrato original contó con sucesivas Adendas en fechas, 31/07/06, 31/05/07, 13/08/09, 26/03/10, 17/08/11 y 04/04/12.

Las modificaciones establecidas en las Adendas habilitan a ampliar la cantidad de instituciones del Estado para el pago de remuneraciones y haberes a funcionarios.

El Contrato suscrito citado precedentemente para el pago de sueldos a funcionarios, no estableció sin embargo el pago de pensiones a beneficiarios del Sector No Contributivo que, en la actualidad se encuentra realizando este Banco y, por tanto, no existe una cláusula específica que establezcan los requisitos esenciales, como ser el acuerdo o consentimiento entre el banco y la DPNC o con el MH, ni concretamente la prestación del servicio de pago a los beneficiarios del Sector No Contributivo.

También la verificación del contrato suscrito entre el MH y el BNF indica que fue suscrito el 19/08/09 entre el Ministerio de Hacienda y el Banco Nacional de Fomento para el pago de remuneraciones y haberes del personal a funcionarios, jubilados y pensionados de los Organismos y Entidades del Estado, es decir, los servicios contratados fueron nuevamente el pago de funcionarios, jubilados y pensionados de la Función Pública, pero no para los beneficiarios del Sector no Contributivo.

Por tanto, en el Memorándum CGR/DPNC N° 118 del 02/03/15, se volvió a solicitar los contratos suscritos entre el MH y los bancos referidos a los Programas no Contributivos y, adjunto a la Nota MH/SSEAF/DPNC N° 686 del 09/03/15, se volvió a remitir, exactamente los mismos ejemplares de contratos ya señalados en párrafos anteriores, sin proveer explicación o información adicional alguna. Consecuentemente, en el Memorándum CGR/DPNC N° 137 del 17/03/15 se reiteró el requerimiento de informar acerca de la suscripción o no, con el Banco Itaú Paraguay S.A. y el Banco Nacional de Fomento, de un contrato para el pago a los beneficiarios de las Pensiones No Contributivas.

En respuesta, la DPNC en la Nota MH/SSEAF/DPNC N° 821 del 20/03/15 informó: "... corresponde mencionar, que la Dirección de Pensiones No Contributivas, canaliza el pago de Pensiones a sus Beneficiarios por la Modalidad de Pago por Red Bancaria, a través de la Dirección General del Tesoro Público – Departamento de Pago por Red Bancaria del Ministerio de Hacienda, siendo esta, la firmante del Contrato de prestación de servicios, con las citadas Entidades Bancarias."

Luego de reiterados requerimientos, la DPNC remitió el contrato suscrito con el BNF en fecha 11/02/11. Este acuerdo de servicios bancarios fue formalizado en el Contrato BNF P N° 051, que en la Cláusula Primera, señala: "... tiene como objeto establecer los derechos y las obligaciones que asumen las partes contratantes, para la implementación del sistema de pago por parte del BANCO del subsidio y asistencia social a Veteranos y Lisiados de la Guerra del Chaco...". Es decir, según esta cláusula, el Contrato suscrito corresponde solamente para la operación de pago a los beneficiarios identificados bajo el concepto de "Subsidio y Asistencia Social a Veteranos y Lisiados de la Guerra del Chaco", quedándose el pago de los demás beneficios sin un respaldo jurídico legal.

## Conclusión

Se evidenció que el pago de pensiones – en el mes de diciembre de 2014, tomado como muestra – a los beneficiarios del Sector No Contributivo a través de red bancaria realizados por el Banco Nacional de Fomento y el Banco Itaú Paraguay S.A., que ascendió en ese mes a 68.464.000.697, fueron realizados sin la necesaria suscripción de un documento jurídico legal que establezca las obligaciones y derechos de las partes.

El MH suscribió un contrato de prestación de servicios con el BNF, únicamente, para el pago a los beneficiarios de "Subsidio y Asistencia Social a Veteranos y Lisiados de la Guerra del Chaco" y no así para el pago de pensiones a los demás beneficiarios del Sector No Contributivo. Se limitó a utilizar los mismos contratos suscritos para el pago a funcionarios de las Instituciones Públicas y a jubilados, suscritos con anterioridad con el BNF y Banco ITAÚ Paraguay.

## Recomendación

La Dirección de Pensiones No Contributivas deberá realizar urgentemente las gestiones correspondientes ante las autoridades superiores del MH a fin de que las mismas procedan a suscribir contratos específicos para el servicio de pago a los beneficiarios del Sector No Contributivo, a fin de contar con un documento legal entre los Bancos prestadores del servicio de pago por red bancaria y el MH.

### 13. Se evidenció que la DPNC no realizó conciliaciones entre los extractos bancarios y las planillas de pagos de pensiones por la Red Bancaria, a través del BNF.

El Contrato de Prestación de Servicios Bancarios, BNF P N° 051/11, Cláusula Cuarta, "Rendición de Cuentas e Informes", establece: "...El Banco, en su casa Matriz, entregará a la Dirección de Pensiones No Contributivas la rendición de los pagos efectuados en formato electrónico e impreso, mediante una planilla generada por el sistema informático, conforme a los pagos efectuados". Además, en la Cláusula Quinta, "Conciliación de Rendición de Cuentas", establece: "...La Dirección de Pensiones No Contributivas controlará la rendición de cuenta realizada por el Banco mediante los extractos y las planillas proveídas con arreglo a la cláusula anterior. Existiendo coincidencia de sumas totales, se considerará aprobada dicha rendición; caso contrario, la/s objeción/es se comunicará/n por escrito al Banco en un plazo de 5 (cinco) días. Este, una vez comprobada la/s misma/s, procederá a su ajuste correspondiente, reembolsando a la Dirección de Pensiones No Contributivas, si fuere procedente, el importe de la diferencia resultante de los pagos debitados y no desembolsados, en un plazo no mayor cuatro días hábiles." El subrayado es de la CGR.

Sin embargo, el equipo auditor no encontró evidencias que indiquen que, de acuerdo las cláusulas trascritas más arriba, la DPNC hubiera procedido al control y a la conciliación de cuentas contractualmente establecida.

Al respecto, el artículo 715 del Código Civil Paraguayo, Capítulo VI "De los efectos del contrato y de su extinción", establece: "... Las convenciones hechas en los contratos forman para las partes una regla a la cual deben someterse como a la ley misma, y deben ser cumplidas de buena fe. Ellas obligan a lo que esté expresado, y a todas las consecuencias virtualmente comprendidas".

Con el objeto de verificar el cumplimiento de lo señalado en el párrafo anterior, en el Memorándum CGR/DPNC N° 118 del 02/03/15, se solicitó:

1. Base de Datos de los meses de marzo, abril y mayo del 2014 remitida por la DPNC a los bancos operantes, discriminada por concepto, si la hubiere.
2. Documento que justifique la conciliación de la rendición de cuentas realizada por la DPNC de acuerdo a los extractos y planillas proveídos por los bancos operantes, en el mismo periodo citado en el punto anterior.
3. Copia de los ajustes correspondientes y reembolsos a la DPNC, en caso de que los hubiere, de los meses marzo, abril y mayo del 2014.

En la Nota MH/SSEAF/DPNC N° 686 del 09/03/15, respecto al Punto 1, se adjuntó copia de STR-Pagos por Red Bancaria y, en medio óptico, la Base de Datos del periodo requerido.

Los documentos proveídos por la DPNC evidencian que los beneficiarios del Sector No Contributivo se encuentran incluidos dentro del Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos (SINARH), es decir, los datos de los beneficiarios de este tipo de pensiones fueron registrados en el mismo sistema que emite informaciones sobre los funcionarios públicos, generando informaciones inexactas al incluir, sin serlo, a los beneficiarios del Sector No Contributivos entre los funcionarios públicos.

Con respecto al Punto 2, se recibió copia de las Notas MH/SSEAF/DPNC N° 667/14 y, MH/SSEAF/DPNC N° 984/14, dirigidas a la DGTP del Ministerio de Hacienda en abril y junio/14, en que las DPNC solicitaba informes sobre los beneficiarios que no percibieron sus asignaciones, no evidenciándose la respuesta de la aludida Dirección General ni del pedido reiterado por la DPNC, ni de algún documento o informe respecto a la conciliación de la rendición de cuentas con los extractos bancarios que debió realizar la DPNC.

Respecto al Punto 3, se informó que la DPNC no cuenta con los documentos requeridos.

Por lo expuesto precedentemente, se debe señalar el ineficiente control de los recursos administrados por la DPNC, debido a la falta de conciliación con el Banco pagador, situación que impide determinar si todos los beneficiarios percibieron sus pensiones correspondientes, o proceder a corregir algún error si existiere dentro del plazo establecido en el contrato suscrito.

## Conclusión

LA DPNC no realizó el proceso de confrontar y conciliar los datos personales y los valores registrados en la Base de Datos de beneficiarios de la Dirección de Pensiones No Contributivas con los extractos y las planillas suministradas, incumpliendo el Contrato suscrito con el BNF y, fundamentalmente, con su deber de precautelar el uso apropiado de los bienes del Estado puestos bajo su administración y custodia.

La Dirección de Pensiones No Contributivas no realizó la conciliación de la rendición de cuentas del BNF a fin de que, en caso de existir diferencias en los pagos debitados y no desembolsados, el banco reembolse ese monto y lo haga en un plazo no mayor a cuatro días hábiles. La falta de esta conciliación ocasiona incertidumbre sobre si el pago a los beneficiarios fue realizado efectivamente.

## Recomendación

La DPNC deberá aplicar procedimientos de controles más efectivos, oportunos y rigurosos, de modo tal que las operaciones bancarias realizadas por el Banco prestador del servicio de pago sean conciliadas con los registros de la DPNC y, en caso que correspondiera, realizar el reclamo correspondiente al Banco operante para que éste proceda a ajustar las sumas incorrectamente pagadas.

EL MH deberá proceder a diseñar una Base de Datos, distinta al SINARH, para los beneficiarios de los Programas del Sector No Contributivo a fin de separar a los mismos de la base de datos de los funcionarios públicos.

## 2. GESTIÓN DE TALENTO HUMANO

### 14. Se evidenció que la DPNC no dispone de la cantidad necesaria de funcionarios para la atención a los actuales y potenciales beneficiarios.

Para el análisis objetivo del presente punto, se inició a partir de la actividad o labor definida por la Institución en la Misión de la Dirección, aprobada en la Resolución N° 65 del 30 de diciembre de 2013, que señala: "*Garantizar el otorgamiento de pensiones y subsidios a todo derechohabiente del sector no contributivo, de forma eficiente y transparente, con calidad y calidez en la atención, mediante la gestión efectiva de políticas y programas de protección social encarados por el Estado paraguayo*".

Para el cumplimiento de esas actividades y, en atención a los reportes de Altas y Bajas de funcionarios al 31/12/14, la composición del plantel de la Dirección de Pensiones No Contributivas fue de tan solo 50 personas, compuesto de 40 funcionarios permanentes y 10 funcionarios contratados, distribuidos en las áreas de, Dirección de la DPNC, Asesoría Jurídica, Secretaría General, Secretaría Privada, Seguridad Informática, Coordinación de Pensiones y cuatro Departamentos: Veteranos, Herederos y Pensiones Graciables; Informática; Control Interno y Operacional y; Administración y Finanzas.

Es decir, sobre la base de 50 funcionarios, entre permanentes y contratados, recae la función operativa de la administración y el pago a 137.821 beneficiarios del Sector No Contributivo segregados, en Veteranos, Lisiados, Mutilados de la Guerra del Chaco y sus herederos; Pensiones Graciables y Adultos Mayores en Situación de Pobreza, además, teniendo en cuenta que 10 funcionarios son contratados a tiempo limitado.

Por tanto, en el Memorándum CGR/DPNC N° 99 del 09/02/15, se solicitó,

1. Copia del Reglamento Interno de la DPNC.
2. Evaluaciones realizadas al personal de la DPNC en el ejercicio fiscal 2014, en el siguiente formato:

Nombre y Apellido	Categoría	Asignación Salarial	Determinar si es Nombrado o contratado	Antigüedad	En que unidad o departamento realiza sus funciones	Mencionar si tiene pendiente o no un sumario administrativo y el detalle de los mismos	Copia de cursos realizados en el ejercicio fiscal auditado	Evaluación realizada
-------------------	-----------	---------------------	--	------------	--	--	--	----------------------

3. Nómina de funcionarios ingresados durante el ejercicio fiscal 2014.
4. Nómina de funcionarios dados de baja durante el ejercicio fiscal 2014. Adjuntar documentos que evidencien el motivo.
5. Copia de documentos que evidencien recategorización o aumento en las asignaciones salariales durante el ejercicio fiscal 2014.
6. Copia de documentos que evidencien amonestaciones y/o descuentos realizados al personal de la DPNC, por contravenciones al Reglamento Interno, durante el ejercicio fiscal 2014.
7. Copia del documento que evidencie la capacitación a los funcionarios que ingresaron en el ejercicio fiscal 2014 respecto al Manual de Cargos y Funciones de la DPNC.
8. Determinar si los funcionarios asignados a cada Departamento son suficientes para realizar los trabajos encomendados. Caso contrario, adjuntar copia de las solicitudes realizadas al respecto.

En respuesta, a la Nota MH/SSEAF/DPNC N° 548/15 se adjuntó la Nota CRH/DGP N° 341 y las planillas con la nómina del personal permanente y contratado, del personal dado de baja, e informó que durante el ejercicio fiscal 2014 no hubo inclusión de contratados, ni recategorización salarial en la DPNC.

Respecto al Punto 1, en la Nota MH/ SSEAF/DPNC/AJ N° 7 de fecha 18/02/15, se informó:

*"Que la Dirección de Pensiones no Contributivas, y todo el plantel de funcionarios están sujetos al Reglamento Interno Institucional del Ministerio de Hacienda, así como también es importante mencionar que los derechos y obligaciones de los funcionarios, se hallan enmarcadas para su cumplimiento en la Ley N° 1626/00, de la Función Pública".*

*Punto 7. Se adjunta copia de la Nota MH/SEAF/DPNC/AJ N° 03/15, por el cual el Sr. Juan Ángel Álvarez, Director de la DPNC manifiesta: "Que ante la inclusión de nuevos recursos humanos, como plantel operativo de las diferentes dependencias de la Dirección de*

*Pensiones No Contributivas, esta Administración ha adoptado la política y forma de capacitación similar llevada a cabo para los casos del Programa de Pasantías Universitarias, determinándose cada Superior o Jefe de Departamento como tutor o capacitador, quienes llevamos a cabo capacitaciones periódicas y seguimientos constantes con los nuevos recursos humanos buscando consolidar en los mismos conocimientos y aptitudes para el buen y fiel desempeño en las funciones que están establecidas en el Manual de Cargos y Funciones de la DPNC, para cada dependencia, lo cual se puede evidenciar con las aprobaciones de las labores cotidianas realizadas por los mismos".*

*Punto 8. "Determinar si los funcionarios asignados a cada departamento son suficientes para la realizar los trabajos encomendados. Caso Contrario, adjuntar copia de las solicitudes realizadas al respecto". Respecto a la consulta, si los funcionarios asignados son suficientes, el Director de la DPNC, informó: "... se encuentra en pleno proceso de transición, dentro de este contexto constituye una preocupación importante por la alta dependencia del personal contratado por unidad de tiempo y/o producto. En ese sentido, se adjunta las presentaciones realizadas en su oportunidad vinculado al caso".*

Considerando los documentos e informes remitidos por la DPNC, el plantel de funcionarios disponibles resulta, aparentemente escasa la cantidad de funcionarios realizando tareas dentro de la DPNC, situación que, eventualmente, podría repercutir desfavorablemente en el adecuado funcionamiento de la Dirección a causa de la sobrecarga de trabajo de los funcionarios, en detrimento de la calidad del servicio prestado y de la pronta atención a los ciudadanos que acuden a la DPNC a solicitar beneficios.

## Conclusión

Las informaciones suministradas por la DPNC habilitan a esta auditoría a señalar que – salvo un análisis técnico más - detallado la nómina de funcionarios, nombrados y contratados al 31/12/14, con que cuenta la Entidad, aparece como insuficiente para cubrir la creciente demanda de atención de sus beneficiarios. Además, se observó el movimiento de los funcionarios hacia otras dependencias del MH, tal como se puede notar en la planilla siguiente:

Departamento o Dependencia	Nombrados	Contratados	Sumas	Bajas	Total funcionarios al 31/12/14
Asesoría Jurídica	1	1	2	0	2
Coordinación de Pensiones	2	1	3	0	3
Departamento de Administración y Finanzas	12	1	13	1	12
Departamento de Control Interno y Operacional	9	1	10	2	8
Departamento de Informática	2	1	3	0	3
Departamento de Seguridad Informática	1	0	1	0	1
Departamento de Veteranos, Herederos y Pensionados Graciables	5	1	6	1	5
Dirección de Pensiones no Contributivas	1	5	6	1	5
Secretaría	7	6	13	2	11
Sumas	40	17	57	7	50

## Recomendación

El Ministerio de Hacienda y la Dirección de Pensiones No Contributivas deberán:

1. Optimizar el factor humano incentivando la capacidad, la habilidad y la ambición apropiada para llevar a cabo los objetivos y estrategias de la DPNC.
2. Luego de realizar estudios los técnicos pertinentes, asegurar el concurso del plantel cualitativa y cuantitativamente, necesario para el correcto desempeño de las funciones de la Dirección auditada.
3. Desarrollar, formar y promocionar al personal actual, de acuerdo con las necesidades futuras de la DPNC.

## CAPÍTULO IV

### VERIFICACIÓN IN SITU

En atención a que la DPNC es la institución legalmente responsable de la administración y el pago del Sector No Contributivo del Estado a los Veteranos de la Guerra del Chaco, los Herederos de Veteranos de la Guerra del Chaco, a los Adultos Mayores en Situación de Pobreza, de las Pensión Graciables y a los Herederos de policías y militares fallecidos en actos de servicio, el equipo auditor procedió a la revisión de 274 legajos, tomados como muestra, de beneficiarios domiciliados en las ciudades de Caaguazú, Coronel Oviedo y Ciudad del Este. La verificación *in situ* se inició a partir del análisis documental en la Entidad Auditada y de los datos registrados en el sistema informático en las ciudades arriba citadas, con el propósito de verificar si las pensiones y los subsidios otorgados fueron pagadas correctamente a los beneficiarios.

A continuación se expone las observaciones surgidas del análisis documental y de las entrevistas realizadas a los beneficiarios:

#### 15. Se evidenció discrepancias en la ubicación del domicilio de los beneficiarios según su legajo y el registrado en el Sistema Informático.

Para la realización de las entrevistas a los beneficiarios de los Programas no Contributivos, se procedió a la confrontación de la ubicación del domicilio que figura en el legajo de los beneficiarios – de la muestra elegida – con en el que aparece en el Sistema Informático JUPE – SPAAM, operación que evidenció discrepancias entre ambas informaciones, como se expone seguidamente:

##### a. Legajos de beneficiarios residentes en Ciudad del Este

PENSIONADOS ENTREVISTADOS EN CIUDAD DEL ESTE					
N°	Documento de Identidad	Nombres y apellidos	Domicilio según Sistema Informático JUPE - SPAAM	Domicilio según legajo	Concepto
1	2.889.491	Godoy, Amada Elena Velázquez Vda. De	B° Parque - Ciudad del Este - Alto Paraná	Km. 9 – Acaray B° Parque - Ciudad del Este 0973604299	Herederos Policiales y Militares
2	7.320.442	Godoy Velázquez Amanda Gabriela			
3	3.175.917	Cáceres, Alicia Concepción Balbuena Vda. De	Emiliano R. Fernández N° 680 B° Centro - Ciudad del Este	Emiliano R. Fernández N° 680 B° Centro - Ciudad del Este – 0972961286/0981643853	
4	5.539.293	Cáceres Balbuena Juan Ramón	Barrio Centro – Ciudad del Este – Alto Paraná		
5	3.709.299	Benítez, Rosalina Cañete Vda. De	B° Pablo Rojas - Ciudad del Este - Alto Paraná	San Antonio Calle 1 - B° San Antonio 0973-870692	
6	5.160.320	Cantero Vázquez Richar David	Fracción Villarrica - Ciudad del Este	Km 7 Ciudad Nueva - Fracción Villarrica - Ciudad del Este 0973896003	
7	5.869.055	Cantero Vázquez Brenda Carolina			
8	1.534.655	Arce Dure Francisca	Km 7 B° Ciudad Nueva - Ciudad del Este - Alto Paraná	Km 7 Ruta N° 7 – Fracción Arco Iris -B° Ciudad Nueva - Ciudad del Este - Alto Paraná	
9	1.962.704	Avalo Gaona Isidoro			

PENSIONADOS ENTREVISTADOS EN CIUDAD DEL ESTE					
N°	Documento de Identidad	Nombres y apellidos	Domicilio según Sistema Informático JUPE - SPAAM	Domicilio según legajo	Concepto
10	6.068.659	Cáceres Romero Mónica	B° San Francisco - Ciudad del Este - Alto Paraná	José D. Ocampo Caaguazú a 2 Km de la Escuela San Francisco. B° San Francisco CDE. 0973564181	
11	1.665.492	Benítez Ruperto	Colonia Tavapy-I-Alto Paraná	Barrio Tabapy 3ª Línea. Tabapy II Distrito Sta. Rosa	Veteranos de la Guerra del Chaco
12	1.089.802	Jara Apezteguia Manuel Alviño	B° Área 1 - Ciudad del Este - Alto Paraná	Las Orquídeas c/ Araucanos Manzana B Lote 16 Área 1 - Ciudad del Este - Alto Paraná- 0981542972	
13	380.608	Orué, Elvira Luisa Alonso Vda. De	Manzana N Lote 6 Área 1 Itaipú - Ciudad del Este	Las Janjadas ,Manzana N, Lote 6, Área 1 - 061518675	Herederos de Veteranos de la Guerra del Chaco
14	673.952	Cuva, María Ester Medina Vda. De	Juan De Flores C/ 25 De Agosto Alto Paraná	Juan De Flores C/ 25 De Agosto. B° Las Mercedes – Hermandarias - 063121569	
15	1.865.382	Bogado, Agripina Teresa Vera Vda. De	B° Pablo Rojas Cdad. del Este	B° San Agustín/ Pablo Rojas - Cdad del Este - 061573156	
16	1.867.472	Ortiz Delcira Isaguirre Vda. De	-	Km. 7. Julio Riquelme (B° Ciudad Nueva)	
17	2.832.226	Cáceres, Sinforiana Díaz Vda. De	Km 7 Ciudad Nueva - Ciudad Del Esta	Fracción Ybotyty. Km 7. Ciudad Nueva – CDE- 0983225960	
18	3.239.755	Barrios, Isabel Duarte Vda. De	Cerro Cora Y Bernardino Caballero-B° San Pablo	Cerro Corá c/ Av. Bernardino Caballero, B° San Pablo. Pte. Franco	
19	3.296.235	Ayala, Petrona León Vda. De	-	Ytororó c/ Cerro León. B° Catedral. CDE – 0973533243 (Dato 2009)	
20	3.508.644	Torales Floria Escobar Vda. De	Cerro León C/ Ytororo B° Catedral Cdad. Del Este	Km. 7. Ciudad Nueva (Monday) - CDE	
21	3.537.174	Vázquez Natividad Ramos Vda. De	Avda. Julio C. Riquelme / Avda. San José y José Martí	Monday Km 7. B° Ciudad Nueva / B° Acaray CDE	
22	3.551.246	Cáceres Petrona Ferreira Vda. De	-	Ruta Nº 6 Don Bosco. CDE (Dato 99)	
23	5.295.898	Insaurralde, Matilde Cortesi Vda. De	-	B° Villa Nueva. Pto. Yguazú. Misiones - Argentina	
24	3.291.094	Rojas Florencia Sosa Vda.	B° Cdad. Nueva (Alto Paraná)	Emiliano R. Fernández Nº 63	
25	6.090.994	Encina Meza, Tomasa		B° Fátima Cdad. del Este - 061572247	
26	302.188	Arguello Luis Onofre	Ciudad Nueva-C.D.E.	Calle José Martí. Ciudad Nueva - C.D.E. - 0983693422	
27	304.337	Galeano Fretes Manuel	B° San José - Ciudad del Este	Fracción San Alfredo. B° San José – CDE - 0985937792	
28	304.624	Galeano Víctor Celso	B° Juan Pablo II - C. Del Este	Km. 8 ½ Lado Monday. B° Juan Pablo II a 1.000m de la Ruta Internacional Nº 7 – CDE - 0983554782	
29	307.619	Torres, Inocencia Ramírez De	B° Santa Carolina - Ciudad del Este	Km. 7 Acaray. B° Carolina – CDE – 0973880998	
30	321.819	Benítez, Remigia Torres De	B° Ciudad Nueva - Ciudad del Este	Km. 8 de la Ruta Internacional Nº 7, Fracción Ibicuy. B° Ciudad Nueva – CDE - 0983678227	
31	498.238	Alfonso Tiburcio	Km 11 Acaray - Ciudad del Este	Km 11 Lado Acaray – Asentamiento Bello Horizonte. CDE	Adultos Mayores
32	543.198	Pico Chávez Elías	B° Central - Pablo Rojas - Ciudad del Este	Fracción Acaraymi II B° Gral. Pablo Rojas – CDE - 0983601608	
33	557.266	Delvalle Juan Sixto	B° Jardín Del Este - Ciudad del Este	Km. 8 Acaray. Fracción Jardín Del Este – CDE - 0973106944	
34	780.112	Espinoza Celsa	B° San Juan - Ciudad del Este	Km. 8 Acaray. B° San Juan – CDE - 0983630022	
35	1.752.675	Martínez Isidro	B° Sta. Librada - Ciudad del Este	Km. 9 Lado Monday. Asentamiento Sta. Librada a 2500m de la Ruta Internacional Nº 7 – CDE - 0985234185	
36	1.759.791	Oviedo, Petronia Verón De	B° San Roque- Ciudad del Este	B° San Roque- CDE	

PENSIONADOS ENTREVISTADOS EN CIUDAD DEL ESTE						
N°	Documento de Identidad	Nombres y apellidos	Domicilio según Sistema Informático JUPE - SPAAM	Domicilio según legajo	Concepto	
37	2.148.468	Díaz Delosantos José Félix	B° Sta. Ana - Ciudad del Este	B° Sta. Ana, Fracción San Pedro - CDE	Adultos Mayores	
38	2.324.776	Galeano, Asunción Melgarejo De	Sin Denominación Km 6500 De La Ruta Internacional N° 7- Ciudad del	Km 6500 de La Ruta Internacional N° 7. B° San Isidro - CDE - 0983240631		
39	4.934.719	Ríos Agüero María Marta	B° Re mansito - Ciudad del Este	Sector IV. B° Re mansito - CDE - 0985787775		
40	5.094.736	Ojeda Ramírez Agustín	B° Monday Km 6 - Ciudad del Este	Km. 6° Monday. Fracción San Blas. B° Sto. Domingo - CDE		
41	5.183.878	Gómez, Margarita Mármol Vda. De	Enrique Giménez Bo. Pablo Rojas - Ciudad del Este Dep. Yhoso	B° San José - CDE - 0973167035		
42	5.355.649	Garay Celina	Km 9 Lado Monday- Fracción Villa Florida- Ciudad del Este	Km 9 Lado Monday- Fracción Villa Florida a 3000m Ruta N° 7- CDE - 0984401328		
43	6.344.925	Santacruz Solís Leonarda	B° Santa Ana - Ciudad del Este	2° Fracción. B° Santa Ana - CDE - 0985604863		
44	6.820.831	Giménez Insaurralde Irene	Km 9 1/2 Lado Monday - Ciudad del Este - Alto Paraná	Km 9 1/2 Lado Monday a 1000m de la Ruta N°7 - Ciudad del Este - Alto Paraná		
45	312.758	Verón, Ana María	Fracción Jady - Ciudad del Este - Alto Paraná	Félix P. Cardozo Km 7. Barrio Ciudad Nueva - 021-420327		Pensión Graciable
46	495.390	Bobadilla, Sofía Emilia Villalba Vda. De	B° Centro - Ciudad del Este - Alto Paraná	Camilo Recalde c/ Diagonal N° 206. B° Centro -0981551484/ 0991544981		
47	551.386	Chaparro Bega, Gabriel	B° Pablo Rojas - Ciudad del Este - Alto Paraná	B° Pablo Rojas Km 4 - Ciudad del Este. Alto Paraná - 0975888843		

b. Legajos de beneficiarios residentes en Coronel Oviedo

PENSIONADOS ENTREVISTADOS EN CIUDAD DE CORONEL OVIEDO					
N°	Documento de Identidad	Nombres y apellidos	Domicilio según Sistema Informático JUPE - SPAAM	Domicilio según legajo	Concepto
1	1.459.406	Melgarejo Benítez Gladys Sunilda	Coronel Oviedo Calle 180 Blas Garay	14 de Mayo c/ Lionel Stanley	Herederos de Veteranos de la Guerra del Chaco
2	1.377.557	Jara, Delfiria Ramos De	Km 149 1/2 Ruta N° 7 - Cnel. Oviedo	San Antonio - Cnel. Oviedo	Herederos de Policías y Militares fallecidos en acto de servicio
3	1.437.501	Cardozo Modesto	Col. Dr. Blas Garay - Cnel. Oviedo Caaguazú	Calle 1,80 - Bo. Blas Garay	
4	579.545	Martínez Gauto, Mario Concepción	Cña. Chirkaty - Cnel. Oviedo - Caaguazú	Ruta 3 Km. 147. Col. Cleto Romero - Cña. Chirkaty	Pensión Graciable
5	904.829	Orquiola Regino	B° Ciudad Nueva - Cnel. Oviedo - Caaguazú	Panchito López - Bo. Azucena	
6	1.472.274	Espínola Rafael	Ciudad De Coronel Oviedo - Neembucú	Asentamiento Villa Clarita N° 431	

c. Legajos de beneficiarios residentes en Caaguazú

PENSIONADOS ENTREVISTADOS EN CIUDAD DE CAAGUAZÚ					
N°	Documento de Identidad	Nombres y apellidos	Domicilio según Sistema Informático JUPE - SPAAM	Domicilio según legajo	Concepto
1	2.271.526	Enciso Teotista, Samudio Vda.	-	Ruta 3 Km. 147. Col. Cleto Romero - Cña. Chirkaty	Pensión Graciable
2	2.674.998	Núñez, Deogracia Lugo Vda. De	B° Bernardino Caballero - Caaguazú - Caaguazú	Panchito López - Bo. Azucena	
3	4.283.602	Gómez, Zulma Paredes De	B° Bernardino Caballero - Caaguazú - Caaguazú	Asentamiento Villa Clarita N° 431	
4	1.454.705	Zorrilla Fernández José	Caaguazú	3° Línea - San Antonio - Colonia Cantera Boca	Adultos Mayores

PENSIONADOS ENTREVISTADOS EN CIUDAD DE CAAGUAZÚ					
N°	Documento de Identidad	Nombres y apellidos	Domicilio según Sistema Informático JUPE - SPAAM	Domicilio según legajo	Concepto
5	2.699.887	Martínez Allende Eloína	Caaguazú	3° Línea - San Antonio - Colonia Canterana Boca	
6	2.704.137	López, Dora Concepción Jara De	B° Bernardino Caballero - Caaguazú	Octava proyectada c/ Mauricio Troche - Bo. Bernardino Caballero	
7	3.017.382	Villar, Lucina Giménez De	B° Sta. Isabel-Caaguazú-Caaguazú	Calle 5 - Bo. Santa Isabel	
8	3.186.581	Torres Caballero, Pedro	Arroyo Guazú - Caaguazú	Cñia. Arroyo Guazú Km. 157 de la Ruta N° 7 Dr. Gaspar Rodríguez de Francia Bo. Guyrá Campana	
9	3.188.386	Mereles Marecos, Francisco Ignacio	B° Bernardino Caballero-Caaguazú-Caaguazú	Eusebio Ayala c/ Latinoamericano - Bo. Bernardino Caballero	
10	3.190.731	Ramos, Higidia Enciso De	B° Centenario-Caaguazú-Caaguazú	Calle Carlos A. López c/ Tte. Rojas Silva - Bo. Centenario	
11	3.191.352	Agüero, Juana Rosa Aquino Vda. De	B° San Lorenzo-Caaguazú-Caaguazú	Calle Sebastián Gaboto y San Lorenzo - Bo. San Lorenzo	
12	3.210.565	Iglesias Moran, Mario	B° San Miguel - Caaguazú	Tacurú - Bo. San Miguel - Caaguazú	
13	3.249.316	Sánchez, Catalina Mereles De	Colonia Walter Insfrán - Caaguazú	Asentamiento 8 de diciembre - Col. Insfrán	
14	3.257.435	Ovelar, Victorina Cubilla De	B° Bernardino-Caaguazú	14 proyectada - Bo. Bernardino Caballero	
15	3.260.613	López, Ramona del Rosario Giménez de	Cñia Nurimi-Caaguazú-Caaguazú	5° Línea - Cñia. Nurimi - Caaguazú	

Como puede observarse, los datos ingresados en el Sistema Informático JUPE – SPAAM están desactualizados, o son incorrectos, situación que imposibilitó la realización del seguimiento y control en el lugar de residencia de los beneficiarios cuyos nombres aparecen más arriba.

Este hecho, denota la falencia del Departamento respecto a su responsabilidad de verificar que los datos ingresados en el Sistema Informático coincidan con los documentos físicos y de actualizarlos permanentemente, de ser necesario, de manera a posibilitar el control efectivo de la distribución de los beneficios otorgados en la Ley. Por tanto, en el Memorándum CGR/DPN N° 111 del 23/02/15, se solicitó a la DPNC que informe sobre las diferencias entre los datos expuestos en el sistema informático JUPE – SPAAM y en el legajo de los beneficiarios domiciliados en Ciudad del Este, Coronel Oviedo y Caaguazú. Se adjuntó un cuadro de arriba.

En la Nota SSEAF/DPNC N° 634 del 02/03/15 la DPNC de respuesta, se informó: "...Los registros y/o carga, de datos de los beneficiarios que administra la Dirección de Pensiones Contributivas, se realizan directamente en el Sistema de Aplicación JUPE, a excepción del Beneficio Adultos Mayores, que desde inicios del año 2014 se registran en el SPAAM (Sistema de Pensión Alimentaria al Adulto Mayor), para una vez dictado al acto administrativo que concede la pensión alimentaria, los datos de los beneficiarios son migrados o impactados en la Planilla Fiscal de Pagos (JUPE).

*Existen datos desde el año 2000, que fueron migrados en forma masiva al JUPE, sin modificación alguna, de los cuales pudiera hasta inclusive diferir a la fecha atendiendo a que los mismos beneficiarios pudiera haber optado por trasladarse a otro sitio para instalarse.*

*Así mismo, los datos incorporados en la solapa de domicilio en Sistema Informático, JUPE, a la fecha cuentan con espacio de 52 caracteres disponibles, por lo que generalmente se*

*opta por asentar la Dirección con los datos más relevantes y/o referencias que de ser necesaria la Dirección exacta de las direcciones se recurren a los legajos, atendiendo esto que generalmente son más extensos cuando provienen del interior del país.*

*En cuanto a los adultos mayores también decimos, que actualmente el domicilio que se registra en el SPAAM, cuando se realiza el registro del potencial beneficiario, es lo que impacta directamente al JUPE, concepto para el cual también está supeditado y limitado en la misma cantidad de caracteres”.*

El análisis del equipo auditor y la respuesta de la DPNC expuesta más arriba, evidencian que, no solamente el error se debió a la falta de capacidad de caracteres disponibles en el Sistema Informático, sino al ingreso incorrecto de los datos de beneficiarios en el sistema informático y a la falta del debido seguimiento y control necesario para que el Sistema Informático coincida con los documentos obrantes en el legajo de los beneficiarios, y ambos coincidan con la situación que la realidad presenta.

En ese contexto, en el Memorándum CGR/DPNC N° 69 del 24/11/14, se solicitó:

1. Antecedentes de censos a los beneficiarios realizados por la DPNC de:
  - Los Veteranos, Lisiados y Mutilados de la Guerra del Chaco.
  - Los Herederos de Veteranos de la Guerra del Chaco.
  - Los Herederos de Policías y Militares en Acto de Servicio.
  - Pensión Graciable.
  - Los Adultos Mayores.
2. Informe respecto a los resultados obtenidos en los censos requeridos en el punto anterior.
3. Procedimiento aplicado para mantener actualizado los datos de los beneficiarios.

En respuesta, en la Nota SSEAF/DPNC/NOTA N° 2199 del 01/12/14, la DPNC informó:

*“En relación al punto 1- Antecedentes de censos realizados por la DPNC: En el año 2013 a través de la Resolución DPNC N° 47 de fecha 07 de octubre de 2013, se ha realizado un Censo General a los Beneficiarios de Pensiones Graciables. Se adjunta copia de la Resolución.*

*En relación al punto 2: Informe respecto a los resultados obtenidos en los censos: Se adjunta copia autenticada del informe realizado respecto a los resultados del Censo a los Beneficiarios de Pensiones Graciables, según SIME 57774/2013 – Dirección de Pensiones No Contributivas - Dpto. de Veteranos.*

*En cuanto a punto 3: Procedimiento aplicado para mantener actualizado los datos del beneficiario: Estas actualizaciones se realizan de conformidad a solicitudes que van presentando los beneficiarios, a través de expedientes como modificación de datos, traslados de lugar de pago, reintegraciones en planilla, pago de haberes atrasados, etc.*

*De esas presentaciones se actualizan en el sistema de aplicación JUPE, los datos personales del beneficiario".*

A pesar del Censo General de beneficiarios de Pensión Graciables dispuesto en la Resolución DPNC N° 47/13 y aun cuando uno de los motivos de ese acto administrativo fuera la actualización de datos en el Sistema de Jubilaciones y Pensiones (JUPE), en los cuadros expuestos más arriba se evidencia el incumplimiento de la citada Resolución N° 47/13 en relación a la actualización del domicilio de los beneficiarios.

El Manual de Procedimientos Modificación de Datos del Interesado tiene como objetivo: "Establecer las normas y procedimientos administrativos relacionados con la modificación de datos de los beneficiarios de la Dirección de Pensiones no Contributivas", en las Normas inherentes al proceso de documentación del interesado, expresa: "... Todos los tramites deberán ser realizados por los interesados / Beneficiarios titulares en persona, salvo excepciones debidamente justificadas en las que el titular podrá extender un poder especial a una persona que lo representara en el trámite". Por tanto, estos procesos de actualización de datos se deben realizar únicamente a partir de la solicitud del Interesado.

## Conclusión

El análisis de la muestra seleccionada y la respuesta de la DPNC indican que los datos ingresados en los sistemas informáticos de aplicación, ya sea de JUPE o SPAAM, son de antigua data y que la DPNC no procedió a la actualización de los mismos a fin de contar con una base de datos que permita el control efectivo de la existencia real de los beneficiarios de los distintos Programas No Contributivos.

La entidad manifestó que el último censo que se realizó al Programa No Contributivo "Pensión Graciable" dispuesto por Resolución DPNC N° 47 del 7/10/13 en el periodo 14 de octubre de 2013 al 8 de noviembre de 2013 y que, de acuerdo a los documentos remitidos y verificados por el equipo auditor, se evidenció que tampoco los datos de ese censo fueron registrados en el sistema informático a fin de actualizar, al menos, los datos de los beneficiarios de Pensión Graciable.

## Recomendación

El Ministerio de Hacienda por medio de la DPNC, deberá:

1. Iniciar, en la mayor brevedad posible, un censo a nivel nacional, de carácter periódico, a fin de determinar con exactitud el número de beneficiarios vivos de los distintos programas de pensiones que administra.
2. Actualizar la base de datos de Sistema JUPE – SPAAM a fin de que los datos del legajo de los beneficiarios y el sistema informático expongan los mismos datos, sin incongruencias entre ellos.

3. Actualizar los datos de los Beneficiarios de los Programas No Contributivos y realizar los censos, no sólo a modo informativo, sino como forma de actualización periódica de los datos del sistema informático.
4. La auditoría Interna también deberá incluir en su cronograma de actividades la verificación de la realización de la actualización de los registros informáticos mediante periódicos censos realizados para el efecto.

**16. Algunos beneficiarios de "Adultos Mayores en Situación de Pobreza" en la entrevista realizada durante la verificación in situ, manifestaron no haber cobrado en determinados meses.**

En entrevistas realizadas en las ciudades de Caaguazú y Ciudad del Este, algunos beneficiarios de la pensión "Adultos Mayores en Situación de Pobreza", manifestaron no haber cobrado en determinados meses del ejercicio fiscal 2014, sin que el beneficiario tome conocimiento formal del motivo, o recibido una comunicación por escrito de la DPNC del motivo de esta exclusión del pago.

Con el objeto de confirmar las respuestas recibidas de estos entrevistados, se procedió a la verificación en la Planilla de Pagos de la citada Pensión del ejercicio fiscal 2014, dando como resultado que:

1. El señor Víctor Ayala, con Cédula de Identidad N° 1.316.296, en oportunidad de la entrevista dijo no haber cobrado los meses de enero, a marzo/14, sin embargo, se evidenció el pago por Red Bancaria correspondiente a los meses de enero a diciembre/14. El entrevistado alegó desconocer el motivo de su exclusión.
2. El señor Marcelino Ayala Olazar, con Cédula de Identidad N° 1.344.417, en la entrevista expresó no haber cobrado en los meses de enero a marzo/14, sin embargo, también se evidenció el pago por Red Bancaria de 4.974.696 (Guaraníes cuatro millones novecientos setenta y cuatro mil seiscientos noventa y seis). El entrevistado alegó que desconoce el motivo de su exclusión.
3. El señor Rodolfo Zelaya, con Cédula de Identidad N° 570.749, manifestó en la entrevista no haber cobrado desde el mes de octubre 2014 y, sin embargo, según la Planilla de Pagos por Red Bancaria cobró su pensión de enero a agosto/14, y luego en diciembre/14. El entrevistado alegó que desconoce el motivo de su exclusión.
4. El señor Tiburcio Alfonso, con Cédula de Identidad N° 498.238, manifestó en la entrevista no haber cobrado en el mes de febrero/2014, y conforme a la Planilla De Pagos por Red Bancaria se evidenció también la suspensión del pago del mes de febrero/14. El entrevistado alegó que desconoce el motivo de su exclusión.

La DPNC aprobó en la Resolución DPNC N° 65/13 el Plan Estratégico 2014-2018, cuyo contenido en el contexto de los Ejes Estratégicos o Líneas de acción, expresa:

- Consolidación de los mecanismos de seguimiento y control de los requisitos.
- Fortalecimiento y ampliación de los procesos de generación y transparencia de la información, mejorando la imagen institucional y la accesibilidad de la información.

Con el Memorándum CGR/DPN N° 139 del 17/03/15, se solicitó:

- El motivo de la falta de pagos de los beneficiarios citados más arriba, si lo hubiere.

En la Nota SSEAF/DPNC N° 1185 del 24/03/15, se informó que:

N° De Orden	Distrito	Cédula De Identidad	Nombres y Apellidos	Meses que el entrevistado manifestó no haber cobrado la pensión	Meses que la DPNC no registra el retiro de la pensión	Motivo del porque no percibió la pensión	Fecha de reintegración en la Planilla fiscal de cobro
1	Caaguazú	1.316.296	Ayala, Víctor	Enero, Febrero y Marzo.	Octubre/13	Por no presentarse al cobro.	Nov./13
2	Caaguazú	1.344.417	Ayala Olazar, Marcelino	Enero, Febrero y Marzo.	Octubre/13	Por no presentarse al cobro.	Nov./13
3	Ciudad del Este	570.749	Zelaya, Rodolfo	Desde Octubre/14 no percibe, por una deuda pendiente con el CAH.	Set, Oct., Nov./14	Por una deuda pendiente con el CAH.	Dic./14
4	Ciudad del Este	4.828.246	Ramoa, Juana Rosa Maidana Vda. De	Por cuatro meses, por una deuda atrasada a la Ande.	Jun, Jul/13 y Set, Oct/13	Por una deuda atrasada en la Ande.	Ago./13 Nov./13
5	Ciudad del Este	498.238	Alfonso, Tiburcio	En Febrero/14, desconoce el motivo.	Jun./13 y Feb./14	Por una deuda atrasada en la Ande.	Jul./13 Mar./14

Como se puede observar en la planilla anexa remitida por la DPNC, se evidenció la falta de cobro de los beneficiarios de "Adultos mayores", aunque difieren entre las fechas manifestadas por la DPNC y los beneficiarios entrevistados durante la verificación *in situ*.

Se debe señalar que esta observación está basada en declaraciones de los beneficiarios y que la explicación de la falta de coincidencia de los datos suministrados por los beneficiarios, tratándose de adultos de edades superiores a los 65 años, pueden ser ocasionados por la edad avanzada de los declarantes que no recuerdan con exactitud las fechas de cobro de las pensiones o porque, en ocasiones, su entorno familiar no les informa de las deudas impagas a las empresas públicas del Estado. Algunos adultos mayores, o su entorno familiar, desconocen la importancia de cobrar cada mes su pensión y que la falta de presentación para el cobro de dos meses consecutivos origina su exclusión en la planilla fiscal de cobro.

Estas eventuales situaciones ameritan ser analizadas y fiscalizadas por la DPNC, de manera a evitar que este dinero público no llegue a los beneficiarios los que por su avanzada edad, muchas veces no pueden defender sus derechos y desconocen el motivo por el que no están recibiendo la pensión que les corresponde.

## Conclusión

De acuerdo a las entrevistas realizadas a algunos beneficiarios, la DPNC no informó a los mismos el motivo de la falta del pago de sus correspondientes beneficios en algunos meses, tampoco se evidenció que la Dirección auditada realice controles – al menos aleatorios –, a fin de confirmar que los beneficiarios de Adultos Mayores en Situación de Pobreza efectivamente percibieron su pensión y que los fondos no sean desviados por miembros cercanos de su entorno.

## Recomendación

La Dirección de Pensiones No Contributivas deberá:

1. Implementar mecanismos de control de manera a cerciorarse que los fondos para la pensión de Adultos Mayores lleguen a sus legítimos beneficiarios y perciban sus haberes en el mes que corresponda.
2. Investigar a los funcionarios que tenían la responsabilidad de la verificación de los documentos de respaldo y procedimientos tendientes al pago de la Pensión Graciable, para determinar el grado de responsabilidad de los mismos y aplicar las sanciones correspondientes, si ese fuera el caso.

De las medidas adoptadas y de sus resultados, la Contraloría General de la República deberá ser puntualmente informada.

### **17. Se evidenció el pago a una beneficiaria de “Adultos Mayores en Situación de Pobreza” ya fallecida.**

En las entrevistas realizadas a una muestra de beneficiarios seleccionada al azar, los familiares de la señora Luciana Villalba de Britez, beneficiaria de la pensión alimentaria “Adultos Mayores en Situación de Pobreza” manifestaron que ella ya había fallecido en fecha 24/04/14, sin embargo, en la planilla fiscal de pagos se visualizó que la señora Luciana Villalba de Britez fue dada de baja recién en el mes de junio de 2014 y, en la entrevista realizada a su esposo, el señor Cástulo Britez de 98 años de edad, manifestó: *“la señora Luciana falleció en fecha 24/04/14. La sobrina Marissa Ortiz es la encargada de realizar la extracción de la pensión a través de tarjeta de débito”*.

Es decir la DPNC procedió al pago de la pensión mediante la tarjeta de débito en forma posterior al fallecimiento durante los meses de mayo y junio/14 por un total que asciende a .912.028 (Guaraníes novecientos doce mil veintiocho) indebidamente cobrados.

Es necesario señalar que el equipo auditor entrevistó solamente una muestra de los pensionados del Programa No Contributivo de “Adultos Mayores”, de manera que el caso descrito más arriba corresponde al único caso evidenciado, no obstante, la probabilidad de ocurrencia de más casos similares es evidente debido a la falta de controles más estrictos de la DPNC.

Para puntualizar y fijar la atención de la DPNC sobre este caso específico, en el Memorándum CGR/DPNC N° 136 de 13/03/15, se solicitó:

- Motivo por el que se procedió a la exclusión en la Planilla Fiscal de Pagos a la señora *Luciana Villalba de Britez*, en el mes de junio/14, teniendo en cuenta que la misma había fallecido en fecha 24/04/14.

En la Nota SSEAF/DPNC N° 826 del 20/03/15, la DPNC informó que:

*"De enero a junio cobró Luciana Villalba de Britez.*

*La Sra. Luciana Villalba de Britez con C.I. N° 674.332, se encuentra actualmente en Estado Inactivo, concepto 26 (Adulto Mayor) con Beneficiario N° 351.758, fue excluida en fecha 10 de julio de 2014, la misma fue excluida por información recabada según Informe MH/SSEAF/DPNC/DCIO N° 548/14, instrumentado en el Expediente SIME N° 43422/14, por el cual se informa los resultados obtenidos en los trabajos de verificación de Actas en las oficinas del Departamento de Caaguazú de la Dirección General del Registro del Estado Civil de las Personas, dicho dato fue recabado en fecha 10 de junio de 2014 en la Oficina N 292 Blas Garay del Departamento de Caaguazú, la verificación de las Actas fue realizado entre los días del 9 al 13 de junio de 2014.*

*El Relevamiento de actas de Defunción y Matrimonio en el Departamento de Caaguazú, fue realizado en tiempo y forma así como fue aprobado el Cronograma de Operativos del año 2014, instrumentado en el Expediente SIME N° 10464/14.*

*En fecha 26 de junio de 2014, según Nota MH/SSEAF/DPNC/DCIO N° 218/14 instrumentado en el Expediente SIME N° 47613, fue solicitado al Banco Nacional de Fomento el bloqueo preventivo de la Cuenta bancaria de dicha beneficiaria.*

*Así mismo en fecha 1 de julio de 2014, según informe MH/SSEAF/DPNC/DCIO N° 575/14 instrumentado en el Expediente SIME N° 49198/14, se solicitó la Exclusión de la beneficiaria, cabe destacar que las exclusiones se realizan hasta el 10 de cada mes".*

## **Conclusión**

LA DPNC no realiza los controles en forma eficiente y oportuna a fin de verificar que los beneficiarios de la Pensión de Adultos Mayores en Situación de Pobreza efectivamente percibieron su pensión y que no se incurra en pagos indebidos a causa de la participación de personas inescrupulosas que cobren los beneficios de personas ya fallecidas, como ocurrió en el caso específico de la beneficiaria Luciana Villalba de Britez, quien después de haber fallecido, según los registros de pago, siguió cobrando de igual manera por dos meses más.

Se evidenció además, el largo proceso burocrático que fue necesario para declarar a la beneficiaria extinta en *Estado Inactivo*, siendo que en fecha 1 de julio de 2014, según

informe MH/SSEAF/DPNC/DCIO N° 575/14, instrumentado en el Expediente SIME N° 49198/14, se solicitó la Exclusión de la beneficiaria ya fallecida en fecha 24/04/14.

### Recomendación

La Dirección de Pensiones No Contributivas deberá:

1. Implementar mecanismos de control de manera a cerciorarse que los pagos de la pensión de Adultos Mayores lleguen a sus legítimos beneficiarios y, además, con la frecuencia que resulte necesaria, verificar en el Registro Civil de las Personas la posibilidad de fallecimiento de los beneficiarios a fin de evitar el pago de pensiones a una persona no alcanzada por ese beneficio.
2. Investigar a los funcionarios que tenían la responsabilidad de la verificación de los documentos de respaldo y procedimientos tendientes al pago de la Pensión Graciable, para determinar el grado de responsabilidad de los mismos y aplicar las sanciones correspondientes, si ese fuera el caso.

De las medidas adoptadas y de sus resultados, la Contraloría General de la República deberá ser puntualmente informada.

### **18. Se evidenció el pago de Pensión Graciable a algunos beneficiarios en contravención al artículo 2° de la Ley N°4027/10.**

En la verificación *in situ* realizada en los distritos de Ciudad del Este y Coronel Oviedo se constató que algunos beneficiarios tienen alguna clase de impedimento físico y no cuentan con documentación que avale su profesión, oficio, o condición por la que le fue otorgada su Pensión Graciable.

Al respecto, la Ley N° 4027/10, establece:

*"Artículo 2°.- Las pensiones graciables serán concedidas a las personas que reúnan las siguientes condiciones:*

*b) haber cumplido sesenta años de edad cuanto menos;*

*c) haber prestado significativos y perdurables servicios al país;*

*d) haberse destacado de manera relevante en actividades científicas, artísticas, deportivas o culturales, susceptibles de ser certificadas mediante documentos fehacientes."*

En el Memorándum CGR/DPNC N° 133 del 13/03/15, se expuso que, en oportunidad a la verificación *in situ* en los distritos de Ciudad del Este y de Coronel Oviedo, en las entrevistas a beneficiarios del Programa No Contributivo "Pensión Graciable", se evidenció que:

Beneficiario	C.I.P. N°	N° de ley por el cual se otorga la pensión	Edad	Monto mensual establecido por Ley	Profesión, oficio, o condición al que se encontraba en el momento de la entrevista	Lugar de residencia
Rafael Espínola	1.472.274	4944/13	50	2.000.000	En silla de ruedas	Coronel Oviedo
Fátima Marizza Arias Alcaraz	4.272.108	4714/12	30	1.000.000	Trastornos dérmicos	
Fidelino Cáceres Ortellado	2.292.894	4359/11	41	1.300.000	No vidente	
María Ana García Britos	5.603.456	4708/12	23	2.000.000	En silla de ruedas	Ciudad del Este
Virgilio González Cabral	2.538.039	4707/12	39	2.000.000	Impedido físico	

Y que, considerando los documentos obrantes en el legajo de los beneficiarios expuestos precedentemente, se requirió informar si la DPNC aplica algún procedimiento con el fin de determinar si los beneficiarios reúnen las condiciones establecidas en los artículos 2 y 4, de la Ley N° 4027/10 y, en caso afirmativo, remitir copia autenticada del proceso aprobado.

En respuesta la DPNC remitió la Nota MH/SSEAF/DPNC N° 819 del 20/03/15 informando:

*"En cumplimiento a lo solicitado se presenta el Informe MH/SSEAF/DPNC/DVHYPG N° 27/15 del Departamento de Veteranos, Herederos y Pensiones Graciables que informa al respecto:*

N°	Beneficiario	C.I. N°	N° de ley por la cual se otorga la pensión	Edad	Monto mensual establecido por Ley	Profesión, oficio, o condición al que se encontraba en el momento de la entrevista	Lugar de residencia	Artículo de aplicación
1	Rafael Espínola	1472274	4944/13	50	2.000.000	En silla de ruedas	Coronel Oviedo	<i>"Art. 4º- La aplicación de la presente disposición legal será en carácter de excepción a lo establecido en la Ley N° 4027/10 "que regula la Concesión y Aumento de Pensiones Graciables"</i>
2	Fátima Marizza Arias Alcaraz	4272108	4714/12	30	1.000.000	Trastornos dérmicos		
3	Fidelino Cáceres Ortellado	2292894	4359/11	41	1.300.000	No vidente		
4	María Ana García Britos	5603456	4708/12	23	2.000.000	En silla de ruedas	Ciudad Del Este	
5	Virgilio González Cabral	2538039	4707/12	39	2.000.000	Impedido físico	Ciudad del Este	

Para los casos expuestos precedentemente, la Ley de aprobación de la Pensión Graciable aprobada por el Congreso, expone: "...Art. 4º- La aplicación de la presente disposición legal será en carácter de excepción a lo establecido en la Ley N° 4027/10 "que regula la Concesión y Aumento de Pensiones Graciables".

Debe tenerse presente que el beneficio de la Pensión Graciable es un beneficio de prestación pecuniaria que el Congreso Nacional otorga mediante una Ley a personas que han prestado significativos y perdurables servicios al país o por haberse destacado de manera relevante en actividades científicas, artísticas, deportivas o culturales, susceptibles

de ser certificadas mediante documentos fehacientes y de al menos 60 años de edad, situación no encontrada en los beneficiarios expuestos en el cuadro de arriba.

La Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda es un órgano de aplicación y los beneficiarios citados más arriba poseen una común y reiterada EXCEPCIÓN en relación al artículo 2º de la Ley 4027/10, sin embargo, no se evidenció que la DPNC hiciese alguna gestión ante el Congreso Nacional en relación a las – no tan “excepcionales” – concesiones de “Pensión Graciable” a personas que no cumplen los requisitos de creación del beneficio.

### Conclusión

La DPNC realizó pagos en el concepto de Pensión Graciable a un número indeterminado de personas que, si bien están amparados en una ley emanada del Congreso Nacional, “excepcionalmente” incumplen artículo 2º de la Ley N° 4027/10, que establece taxativamente los requisitos exigidos para acceder a la “Pensión Graciable” y que se refieren a personas que han prestado significativos y perdurables servicios al país, haberse destacado de manera relevante en actividades científicas, artísticas, deportivas o culturales, susceptibles de ser certificadas mediante documentos fehacientes y contar, con al menos, 60 años de edad.

Se evidenció además que la DPNC y las máximas autoridades del MH, no realizaron gestiones tendientes a subsanar esta contradicción entre las leyes dictadas por el Congreso Nacional para el otorgamiento del beneficio de “Pensión Graciable” a determinadas personas y la Ley N° 4027/10, “*que regula la Concesión y Aumento de Pensiones Graciables*” y, sin realizar gestión alguna, la DPNC sólo se limita a procesar y realizar el pago correspondiente.

### Recomendación

El Ministerio de Hacienda, por medio de la DPNC, deberá iniciar los procedimientos administrativos a fin de intervenir en los trámites parlamentarios previos a la emisión de las leyes que afecten a los futuros beneficiarios, haciendo seguimiento a las solicitudes de “Pensión Graciable” para que ellas sean otorgadas en cumplimiento a la finalidad expuesta en la Ley N° 4027/10.

## CAPÍTULO V

### ESTUDIO, EVALUACIÓN Y COMPROBACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

La evaluación y comprobación del Sistema de Control Interno a los Programas No Contributivos administrados por la Dirección de Pensiones No Contributivas fue realizada con el objeto de medir el grado de eficiencia, eficacia, 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.

El período sujeto a análisis corresponde al Ejercicio Fiscal 2014 y, una vez realizada la evaluación de los componentes del Sistema de Control Interno que afectaron a la ejecución de las gestiones que se desarrollaron en el mismo, se determinó que la institución presentó algunas deficiencias en la estructura del Control Interno que promueve la eficacia y eficiencia de las operaciones de la Dirección de Pensiones No Contributivas – MH.

De esta evaluación surgen las observaciones que se detallan a continuación:

**19. Se evidenció que las funciones establecidas en el Manual de Cargos y Funciones, no se encuentran acordes al Cargo que se desempeña.**

**a) Funciones operativas relacionadas al Director.**

Según el Manual de Cargos y Funciones, la Dirección de Pensiones No Contributivas tiene como objetivo: *“Administrar el sistema de pensiones de los Veteranos de la Guerra del Chaco y sus herederos y trámites relacionados con los beneficiarios no contributivos”*.

Asimismo, tiene establecidas funciones específicas relacionadas con la aprobación de Pensiones No Contributivas, las que fueron consideradas para la aplicación del cuestionario de Control Interno en fecha 10/11/14 y, en oportunidad de la entrevista que se le hiciera, el Director, Econ. Juan Ángel Álvarez, informó que no fueron realizadas en el ejercicio fiscal auditado las siguientes actividades contempladas en el citado Manual:

“... 5: *“Verificar que los datos ingresados en el sistema informático coincidan con los documentos físicos que le son remitidos para su control, y seguir los procedimientos al presentarse casos que requieran de modificaciones”*. Sobre este punto, expuso: *“La revisión de los documentos es realizada por el organismo técnico dentro de la DPNC (Departamento de Control Interno y Operacional), la responsabilidad de la Dirección es la emisión del acto administrativo”*. Esta respuesta confirma que el Director sólo se limita a la emisión del acto administrativo, sin embargo, es necesario que la DPNC – sus máximas autoridades incluidas – cumplan su propio Manual a fin de optimizar y unificar los registros informáticos con los documentos físicos.

6: "Aprobar en el sistema informático los trámites de descuento a Beneficiarios y descuento Judicial a beneficiarios atendiendo de verificar los datos ingresados en el sistema informático con la documentación de respaldo". Al respecto, el Director, informó: "No es aplicable, no se puede aprobar en el sistema informático ningún trámite por parte de la Dirección. Los trámites y las documentaciones son analizados por los departamentos técnicos encargados del tema". Como se ve, el Director, en su exposición, afirma la inaplicabilidad de esta actividad, específicamente, en lo que respecta a la aprobación en el sistema informático, sin embargo, no se evidenció que actividad realiza en su reemplazo.

13: "Solicitar la aplicación de medidas de estímulos o disciplinarias a funcionarios dependientes de dirección a su cargo, así como, solicitar cuando corresponda, la realización de sumarios administrativos". El Director informó que, "Existe una evaluación anual desde la Dirección Administrativa, conforme a la política de la institución. También, las cuestiones disciplinarias del personal es administrada por la mencionada Dirección". "No existen casos de sumarios administrativos en el presente ejercicio". Se evidencia entonces que el manejo real de los funcionarios de la DPNC esta ejercido por otra Dependencia, a pesar de que esa atribución es inherente al Cargo de Director.

**b) Se evidenció que el Departamento de Control Interno y Operacional realizó algunas funciones distintas a las especificadas en su propio Manual.**

El objetivo del Departamento de Control Interno y Operacional es: "Controlar y evaluar con criterio independiente, de manera objetiva, libre de autoridad, control e influencia de terceros, sin ningún tipo de interés financiero, personal o de negocios la gestión de trámites presentados ante las distintas áreas de la Dirección, así como las operaciones administrativas, contables, financieras y de pagos que se realicen en los distintos Sectores de la Dirección de Pensiones No Contributivas, aplicando los principios y normas de control interno y auditarla".

En la entrevista realizada el 12/11/14 al Jefe del Departamento de Control Interno y Operacional como procedimiento de la evaluación del control interno, se evidenció que algunas funciones fueron desarrolladas de manera distinta a las aprobadas para el ese cargo, como ser:

"...1: "Modificar en el Sistema Informático el estado del Beneficiario fallecido, de activo a inactivo, verificando con los informes de soporte obtenidos (Certificado de Defunción, Informe de Defunciones de la Dirección General de Registro Civil)".

Sin embargo, en oportunidad de la entrevista de Control Interno, el citado Jefe informó: "Las modificaciones se solicitan en base al informe presentado por este departamento para los casos de exclusión, reintegración y modificación de datos (traslado de domicilio por ejemplo). El proceso para la reintegración en planilla, se realiza conjuntamente con un personal del Departamento de Veteranos donde se requiera la realización de un censo personal para que el beneficiario sea incluido nuevamente en planilla. La solicitud se inicia a pedido del recurrente y mediante una providencia firmado con el Jefe del Dpto. de Auditoría y un funcionario de línea del departamento. En el año 2006 se realizó un censo general de todos los beneficiarios, con datos actualizados de aproximadamente 16.000 beneficiarios. Y

el último censo se realizó a finales del 2013 y se refirió solo a los pensionados del 10 "Pensión Graciable". Existe una normativa sobre la validez de las tarjetas de débito en función a la edad del beneficiario. Para la determinación de las deudas con el Estado, indispensables para la concesión de la Pensión para Adultos Mayores, la base de datos de las instituciones como IPS, Crédito Agrícola, Ande, ESSAP, SAS, SENAVITAT, DEGASPYVE, se obtienen en formato Excel de los deudores activos de dichas instituciones". Por lo expuesto, el Jefe del Departamento expuso pormenorizadamente los procesos realizados para la modificación de datos de los beneficiarios, sin embargo, no informó si efectúan o no las modificaciones en el Sistema Informático, tal como señala el Manual para esa función.

2: "Validar las modificaciones de los datos de los Interesados/Beneficiarios ingresados en el Sistema Informático, previo control con la documentación existente".

Igualmente, en la entrevista el Jefe del Departamento informó: "El departamento realiza el control de las documentaciones con la guía de la grilla de documentos por cada tipo de pensión. O en todo caso verifica lo establecido en el criterio legal de ese beneficio o pensión. En el caso de los Adultos Mayores el proceso se inicia con la inscripción en el municipio de la zona del potencial beneficiario. Se verifica las documentaciones, y se realiza un censo para la determinación de pobreza, para la determinación del Índice de Calidad de Vida. El Área de Identificación y selección de la DPNC, es la encargada de la aplicación del ICV, o Índice de Calidad de Vida. Se trata de obtener las bases de las distintas instituciones en los últimos días o primeros días del mes". Como se ve, lo que se describe corresponde más bien al proceso que realizan en la verificación de documentos y no para validar los datos ingresados en el sistema informático.

**c) En algunos casos, se evidenció la falta de implementación del Manual de Cargos y Funciones.**

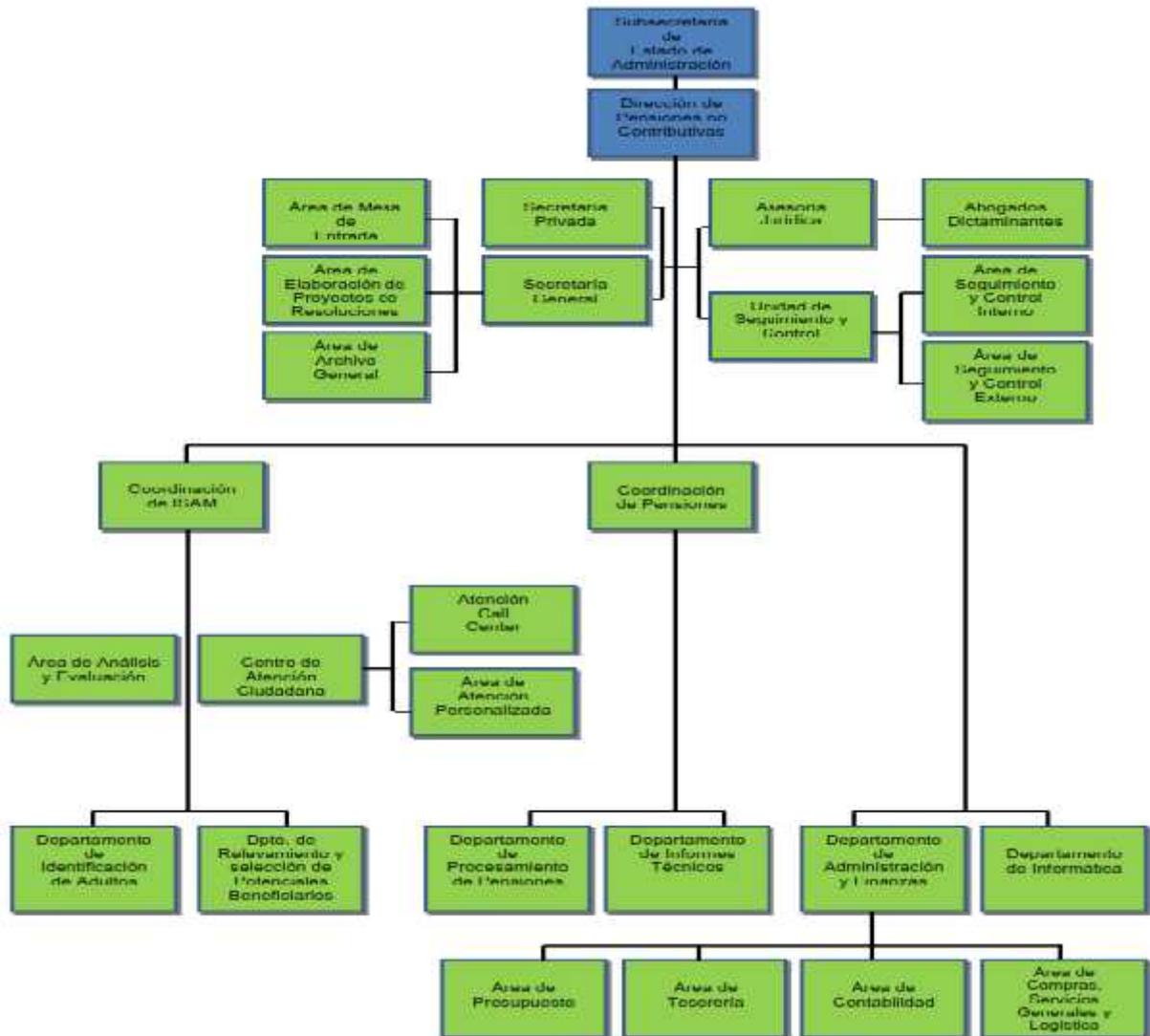
La DPNC cuenta con un Manual de Cargos y Funciones aprobado en la Resolución M.H. N° 321 del 15/10/14, la que modificó parcialmente el Manual aprobado en la Resolución M.H. N° 707/05.

La reorganización consistió en la elaboración de un organigrama con una estructura nueva, y en la preparación de un Manual, abordado de lo general a lo particular, con la descripción de los cargos contemplados, especificando el nivel jerárquico de cada cargo, sus objetivos, sus funciones y el perfil necesario para desempeñarlo. Además, fueron suprimidos, el Departamento de Veteranos, Herederos y Pensión Graciables y el de Control Interno y Operacional, reorganizando la estructura para la conformación del Departamento de Procesamiento de Pensiones y el Departamento de Informes Técnicos, dependientes de la Coordinación de Pensiones y, la Unidad de Seguimiento y Control.

De igual manera, a partir de la Resolución M.H. N° 130/13 "Por la cual se dan por concluidas las gestiones de la Unidad de Economía Social, dependiente del Gabinete del Ministro, creada por Resolución M.H. N° 50 del 19 de setiembre de 2008", el que fue absorbido en

sus funciones relativas al Área de Identificación y Selección de potenciales beneficiarios Adultos Mayores (ISAM).

A continuación, se presenta el nuevo Organigrama estructural de la DPNC, según la Resolución M.H. N° 321/14.



Con el objeto de verificar el grado de implementación de la nueva estructura orgánica, en el Memorándum CGR/DPNC N° 93 del 03/02/15 se solicitó:

- Avance realizado de la implementación del Manual de Cargo y Funciones aprobado en la Resolución M.H. N° 321 del 15/10/14.

En la respuesta, en la Nota MH/SSEAF/DPNC N° 485 del 09/02/15 el Director de Pensiones No Contributivas, informó: "...En efecto en fecha 15 de octubre de 2014, se ha dictado el acto administrativo – Resolución M.H. N° 321 "Por la cual se modifica parcialmente el anexo a la resolución M.H. N° 707/05 "Por la cual se aprueba el Manual de Cargos, Funciones y Pensiones, dependientes de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera de este Ministerio", modificado por Resolución M.H. N° 264/07", por lo que los avances realizados para la implementación del nuevo Manual de Cargos y Funciones de la DPNC, se halla en una etapa muy incipiente, atendiendo que para la institución resulta imprescindible contar con instalaciones edilicias que garanticen un servicio de calidad y calidez...". Al respecto, en unos de los párrafos del Considerando de la citada disposición se señala como muy necesaria la modificación del Manual de Funciones debido a las competencias establecidas en la Ley N°3728/09-Pensión Alimentaria para las Personas Adultas Mayores y por la extinción de la Unidad de Economía Social, es decir, es necesaria una nueva estructura orgánica adaptada a los nuevos procesos operativos y que no debería estar condicionada al cambio de instalaciones edilicias para la implementación del nuevo Manual, lo que debió ser prioritario para la Entidad apuntando a la eficiencia de la gestión pública y al conocimiento exacto de las funciones de cada funcionario.

**d) Se evidenció el faltante de 91 expedientes de beneficiarios de pensiones entre los requeridos como muestra por esta Auditoría para su verificación.**

Para la verificación y análisis de documentos obrantes en el legajo de los beneficiarios, sobre una muestra seleccionada, se solicitaron 344 expedientes, en los Memorándums que se señalan más abajo, de los que solamente la DPNC remitió 253 expedientes, sin poder remitir 91 expediente por no haber podido localizarlos hecho que, además, demuestra deficiencias en la adecuada guarda y conservación de los legajos que contienen los documentos referentes a las personas beneficiarias de pensiones financiadas con recursos del Estado paraguay.

Según, el Manual de Cargos y Funciones de la Secretaria General, aprobado en la Resolución MH N° 707/05, modificado parcialmente con la Resolución MH N° 264/07, la función de esta dependencia es,

"...3. Coordinar y supervisar las actividades del Archivo General, custodia y movimiento de los mismos a través de las distintas dependencias de la DPNC".

6. "Controlar la adecuada ubicación y conservación de los documentos archivados".

8. "Definir, conjuntamente con el personal de archivo, los sistemas de clasificación, nomenclatura e índice por tipos de documentos, con el fin de facilitar el manejo de archivos".

Asimismo, las funciones asignadas al cargo Archivo General – Técnico I – relacionadas con la Operatoria del Archivo General, entre otras, son:

"3. Ubicar y conservar adecuadamente los documentos archivados.

4. Proveer celeridad en el archivo de documentos en forma eficiente y oportuna".

Inicialmente, en el Memorándum CGR/DPNC N° 19 del 06/10/14, se solicitó:

- Legajos y planillas del pago mensual a 70 beneficiarios de la pensión a "Veteranos, Lisiados y Mutilados de la Guerra del Chaco" en el periodo comprendido entre el 01/01/14 al 31/08/14, cuya nómina se adjunta en el formato siguiente:

N°	Documento de Identidad N°	Nombres y apellidos	Departamento	Distrito	Edad
----	---------------------------	---------------------	--------------	----------	------

Adjunta a la Nota MH/SSEAF/DPNC N° 1841 del 13/10/14, se recibió la planilla de los pagos y copia autenticada de los actos administrativos correspondientes a 45 beneficiarios de la aludida Pensión.

Considerando que la DPNC no remitió 25 expedientes de Veteranos, Lisiados y Mutilados de la Guerra del Chaco, nuevamente, en el Memorándum CGR/DPNC N° 56 del 06/11/14, se reiteró el pedido de esos expedientes y, adjunta a la Nota MH/SSEAF/DPNC N° 2045 del 11/11/14, se remitió solo 9 expedientes más. Respecto a los 16 faltantes, el motivo argumentado por la Entidad para su no remisión fue la falta de su localización.

Igualmente, para la aplicación del procedimiento de verificación y entrevistas en las ciudades de Caaguazú, Coronel Oviedo y Ciudad del Este, en los Memorándums CGR/DPNC N°s 46 y 47/14 fueron requeridos 274 legajos, correspondientes a esas ciudades. En respuesta, adjuntos a las Notas MH/SSEAF/DPNC N°s 2046/14 y 2063/14, fueron remitidos tan solo 199 legajos y, nuevamente no fueron remitidos 75 legajos por no haber sido ubicados en el archivo, informándose al equipo auditor que: "...Con relación a los formularios solicitados y que aún no fueron remitidos, informamos que la búsqueda de los mismos se realiza en forma manual, atendiendo a que los expedientes fueron empaquetados y enviados en grandes volúmenes a esta dependencia para su Archivo correspondiente, sin que hayan sido discriminados los datos y/o registros correspondientes para su correcta guarda, por lo que la búsqueda se realiza en forma lenta, debido a la gran cantidad de expedientes de Adultos Mayores que obran en esta dependencia".

Adicionalmente, en el Memorándum CGR/DPNC N° 107 del 18/02/14, se solicitó:

1. Informar el procedimiento de resguardo y conservación en archivo de los legajos. Remitir la normativa que aprueba ese procedimiento.
2. Informar si la Entidad cuenta con sistema de archivo magnético que permita la conservación de los legajos, teniendo en cuenta el alto grado de deterioro de los documentos remitidos por la DPNC, adjuntos a la Nota MH/SSEAF/DPNC N° 1841 del 13/10/14.

A la respuesta dada en la Nota MH/SSEAF/DPNC N° 606 del 25/02/15, la DPNC adjuntó el Memorándum MH/SSEAF/DPNC/SG/ARCH. N° 08 del Área de Archivo, que informó:

*"Sobre el punto a): El Área de Archivo informa el procedimiento de resguardo y conservación de los documentos recibidos en esta Área son manejados en forma manual, archivados en*

*estantes, dispuestos en forma ordenada, por concepto, listados y cargados informáticamente en un sistema interno que fue creado para tal efecto. Cabe mencionar que no existe ninguna normativa vigente para el proceso de recepción y resguardo de los archivos, dichos procedimientos son realizados de acuerdo a lo manifestado anteriormente.*

*Sobre el punto b): sobre este punto informamos que el Área de Archivo no cuenta con sistema archivo óptico que permita la conservación de los legajos. Al respecto mencionamos también que los expedientes de épocas anteriores se cargan por número de cédula ya que el sistema SIME fue creado recién en el año 1996 y los expedientes no cuentan con caratulas que protejan las documentaciones obrantes en ellas, ya que los mismo son de épocas muy anteriores, y por ende su conservación se torna muy dificultosa."*

La respuesta evidencia la falta de una normativa que determine el proceso de recepción y resguardo en un archivo adecuado de los documentos, la falta de resguardo en medio magnético de expedientes que respaldan la legitimidad del pago a beneficiarios por la entidad y que son vulnerables ante cualquier situación que ocasione la pérdida o alteración de esos documentos.

Los legajos no localizados que, sin embargo, fueron ingresados como expedientes al MH, corresponden a documentos requeridos en base a las disposiciones legales y presentados en su oportunidad por los beneficiarios de pensiones en forma completa y correcta para los trámites correspondientes, debían haber sido guardados y conservados como respaldo del beneficio asignado.

Se evidenció en cambio, no solamente la falta de organización en el sistema de archivo de la DPNC, sino también debilidades en la aplicación de los procedimientos establecidos por el MH para el cumplimiento eficaz del objetivo establecido en el Manual de Cargos y Funciones, que expresa: "...Administrar el correcto funcionamiento, ordenamiento y actualización del archivo general de la Dirección de Pensiones No Contributivas...".

**e) Se evidenció que algunos de los legajos de los beneficiarios de Pensiones del Sector No Contributivo se encuentran incompletos.**

Como resultado del análisis de una muestra seleccionada de los documentos obrantes en los legajos de beneficiarios, se constató la falta de algunos de los documentos requeridos en la Resolución MH N° 154/08, "Por la cual se aprueba las modificaciones de la guía de requisitos para trámites de expedientes en la Dirección de Pensiones no Contributivas, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera de este Ministerio".

Para el análisis, además fueron consideradas las siguientes normativas:

- El Manual de Cargos, Funciones y de Procedimientos Administrativos de la DPNC, aprobados en la Resolución MH N° 707 del 17/11/05, "Por la cual se aprueba el Manual de Cargos, Funciones y Procedimientos de la Dirección de Pensiones No Contributivas y de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones, dependientes de la

*Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda" y modificado parcialmente con la Resolución MH N° 264/07.*

- La Resolución MH N° 34 del 25/03/11 "*Por la cual se autoriza a la Dirección de Pensiones no Contributivas, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera, a simplificar procedimientos administrativos*", que expresa:

*"Artículo 1: Sustituir el procedimiento judicial en la información sumaria de testigos, por la declaración jurada del interesado, para justificar condiciones o situaciones personales, como ser: estado de viudez, estado de soltería, diferencia en los datos personales (aquellos que se pueden aprobar por la información sumaria de testigos) etc.; en las tramitaciones ante la Dirección de Pensiones No Contributivas.*

*Artículo 2: Establecer que los documentos presentados para las gestiones en la Dirección de Pensiones No Contributivas sean Juzgados a la fecha de su presentación ante la Mesa de Entrada de la citada dependencia."*

- La Orden de Trabajo DPNC N° 18/10 "*Por la cual se dispone el procedimiento a seguir como consecuencia de los documentos que cuentan con notas marginales u observaciones*".
- La Resolución MH N° 307 del 07/10/14 "*Por la cual se amplía la Resolución M.H. N° 97 de fecha 17 de marzo de 2010 "Por la cual se establecen plazos para los procesos de trámites de expedientes realizados dentro de la Dirección de Pensiones no Contributivas, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera de este Ministerio"*.

Para evaluar el cumplimiento de estas normativas en los legajos de muestra seleccionada, fueron solicitados 339 legajos en los siguientes Memorándums:

- CGR/DPNC N° 11 del 30/09/14, referentes a Herederos de Policías y Militares Fallecidos en Actos De Servicio.
- CGR/DPNC N° 19 del 06/10/14, referentes a Veteranos y Lisiados de la Guerra del Chaco.
- CGR/DPNC N° 29 del 10/10/14, referentes a Pensión Graciable.

La DPNC remitió los legajos requeridos con las Notas MH/SSEAF/DPNC N°s. 1763, 1841, 1882, 1908, 1929/14.

En algunos legajos de beneficiarios tomados como muestra, se evidenciaron deficiencias en su conservación, perceptible debido al estado en que se encuentran. De igual manera, la verificación de los documentos obrantes en los legajos permitió constatar la falta de algunos documentos exigidos como requisitos indispensables para acceder a las pensiones de los Programas no Contributivos. Por tanto, en el Memorándum CGR/DPNC N° 108 de 18/02/15, se solicitó copia autenticada de documentos de los beneficiarios incluidos en un cuadro, que fue adjuntado y que encuentra reproducido en el Anexo N° 4 de este Informe

En respuesta, en la Nota MH/SSEAF/DPNC N° 604 del 25/02/15 la Dirección de Pensiones No Contributivas, informó:

- “ Con relación a los Veteranos y Lisiados de la Guerra del Chaco:

*Con respecto a las referencias (a), (c) y (j), ya no contamos con dichas documentaciones debido a la antigüedad de los mencionados expedientes, así también, los beneficios otorgados a los Veteranos y Lisiados mencionados en el referido Memo, fueron otorgados antes de la puesta en vigencia de la Resolución M.H. N° 154/2008 “Por la cual se aprueba las modificaciones de la guía de requisitos para trámites de expedientes en la Dirección de Pensiones No Contributivas, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Tributación Financiera de este Ministerio”, y hasta inclusive antes de la creación de la Dirección de Pensiones no Contributivas.*

- Con relación a los beneficiarios de la Pensión Graciables:

*Los beneficios de la Pensión Graciables son otorgados por el Congreso Nacional, por lo tanto los informes y documentaciones referentes a la concesión de dichos beneficios son tramitados por dicho Poder del Estado. Esta Dirección solo se limita a incluir en la Planilla de Pagos a los beneficiarios de la Pensión Graciable, con la presentación de una copia de la Ley que otorga tal beneficio, y la copia autenticada de la Cédula de identidad del beneficiario.*

En atención a la respuesta relacionada a los Veteranos y Lisiados de la Guerra del Chaco que expresa: “...ya no contamos con dichas documentaciones (sic) debido a la antigüedad de los mencionados expedientes...”, esta Auditoría señala que la antigüedad de los documentos no puede considerarse como impedimento, siendo que los beneficiarios mencionados aún se encuentran cobrando la pensión y, por consiguiente, se encuentran vigentes y que, además, en este caso de pérdida, la DPNC cuenta con procesos y condiciones materiales de obtener, o recuperar, los documentos que faltaren.

Respecto a las Pensiones Graciables, se expuso: “... son otorgados por el Congreso Nacional, por lo tanto los informes y documentaciones referentes a la concesión de dichos beneficios son tramitados por dicho Poder del Estado...”. Al respecto, el artículo 3 de la Ley N° 4027/10, claramente establece los recaudos que se deben incluir en el proyecto de ley para el otorgamiento de la pensión que, aun cuando este proceso se origine en el Poder Legislativo, corresponde a la DPNC obtener copia de esos documentos que permita un control efectivo de las instancias respectivas de forma a permitir la correcta administración de los recursos del Estado de este Sector No Contributivo, y no limitarse al mero pago de la pensión con la sola presentación de ley que otorga el beneficio y la cédula de identidad del beneficiario.

## Conclusión

La evaluación y comprobación del Sistema de Control Interno de la DPNC en el período sujeto a examen, permitió evidenciar que:

1. La DPNC no cuenta con una normativa para el proceso de recepción y resguardo de los archivos.
2. La institución no dispone de un sistema de archivo magnético que permita una copia en versión magnética de los legajos que, en algunos casos, se encuentran muy deteriorados y vulnerables ante cualquier situación que pueda causar la pérdida del archivo.
3. Funciones y atribuciones de realización inaplicable establecidas en el Manual de Cargos y Funciones del Dirección de Pensiones No Contributivas, específicamente, las relacionadas al Director y al Jefe del Departamento de Control Interno y Operacional, considerando que las actividades descritas corresponden a otra Unidad.
4. El nuevo Manual de Cargos y Funciones aprobado en la Resolución MH N° 321/14, no presenta avances en su implementación.
5. El análisis del legajo de los beneficiarios de los Programas no Contributivos tomados como muestra, evidenció la falta, en algunos legajos, de la documentación mínima requerida en la Resolución MH N° 154/08, "*Por la cual se aprueba las modificaciones de la guía de requisitos para trámites de expedientes en la Dirección de Pensiones no Contributivas, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera de este Ministerio*".
6. La falta de localización de algunos legajos, evidenció deficiencias sustanciales en el manejo, guarda, conservación y custodia de los mismos, considerando que contienen documentos relevantes de los beneficiarios, además de sustentar la gestión y pago de pensiones de un segmento vulnerable de la población.
7. La ausencia de control de la Auditoría Interna y Operacional sobre los documentos que deben contener los legajos, en cumplimiento de los requerimientos necesarios para el otorgamiento del beneficio de Pensiones No Contributivas.

## Recomendación

Las autoridades de la Dirección de Pensiones no Contributivas, deberán:

1. Gestionar una normativa para el proceso de recepción y resguardo de los documentos de los beneficiarios.
2. Gestionar un sistema de archivo magnético que permita la conservación de los legajos de manera a contar con el sustento de la base de datos de los beneficiarios, tal que permita el necesario control de los organismos, internos o externos, creados para ese fin.

3. Implementar, en la brevedad posible, el nuevo Manual de Funciones, Cargos y Procedimientos, de manera a contar con una estructura orgánica y dinámica que promueva una operatividad ágil y transparente.
4. Potenciar la Auditoría Interna Institucional de forma a la misma posea la capacidad técnica y operacional indispensable para ejercer el estricto control sobre los documentos que deben formar parte del legajo de cada beneficiario, tal como se establece en las disposiciones legales.
5. Establecer normas técnicas y prácticas para la administración del flujo de documentos que permitan la recuperación de informaciones, determinar el tiempo que ellas deben permanecer en los archivos y la conservación adecuada de los documentos físicos de beneficiarios de los Programas No Contributivos.

#### Otras Observaciones de Control Interno:

#### 20. Se evidenció discrepancias entre los informes proveídos por la DPNC y los montos pagados en el concepto de "Subsidio y Asistencia Social" a Veteranos, Lisiados y Mutilados de la Guerra del Chaco.

En respuesta a una solicitud de esta Auditoría, en la Nota MH/SSEAF/DPNC N° 1683 del 19/09/14 la DPNC informó que el monto transferido al 31/08/14 en el concepto de "Subsidio y Asistencia Social" a cada Veterano, Lisiado y Mutilado de la Guerra del Chaco de los tomados como muestra fue de 2.551.120 (Guaraníes dos millones quinientos cincuenta y un mil ciento veinte), monto confirmado al 31/12/14 en la Nota MH/SSEAF/DPNC N° 557 del 17/02/15

Sin embargo, en la información proveída en la Nota MH/SSEAF/DPNC N° 1841 del 13/10/14 el monto transferido a cada Veterano, Lisiado y Mutilado de la Guerra del Chaco en el concepto de "Subsidio y Asistencia Social" a los 68 beneficiarios, seleccionados en la muestra por este equipo auditor en los meses de julio y agosto de 2014, fue de 2.251.120 (Guaraníes dos millones doscientos cincuenta y un mil ciento veinte), surgiendo una diferencia de 300.000 (Guaraníes trescientos mil) por beneficiario que, para el conjunto de la muestra analizada, totaliza la suma de 20.400.000 (Guaraníes veinte millones cuatrocientos mil), tal como puede observarse gráficamente en el Anexo N° 3 del presente Informe.

Al respecto, el Manual de Cargos y Funciones del Jefe del Departamento de Veteranos, Herederos y Pensión Graciable aprobado con la Resolución MH N° 707 del 17/11/05, "Por el cual se aprueba el Manual de Cargos, Funciones y Procedimientos de la Dirección de Pensiones No Contributivas y de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones, dependientes de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera de este Ministerio", indica como siendo una de las funciones de la Dirección: "Controla la integridad y exactitud de los datos..."

A los efectos de verificar la nómina de Veteranos, Lisiados y Mutilados de la Guerra del Chaco, el monto transferido y los datos principales de los mismos, en el Memorándum CGR/DPNC N° 05 del 15/09/14, se solicitó:

- Nómina de Veteranos de la Guerra del Chaco, distribuidos por Departamento y Ciudad. La nómina fue solicitada como muestra al 31/08/14 y se anexó un cuadro explicativo.

En respuesta, la DPNC remitió la Nota SSEAF N° 692 del 22/09/14 en la que informó:

*"...Actualmente el monto de la pensión asciende a G. 1.530.672 (Guaraníes un millón quinientos treinta mil seiscientos setenta y dos) y en concepto de Subsidio perciben la suma de G. 2.551.120 (Guaraníes dos millones quinientos cincuenta y un mil ciento veinte), totalizando la suma de G. 4.081.792 (Guaraníes cuatro millones ochenta y un mil setecientos noventa y dos).*

Adicionalmente, en el Memorándum CGR/DPNC N° 19 del 06/10/14, el equipo auditor solicitó:

- Legajo y pago mensual realizado a beneficiarios de la pensión "Veteranos, Lisiados y Mutilados de la Guerra del Chaco", del periodo comprendido entre el 01/01/14 al 31/08/14, cuya nómina se detalla en un cuadro. Se anexó el cuadro.

En la Nota MH/SSEAF/DPNC N° 1841 del 13/10/14, el titular de la Dirección auditada, respondió, *"...se adjunta el detalle según el Sistema de Aplicación JUPE, los montos transferidos a favor de los beneficiarios, según el listado proveído en el Memorándum de referencia."*

El análisis de los montos transferidos a favor de los beneficiarios según el Sistema de Aplicación JUPE permitió evidenciar que 68 de los 70 Veteranos, Lisiados y Mutilados de la Guerra del Chaco seleccionados en la muestra, percibieron en el concepto de "Subsidio y Asistencia Social" en los meses de julio y agosto, el monto de 2.251.120 (Guaraníes dos millones doscientos cincuenta y un mil ciento veinte), que difiere del importe informado por la Jefa del Departamento de Veteranos, Herederos y Pensión Graciable en el Informe MH/SSEAF/DPNC/DVHYPG N° 131 del 19/09/14.

Además, como respuesta al Memorándum CGR/DPNC N° 5 del 15/09/14, la DPNC remitió las Notas MH/SSEAF/DPNC/DVHYPG N° 31 y MH/SSEAF/DPNC N° 1683 del 19/09/14, en las que informó:

Nómina de Veteranos de la Guerra del Chaco: *"Actualmente el monto de la pensión asciende a . 1.530.672 (Guaraníes un millón quinientos treinta mil seiscientos sesenta y dos) y en concepto de subsidio perciben la suma de 2.551.120 (Guaraníes dos millones quinientos cincuenta y un mil ciento veinte)..."*

Sin embargo, la Nota MH/SSEAF/DPNC/NOTA N° 1841 del 13/10/14 que adjuntó el informe del Sistema de Aplicación JUPE, permitió extraer de ese Sistema que el monto del subsidio

pagado de julio a agosto del 2014, fue de 2.251.120 (Guaraníes dos millones doscientos cincuenta y un mil ciento veinte).

Dadas las diferencias entre los informes contenidos en las notas referidas precedentemente, se solicitó informar documentalmente el origen de las diferencias evidenciadas y se remitió en anexo una planilla de los Veteranos de la Guerra del Chaco tomados como muestra por la Auditoría, con las diferencias evidenciadas.

En respuesta, en la Nota MH/SSEAF/DPNC N° 2212 del 04/12/14, el titular de la DPNC, informó:

*"... el Departamento de Veteranos Herederos y Pensiones Graciables informa al respecto de las diferencias proporcionadas en el referido Memorándum, y se ratifica en el monto asignado al Subsidio a Veteranos de la Guerra del Chaco, que corresponde a la suma de G. 2.551.120 (Dos millones quinientos cincuenta y un mil ciento veinte guaraníes).*

*En cuanto a los montos percibidos por los Veteranos en concepto de Subsidio, cuyas liquidaciones hemos remitido a través del SIME 77780/2014-Contraloría General de la República, se aclara que la asignación del monto, se debió a un error involuntario, por lo que este Departamento se rectifica en las liquidaciones practicadas a los 68 beneficiarios afectados en el referido Memorándum CGR/DPNC N° 75/2014, y adjunta las liquidaciones correctas. Además los reportes del sistema JUPE".* El subrayado es de la CGR.

Esta Auditoría verificó los reportes emitidos por el Sistema Informático JUPE-SPAAM adjuntados por la entidad y, efectivamente, el monto percibido por los Veteranos, Lisiados y Mutilados de la Guerra del Chaco del listado, fue de 2.551.120 (Guaraníes dos millones quinientos cincuenta y un mil ciento veinte).

La respuesta proporcionada, que incluye "un error involuntario", evidencia la falta de control existente en la emisión de informes de datos capitales, como es el monto mensual percibido por los 68 Veteranos, Lisiados y Mutilados de la Guerra del Chaco tomados como muestra, informe que fue extraído del Sistema JUPE. Se evidencia pues la ausencia de mecanismos que eviten cometer este tipo de errores.

## Conclusión

La DPNC proveyó informes inconsistentes y, finalmente, erróneos, con respecto al monto pagado a cada Veteranos, Lisiados y Mutilados de la Guerra del Chaco en el concepto de "Subsidio y Asistencia Social" que afectó a la muestra seleccionada por este Ente Contralor y evidenció la falta de control en la emisión de los informes que emite esa Dirección.

## Recomendación

La DPNC deberá establecer mecanismos y diseñar procedimientos que promuevan la rápida detección de errores y eviten la repetición de los mismos en informes proveídos por órganos de esta Dirección, con el fin de suministrar información fidedigna.

### 21. La DPNC realizó el bloqueo indebido de cuentas bancarias a algunos beneficiados de la "Pensión Graciable".

La verificación de los documentos obrantes en el legajo de una muestra de 10 beneficiarios del Programa No Contributivo de "Pensión Graciable" evidenció que en el Ejercicio Fiscal 2014 se procedió indebidamente al bloqueo de algunas cuentas bancarias como consecuencia del dictamen de la Asesoría Jurídica en el que, además, se recomendaba la suspensión del pago del beneficio a personas que estaban legalmente habilitadas para el cobro de ese beneficio.

Al respecto, las pensiones otorgadas por el Estado paraguayo fueron concedidas a cada beneficiario en base a leyes específicas que, invariablemente contenían una cláusula que expresaba que, "...*El beneficiario de esta pensión graciable no podrá acogerse a otros beneficios jubilatorios...*" que, como puede verse, no se refiere, sin embargo, al pago que puedan recibir en otros conceptos, tales como al pago de Salarios y Otras Remuneraciones. A pesar de que la Ley no se refiere concretamente a estas asignaciones pagadas por los OEE, igualmente fueron consideradas para que la Asesoría Jurídica de la DPNC recomendara el bloqueo de la cuenta bancaria del beneficiario.

En los Memorándums CGR/DPNC N° 64 del 18/11/14 y CGR/DPNC N° 102 del 12/02/15, fueron requeridos los legajos de una muestra de beneficiarios, que fueron proveídos por la DPNC con las Notas MH/SSEAF/DPNC N° 2119/14, MH/SSEAF/DPNC/COOPEN N° 111/14 y MH/SSEAF/DPNC/COOPEN N° 25/15.

El análisis de los documentos contenidos en los legajos permitió evidenciar que la DPNC realizó el control de los mismos en la última semana del mes de agosto de 2014, coincidentemente con los trabajos de campo de la Auditoría de la CGR, control que consistió en la verificación de los datos de cada beneficiario en la Base de Datos de otros OEE y que, como ya se dijo, debió ser realizado antes de la inclusión del beneficiario en la lista mensual de pagos de la "Pensión Graciable. A continuación, en forma resumida se presentan las informaciones obtenidas en el análisis de esos legajos, referenciando a los beneficiarios por sus respectivos números de documento de identidad:

1. Beneficiaria con C.I.C N° 1.976.670: En la Ley N° 1648 del 21/12/00 se le concedió una "Pensión Graciable" mensual de 1.000.000 (Guaraníes un millón), asimismo en el artículo 2, se dispuso: "...*La beneficiaria de esta pensión graciables no podrá acogerse a otros beneficios jubilatorios...*". De acuerdo a la impresión de pantalla "Consulta de Cargos" del Sistema Informático JUPE, emitido el 14/08/14, el registro indicó que la beneficiaria es funcionaria de la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC) desde el 01/03/01. Se evidenció además que a través de la nota MH/SSEAF/DCIO NOTA N°

278 del 28/08/14 se solicitó al BNF el bloqueo preventivo de la cuenta bancaria. Luego, en el Dictamen AJ N° 4814 del 22/10/14 se recomendó el levantamiento de la suspensión de pago de la pensión, en base al estudio jurídico -Dictamen A.T. N° 582 del 26/04/12- efectuado por la Abogacía del Tesoro sobre un caso similar. En consecuencia, la postura jurídica del 22/10/14 habilitó a la beneficiaria legalmente al cobro del beneficio.

2. Beneficiaria con C.I.C N° 866.197: conforme la Ley N° 1437 del 11/06/99 se concedieron "Pensión Graciable" a varias personas, entre las cuales a la mencionada beneficiaria a quien se le otorgó la suma mensual de 1.600.000 (Guaraníes un millón seiscientos mil). En la misma disposición legal, en el artículo 9, se dispuso: "...Las beneficiarias de la presente ley no podrán acogerse a otros beneficios jubilatorios...". En atención a la impresión de pantalla del Sistema Informático JUPE del 18/08/14 la beneficiaria figura como funcionaria de la Vicepresidencia de la República. Asimismo, de acuerdo de la PROVIDENCIA A.J. N° 836 del 26/08/14 se recomendó el bloqueo preventivo de la cuenta bancaria. De la misma manera, en el Dictamen AJ N° 4507 del 02/10/14, en atención al criterio jurídico de la Abogacía del Tesoro expresado en el Dictamen A.T. N° 582 del 26/04/12, sobre esta base, se recomendó el levantamiento de la suspensión del pago de la pensión.
3. Beneficiaria con C.I. N° 871.817: Según la Ley N° 1437 del 11/06/99 se le concedió una "Pensión Graciable" mensual de 1.600.000 (Guaraníes un millón seiscientos mil), asimismo, en el artículo 9, se dispuso: "...Las beneficiarias de la presente ley no podrán acogerse a otros beneficios jubilatorios...". En el MH/SSEAF/DPNCE/D.C.I.O. INFORME N° 736 del 14/08/14 se indicó que la beneficiaria es funcionaria de la Universidad Nacional de Asunción. De acuerdo a la PROVIDENCIA A.J. N° 838 del 26/08/14, se recomendó el bloqueo preventivo de la cuenta bancaria. El pedido de levantamiento del pago de la pensión graciable otorgada a la beneficiaria se fundamentó en el Dictamen A.J. N° 4462 del 01/10/14 considerando el criterio jurídico de la Abogacía del Tesoro, sobre un caso similar, expresado en el Dictamen A.T. N° 213 del 04/03/14.

Por lo expuesto precedentemente en cada caso en particular, se evidenció que la DPNC incluso luego de 14 años –en algunos casos- procedió a la verificación y determinación de si los pagos realizados eran o no indebidos, aun cuando las disposiciones legales – identificadas por cada beneficiario de concesión de la pensión graciable, claramente establecía o mejor dicho impedía el cobro de otros beneficios pensión o jubilación del Estado, que según los reportes de los casos señalados precedentemente, los beneficiarios percibieron Sueldos y Otras Remuneraciones como funcionarios del Estado.

La Pensión Jubilatoria y los Salarios y Otras Remuneraciones como funcionario público, son de naturalezas distintas, sin embargo a pesar de esta notoria diferencia, por recomendación de la Asesoría Jurídica de la DPNC en algunos los casos, se procedió al bloqueo preventivo de las cuentas bancarias, cuando ya se tenía conocimiento de la postura jurídica de la Abogacía del Tesoro en casos similares, emitidos en los Dictámenes A.T. N°s 582 del 26/04/12 y 213 del 04/03/14, respectivamente. Aunque los procesos de bloqueo bancario fueron subsanados posteriormente, el procedimiento

aplicado ocasionó atrasos de cobros a los pensionados y tareas innecesarias para la DPNC, debido a interpretaciones erróneas de lo dispuesto en las leyes de concesión de Pensión Graciable.

### **Conclusión**

La DPNC procedió a realizar el bloqueo preventivo de cuentas bancarias de beneficiarios de Pensión Graciable, cuyos cobros se ajustaban a la Ley de concesión de dichas Pensiones, debido a una interpretación errónea de la Asesoría Jurídica de la DPNC, hecho que demuestra el desconocimiento o la mala interpretación de la Ley de concesión y, además, que el control y la verificación de datos de beneficiarios para conocer si cobran o no otro tipo de pensiones fueron realizados, coincidentemente con los trabajos de campo de la Auditoría de la CGR.

### **Recomendación**

La DPNC deberá aplicar los procedimientos de control permanente y no sólo cuando se realice una auditoría externa, en este caso de la CGR, así como capacitar a la Asesoría Jurídica en cuanto a la interpretación de la Ley de concesiones de pensiones, que ocasionan atrasos en los pagos y porque no un perjuicio económico al beneficiario de esa pensión.

La auditoría Interna deberá incorporar en su plan anual de actividades la verificación periódica de los legajos y que estos cuenten con los requisitos básicos conforme las disposiciones legales.

## CAPÍTULO VI

### IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS RIESGOS DE LA DPNC

INDICADORES DE RIESGOS	POSIBLES CONSECUENCIAS Y/O EFECTOS	VALORACIÓN DEL RIESGO
<b>Riesgos Operativo (RO)</b>		
Que el otorgamiento de pensiones o subsidios a los beneficiarios del Sector No Contributivo, se efectúe de acuerdo a los criterios establecidos en las disposiciones legales, de manera eficiente, transparente y eficaz.	Erogaciones no autorizadas en las normativas legales vigentes.	Medio
	Selección de beneficiarios que no cumplan con los requisitos legales.	Medio
Que el análisis de los posibles beneficiarios sea confiable para el cumplimiento de las condiciones previstas en las disposiciones legales respecto al otorgamiento de pensiones y subsidios de sectores vulnerables.	Inclusión indebida de beneficiarios que no se encuentren en la franja etaria – mayores de 65 años – en situación de pobreza.	Medio
	Atraso en la exclusión de beneficiarios debido a la falta de control del Departamento responsable de la DPNC.	Alto
Que los criterios utilizados por los Municipios en la selección de futuros beneficiarios de la Pensión "Adultos Mayores en Situación de Pobreza", no cumplan con las condiciones establecidas en las disposiciones legales.	Beneficios otorgados a personas que no reúnen las condiciones requeridas para acceder al beneficio de la pensión como "Adultos Mayores en Situación de Pobreza".	Medio
Que el MH procese y apruebe la información errónea remitida por los Municipios, de potenciales beneficiarios.	Beneficiarios habilitados sin tener en cuenta sus condiciones y los factores de vulnerabilidad e ingresos.	Medio
Que exista alta de seguimiento y control en los procesos de otorgamiento, pago y existencia de beneficiarios.	Que no se cumplan los procedimientos establecidos en el Manual de Organización y Funciones y el Manual de Procedimientos.	Alto
	Que no tengan establecidos los procedimientos, o que los procedimientos no estén autorizados por la autoridad correspondiente.	Medio
	Que existan beneficiarios que no cumplan con los requisitos para acceder a los beneficios de pensiones.	Alto
Que no exista segregación de las responsabilidades o funciones.	Desempeño de funciones no adecuadas o no realizadas.	Bajo
Pérdida de documentos para el seguimiento de los trámites, por falta de resguardo adecuado en las oficinas donde se libren o emitan.	Atraso en el desembolso, en detrimento de un segmento de la población más vulnerable.	Alto
<b>Riesgo de Liquidez (RL)</b>		
Que la asignación de recursos a los beneficiarios se efectúe sobre la base del principio de eficiencia y eficacia.	Aplicación de recursos en sectores con condiciones de vulnerabilidad e ingresos superiores al criterio establecido en la Ley N° 3728/09.	Medio

INDICADORES DE RIESGOS	POSIBLES CONSECUENCIAS Y/O EFECTOS	VALORACIÓN DEL RIESGO
Que se verifique la falta de normas que reglamente el tope máximo de los subsidios o pensiones a ser otorgados.	Aumento del monto de subsidios o pensiones sin considerar los criterios de las disposiciones legales.	Medio
	Dificultades presupuestarias por no considerar aumento de subsidios y pensiones.	Bajo
	Incumplimiento de metas en cantidad de beneficiarios.	Bajo
	Asignaciones realizadas por el Congreso Nacional en contravención a la legislación vigente.	Alto
<b>Riesgo Legal (RL)</b>		
Litigios legales no resueltos promovidos contra el Gobierno por reclamo de la falta de pagos de subsidios.	Pasivos contingentes y/o compromisos que podrían afectar la capacidad de las entidades del sector público para satisfacer un futuro requerimiento de efectivo.	Bajo
<b>Riesgo Informático (RI)</b>		
Que se verifique una inadecuada administración de usuarios para la creación, modificación de perfil o niveles de acceso y baja.	El usuario podría tener acceso a los sistemas o recursos que no le corresponden, aumentando el riesgo de pérdida de confidencialidad e integridad de los datos administrados.	Alto
Que se verifique una inadecuada política de administración de contraseñas en el período de cambio de contraseña y respecto a la complejidad de la misma.	Falta de políticas claras de administración de contraseñas que permita que otros usuarios accedan a permisos para los cuales no deberían tener accesos.	Alto
Que la carga de datos en el sistema no sea la adecuada.	Que la Información ingresada para el procesamiento de datos sea imprecisa, incompleta o duplicada.	Alto
Que se verifique diferencias entre los reportes emitidos por el Sistema, los datos de la Base de Datos y los expedientes de la muestra.	Información del sistema no confiable.	Medio
Que los datos ingresados a los sistemas no se ajusten a las disposiciones leyes.	Admisión de legajos en contraposición a las disposiciones legales	Alto

## Conclusión

Al cierre del ejercicio fiscal 2014, fue determinado que Dirección de Pensiones no Contributivas, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda, presentó una razonable administración de sus riesgos.

Del total de 22 riesgos identificados por este Organismo Superior de Control, el 40,91 % fue calificado como "BAJO"; es decir, fueron identificados riesgos considerados como aceptables porque producen bajo impacto o efecto sobre las actividades de gestión, seguimiento, administración y control de los Programas No Contributivos.

Coincidentemente, un 40,91 % calificó como "MEDIO"; es decir, riesgos considerados tolerables porque producen impacto o efecto medio sobre las actividades relativas a la administración de la DPNC.

Además, un 18,18 % calificó como "ALTO"; es decir, riesgos considerados inaceptables porque producen impacto o efecto alto sobre las actividades relacionadas a las Pensiones No Contributivas.

Estos resultados permitirán a la DPNC orientar la toma de decisiones adecuadas con respecto a los riesgos y a los efectos que producen en la administración y gestión de las pensiones no contributivas del Estado paraguayo.

### Recomendación

1. Hacer una revisión de los trabajos que pueden ser desempeñados por funcionarios de los Departamentos de Informática y Seguridad Informática, de manera que se den respuestas rápidas a los inconvenientes y lograr la eficiencia y eficacia en los servicios.
2. Adaptar las funciones reales desempeñadas por el Departamento de Informática al nuevo Manual aprobado en la Resolución M. H. N° 321/14.
3. La auditoría Interna deberá incorporar entre sus actividades la verificación de los expedientes de los beneficiarios, principalmente, respecto a la existencia real de las personas que cobran alguna pensión y del correcto otorgamiento de tales pensiones, de las exclusiones y de las correspondientes incorporaciones.
4. La DPNC deberá realizar las gestiones pertinentes ante el Congreso Nacional a fin de que los beneficios concedidos en las leyes que ese Cuerpo Legislativo aprueba, se ajusten a las disposiciones contempladas en las Leyes ya previamente establecidas por ese mismo Poder del Estado.

## CAPÍTULO VII

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### CAPÍTULO I - GESTIÓN MISIONAL Y ESTRATÉGICA

1. Los Estudios y análisis macroeconómicos sobre el impacto social y fiscal elaborado por la DPNC, no incluyeron a los "Veteranos y Herederos de la Guerra del Chaco", a los "Herederos de Policías y Militares fallecidos en actos de servicios", y a los beneficiarios de "Pensión Graciable".

##### Conclusión

La DPNC realizó estimaciones sobre el aumento de población y del presupuesto del Programa No Contributivo "Adultos mayores en Situación de Pobreza", con proyecciones para el período 2014-2018 que solo representan el 64,2 % del valor de todos los Programas establecidos en la ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2014 y no se realizó estudio alguno sobre el comportamiento futuro de los demás Programas No Contributivos que representan el 35,8 % de las obligaciones del Estado paraguayo, necesarios también para proporcionar una herramienta efectiva en la planificación de las necesidades de financiamiento para el futuro, teniendo en cuenta el crecimiento – o decrecimiento, según el caso – de la población a ser beneficiada, a fin de realizar anualmente las provisiones presupuestarias que correspondan.

##### Recomendación

El MH, por intermedio de la DPNC, deberá realizar los estudios técnicos correspondientes para determinar el comportamiento y la evolución futura del monto de las Pensiones No Contributivas, de modo a prever en el Presupuesto General de Gastos de cada año los importes necesarios para atenderlas.

2. Se evidenció un avance mínimo de los planes, programas y proyectos previstos para ser ejecutados durante el ejercicio fiscal 2014.

##### Conclusión

La DPNC formuló tres Planes, Programas y Proyectos para el ejercicio fiscal 2014, pero sólo el de "Diseño e implementación del sistema de gestión de calidad bajo la Norma ISO 9001-2008", fue iniciado y contratada la firma Consultora para su ejecución, quedando las demás actividades previstas pendientes de ejecución, lo que demuestra el escaso compromiso y capacidad de gestión de las autoridades de la DPNC para la ejecución las actividades propuestas ante la indiferencia de las autoridades superiores del Ministerio de Hacienda.

## Recomendación

El Ministerio de Hacienda y la DPNC deberán:

1. Arbitrar con diligencia los procedimientos que permitan que los planes, programas y proyectos sean ejecutados en el tiempo establecido, de modo a alcanzar las metas propuestas.
2. Establecer mecanismos más eficientes que le permitan evaluar la gestión de los funcionarios encargados de la ejecución de los planes, programas y proyectos financiados con los recursos que el Estado les asigna para el cumplimiento de sus fines.
3. **Se evidenció diferencias en los informes de Exclusiones por parte del Departamento de Veteranos, Herederos y Pensiones Graciables.**

## Conclusión

Los informes emitidos del sistema "*Discoverer, aplicación enlazada del JUPE* en uso por la DPNC, arrojan diferencias en la cantidad de beneficiarios excluidos, y proporcionan datos inexactos. Además, se evidencia la falta de controles más efectivos sobre este sector, porque hubiera bastado que la DPNC realizara la simple operación de control realizada por el equipo auditor de la CGR para detectar esa diferencia y así contar con un registro que genere confiabilidad y permita exponer correctamente la cantidad de los beneficiarios.

## Recomendación

Las autoridades superiores del DPNC deberán:

1. Implementar medidas de control más efectivas sobre los sectores responsables de realizar el seguimiento y control del registro de la inclusión y exclusión de beneficiarios de las pensiones, a fin de llevar registros que generen confiabilidad y permitan exponer correctamente la cantidad de beneficiarios.
2. Conciliar urgentemente la cantidad de beneficiarios informados por el Sistema informático "JUPE – SPAAM – Sistema Informático de Jubilaciones y Pensiones y Sistema de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores.
3. Evitar que situaciones como la observada, que ponen en peligro, no sólo los derechos de beneficiarios de Pensiones No Contributivas sino también el uso correcto de los recursos del Estado, vuelvan a repetirse y, conjuntamente con el sector responsable y con la urgencia que merece el caso, adoptar las medidas apropiadas para proceder a la correcta exposición de la cantidad de beneficiarios al 31/12/14.
4. Instruir a la Auditoría Interna para que la misma, en cumplimiento de su función específica, en adelante promueva y realice un estricto control de los documentos y

registros que respalden los procedimientos para la inclusión y exclusión de los beneficiarios de las pensiones no contributivas.

De las acciones tomadas, y del resultado de las mismas, deberá ser informada a esta Contraloría General de la República.

- 4. Se evidenció que algunos legajos de los beneficiarios tomados como muestra, y el Sistema Informático utilizado para el pago de la "Pensión Alimentaria a Adultos Mayores en Situación de Pobreza", no se encuentran actualizados.**

### Conclusión

Los Certificados de Vida y Residencia de los Adultos Mayores beneficiados con las pensiones, entregados a la Dirección de Pensiones No Contributivas, son incorporados en una Base de Datos Externa en Planilla Excel y no registrados directamente en el Sistema. Recién, llegada a la fecha tope de presentación establecida en la Resolución MH N° 299/14 – Marzo de 2015 – los datos son migrados de forma masiva al SPAAM, hecho llamativo que denota una gestión poco eficaz y efectiva en la actualización de datos en el sistema informático y que, además, se basa en una Resolución Ministerial modificatoria de las disposiciones del Decreto N° 4542/10, reglamentario de la Ley N° 3728/09, invocando en el considerando de la Resolución: "... Que el artículo 257° del Anexo A (Guía de Normas y Procesos del PGN 2014) del Decreto N° 1100/14, dispone:"... El MH podrá dictar actos de disposición y de gestión y establecer normas y procedimientos complementarios formularios e instructivos para el cumplimiento de los dispuesto en el presente capítulo..."

Las Municipalidades tomadas como muestra, responsables de la presentación de los Certificados de Vida y Residencia, realizaron la entrega de los mismos en la sede de la administración estatal, sin embargo, la DPNC no realizó la inclusión de esos datos en los legajos correspondientes lo que permitiría corroborar la existencia física de este documento antes de proceder al pago de los haberes de la pensión de "Adultos mayores".

### Recomendación

El Ministerio de Hacienda, por medio de la DPNC, deberá:

1. Incrementar las tareas de control para la actualización del legajo de los pensionados para realizar el pago, considerando la exigencia establecida en la disposición legal pertinente.
2. Mantener debidamente actualizado el sistema informático SPAAM – Sistema de Pensión Alimentaria al Adulto Mayor.
3. Disponer que la Auditoría Interna del MH realice el control y la fiscalización de los registros del Sistema y del legajo de los beneficiarios.

5. Se evidenció que algunos beneficiarios del Programa No Contributivo, denominado "Pensión Graciable", perciben montos superiores a lo establecido en la Ley N° 4027/10.
6. Algunos beneficiarios del Programa No Contributivo denominado "Pensión Graciable" perciben montos inferiores a lo establecido en la Ley N° 4027/10.

### Conclusión

Se constató el pago a beneficiarios del Programa "Pensión Graciable" en contravención a la ley N° 4027/10, por montos fuera de los establecidos en la normativa aplicable, sin que la DPNC realizara gestión alguna ante el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo para cumplir con su propia reglamentación y con fin de deslindar responsabilidades en el marco de su Visión: *"Garantizar el otorgamiento de pensiones y subsidios a todo derechohabiente del sector no contributivo, de forma eficiente y transparente, con calidad y calidez en la atención, mediante la gestión efectiva de políticas y programas de protección social encarados por el Estado paraguayo"*.

En contravención a la normativa citada precedentemente, la DPNC procedió a abonar en exceso la suma de 33.172.544 (Guaraníes treinta y tres millones ciento setenta y dos mil quinientos cuarenta y cuatro) a algunos beneficiarios del mes de agosto de 2014, tomado como muestra, y no se visualizaron acciones correctivas adoptadas por la Dirección auditada.

Por otro lado, la DPNC también procedió a abonar de menos – tomando en cuenta las prescripciones de la Ley 4027/10 – a algunos beneficiarios del mes de agosto de 2014, tomado como muestra, por un monto que ascendió a la suma de 103.758.457 (Guaraníes ciento tres millones setecientos cincuenta y ocho mil cuatrocientos cincuenta y siete) sin que tampoco se visualizaran acciones tendientes a corregir esta falta de cumplimiento de las disposiciones legales vigentes.

### Recomendación

La DPNC, dependiente del Ministerio de Hacienda, deberá impulsar, dentro del ámbito de su competencia, las gestiones administrativas pertinentes para que los organismos encargados de aprobar las leyes que conceden las "Pensiones Graciables" se adecuen al marco regulatorio fijado por ellos mismos, a fin de lograr la equidad en el monto percibido por cada beneficiario.

- 7. Se evidenció el pago de Pensión Graciable a conscriptos caídos en actos de servicio, por un monto de 18.800.000, sin que la Ley N° 4027/10 contemple el pago de esta Pensión.**

### Conclusión

Se evidenció que existe contradicción en las leyes de otorgamiento de "Pensión Graciable" que realiza el Congreso Nacional y el artículo 2, inciso "e" de la ley N° 4027/10, por cuanto que la referida normativa legal concede la pensión a ascendientes en primer grado de conscriptos fallecidos en actos de servicio, sin embargo, las pensiones graciables fueron autorizadas a favor de conscriptos fallecidos en actos de servicio, sujeto éste que la Ley 4027/10 no autoriza ni contempla como beneficiario.

No se visualizó que las autoridades superiores de la DPNC hubieran realizado gestiones tendientes a subsanar esta contradicción, que si bien está generada por las leyes emanadas del Congreso Nacional, el Ministerio de Hacienda es el órgano de aplicación. Además, el Ministerio de Hacienda no posee todos los documentos que originan el pago ordenado por el propio Congreso Nacional.

### Recomendación

El Ministerio de Hacienda deberá iniciar los procedimientos administrativos que sean necesarios ante el Congreso Nacional a fin de que las "Pensiones Graciables" que aprueban sean otorgadas de acuerdo a la Ley creada para el efecto y solicitar al Congreso los documentos que sustentan la pensión otorgada.

- 8. Pago de "Pensión Graciable" a funcionarios jubilados impedidos legalmente para recibirlos.**

### Conclusión

Se evidenció que la DPNC pagó la suma de 456.251.997 (Guaraníes cuatrocientos cincuenta y seis millones doscientos cincuenta y un mil novecientos noventa y siete) a 10 beneficiarios de una muestra seleccionada quienes, además, percibían beneficios jubilatorios en contravención a las disposiciones legales específicas de concesión de la Pensión Graciable.

Para una mejor comprensión se exponen los montos requeridos por la DPNC a personas que recibían, a pesar del expreso mandato de la Ley, el beneficio denominado "Pensión Graciable" quienes, además, también cobraban como jubilados de otros OEE:

	N° Cédula de Identidad Civil del Beneficiario	Monto requerido por la DPNC para su devolución
1	226.612	117.898.667
2	506.638	5.100.000

	N° Cédula de Identidad Civil del Beneficiario	Monto requerido por la DPNC para su devolución
3	273.199	12.500.000
4	194.346	52.000.000
5	105.287	74.663.327
6	251.965	52.333.335
7	1.356.661	39.000.000
8	514.459	49.700.000
9	518.623	12.106.668
10	219.699	40.950.000
	<b>Total</b>	<b>456.251.997</b>

Los casos expuestos precedentemente evidencian que la DPNC no realizó el control mínimo necesario para el pago de la Pensión Graciable a los acreedores legales de ese beneficio, situación que ocasionó el pago de importantes montos a beneficiarios que se encontraban legalmente inhabilitados para su cobro. Llama la atención que los informes proveídos por el Departamento de Control Interno y Operacional, en el momento de incorporar a los beneficiarios a la Planilla Fiscal de Pagos, señalaban que se encontraban legalmente habilitados para acceder al beneficio y que, posteriormente, y justamente durante los trabajos de campo de la auditoría de la CGR, realizaran los controles que determinaron la emisión de nuevos informes que, esta vez, sí señalaban de la existencia del impedimento legal de los beneficiarios.

La Asesoría Jurídica dictaminó, para todos los casos expuestos más arriba, intimar a los beneficiarios a la devolución del pago indebido, no obstante no se visualizó que la Asesoría Jurídica se hubiera referido los informes anteriores de contenido errado – y a los responsables de emitirlos – informes que indujeron al pago indebido de ingentes recursos públicos de dudosa recuperación.

En los documentos proveídos al equipo auditor, fueron visualizadas las liquidaciones de los montos cobrados indebidamente por los beneficiarios de las Pensiones Graciables pero, el proceso para la recuperación de esos montos se encontraba en una etapa inicial, sin siquiera haberse visualizado la notificación entregada a las personas indebidamente beneficiadas. Además, resulta poco probable el éxito de una reclamación de devolución de pagos indebidos años después de haber sido efectivizados y por suma que claramente están fuera del alcance de las personas que reciben una Pensión Graciable.

Después de 20 años la DPNC no puede verificar pagos indebidos o incompatibilidades para el pago y los procesos de control y verificación de beneficiarios debieron haberse hecho antes del cierre de cada mes para la confección de la Planilla Fiscal de Pagos.

## Recomendación

La Dirección de Pensiones No Contributivas, por medio de los organismos competentes del Ministerio de Hacienda, deberá:

1. Excluir de la Planilla Fiscal de Pagos a los beneficiarios de la Pensión Graciable que se encuentren inhabilitados por la misma Ley de concesión de la Pensión y que cuenten con dictamen jurídico correspondiente.
2. Adoptar las acciones administrativas que correspondan para determinar las causas de esta falencia – que ocasionó un perjuicio al Fisco de 456.251.997 (Guaraníes cuatrocientos cincuenta y seis millones doscientos cincuenta y un mil novecientos noventa y siete), solo en la muestra seleccionada, – y a los responsables con miras a recuperar el daño causado al patrimonio del Estado y de sancionar a los responsables con todo el peso de la Ley, si el caso así lo amerita.
3. Exigir a las áreas encargadas el estricto y oportuno control pertinente de los documentos que forman parte del legajo las pensiones concedidas legalmente, de forma a detectar a más infractores y evitar que situaciones de esta naturaleza se vuelvan a repetir en el futuro.
4. Investigar a los funcionarios que tenían la responsabilidad de la verificación de los documentos de respaldo y procedimientos tendientes al pago de la Pensión Graciable, para determinar el grado de responsabilidad de los mismos y aplicar las sanciones correspondientes, si ese fuera el caso.

De las medidas adoptadas y de sus resultados, la Contraloría General de la República deberá ser puntualmente informada

## CAPÍTULO II - AMBIENTE DE SISTEMA COMPUTARIZADO

9. **Se evidenció que los cargos del Departamento de Informática y del Departamento de Seguridad Informática son desempeñados de manera interina.**

### Conclusión

El cargo de Jefe de Departamento Interino ocasiona incertidumbre respecto a la durabilidad en el cargo y, por tanto, no se pueden realizar acciones a largo plazo para el correcto y eficiente funcionamiento del Departamento y, además, se corren riesgos debido a la inestabilidad del personal que toma decisiones.

### Recomendación

Los responsables de la DPNC deberán realizar las acciones administrativas correspondientes de manera a que las autoridades superiores confirmen, o nombren en forma permanente, un Jefe de Departamento de Informática y Jefe de Departamento de

Seguridad Informática de tal forma a planear y realizar las acciones, a largo y mediano plazo, que sean necesarias para el logro de la eficiencia y eficacia en el servicio y evitar los riesgos que devienen del nombramiento de cargos temporales.

**10. Funciones establecidas en el Manual de Cargos y Funciones de la DPNC para la Jefatura de Informática y de Seguridad Informática son desempeñadas por la DGIC.**

**Conclusión**

La DPNC del Ministerio de Hacienda no aplica su propio Manual de Organización y Funciones como instrumento normativo y guía de las actividades, al evidenciarse que el objetivo real del cargo de Jefatura de Seguridad Informática de la DPNC lo realizan desde la DGIC, por tanto las funciones reales desempeñadas por dicha Jefatura son diferentes a lo especificado en su propio Manual.

**Recomendación**

La DPNC deberá tomar las acciones administrativas necesarias para subsanar esta observación de manera a identificar a los responsables de las funciones desempeñadas, y aumentar el nivel de confianza, eficiencia y efectividad de los controles internos, a fin de evitar inconvenientes posteriores.

**11. Se evidenció que existen dificultades en el Departamento de Informática de la DPNC para brindar respuesta inmediata a eventuales necesidades.**

**Conclusión**

La Dirección General de Informática y Comunicaciones centraliza los trabajos sobre el ambiente de tecnología informática de la Sub Secretaría de Estado de Administración Financiera. Este hecho ocasiona la lenta respuesta a las necesidades de la DPNC y la expone a incidentes que pudieran ocurrir ante eventuales demoras en la atención en detrimento del cumplimiento con prontitud y eficiencia de los objetivos de la DPNC.

**Recomendación**

La DPNC deberá realizar los procedimientos administrativos necesarios a fin de adaptar las funciones desempeñadas por los funcionarios del Departamento de Informática a las necesidades de la DPNC para que puedan dar respuestas rápidas a los inconvenientes suscitados en esa Dirección para lograr la eficiencia y eficacia en los servicios.

Realizar una revisión de las funciones reales desempeñadas por el Departamento de Informática conforme al nuevo Manual aprobado en la Resolución M. H. N° 321/14 y que, de ser necesarias, sean adoptadas las medidas correctivas que resulten necesarias.

## CAPÍTULO III - GESTIÓN PRESUPUESTARIA y GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO

- 12. Se evidenció que la DPNC no cuenta con Contratos de Servicios específicos para el pago por red bancaria a los beneficiarios del Sector No Contributivo, con el BNF y el Banco ITAU Paraguay.**

### Conclusión

Se evidenció que el pago de pensiones – en el mes de diciembre de 2014, tomado como muestra – a los beneficiarios del Sector No Contributivo a través de red bancaria realizados por el Banco Nacional de Fomento y el Banco Itaú Paraguay S.A., que ascendió en ese mes a 68.464.000.697, fueron realizados sin la necesaria suscripción de un documento jurídico legal que establezca las obligaciones y derechos de las partes.

El MH suscribió un contrato de prestación de servicios con el BNF, únicamente, para el pago a los beneficiarios de "*Subsidio y Asistencia Social a Veteranos y Lisiados de la Guerra del Chaco*" y no así para el pago de pensiones a los demás beneficiarios del Sector No Contributivo. Se limitó a utilizar los mismos contratos suscritos para el pago a funcionarios de las Instituciones Públicas y a jubilados, suscritos con anterioridad con el BNF y Banco ITAÚ Paraguay.

### Recomendación

La Dirección de Pensiones No Contributivas deberá realizar urgentemente las gestiones correspondientes ante las autoridades superiores del MH a fin de que las mismas procedan a suscribir contratos específicos para el servicio de pago a los beneficiarios del Sector No Contributivo, a fin de contar con un documento legal entre los Bancos prestadores del servicio de pago por red bancaria y el MH.

- 13. Se evidenció que la DPNC no realizó conciliaciones entre los extractos bancarios y las planillas de pagos de pensiones por la Red Bancaria, a través del BNF.**

### Conclusión

LA DPNC no realizó el proceso de confrontar y conciliar los datos personales y los valores registrados en la Base de Datos de beneficiarios de la Dirección de Pensiones No Contributivas con los extractos y las planillas suministradas, incumpliendo el Contrato suscrito con el BNF y, fundamentalmente, con su deber de precautelar el uso apropiado de los bienes del Estado puestos bajo su administración y custodia.

La Dirección de Pensiones No Contributivas no realizó la conciliación de la rendición de cuentas del BNF a fin de que, en caso de existir diferencias en los pagos debitados y no desembolsados, el banco reembolse ese monto y lo haga en un plazo no mayor a cuatro días hábiles. La falta de esta conciliación ocasiona incertidumbre sobre si el pago a los beneficiarios fue realizado efectivamente.

## Recomendación

La DPNC deberá aplicar procedimientos de controles más efectivos, oportunos y rigurosos, de modo tal que las operaciones bancarias realizadas por el Banco prestador del servicio de pago sean conciliadas con los registros de la DPNC y, en caso que correspondiera, realizar el reclamo correspondiente al Banco operante para que éste proceda a ajustar las sumas incorrectamente pagadas.

EL MH deberá proceder a diseñar una Base de Datos, distinta al SINARH, para los beneficiarios de los Programas del Sector No Contributivo a fin de separar a los mismos de la base de datos de los funcionarios públicos.

### **14. Se evidenció que la DPNC no dispone de la cantidad necesaria de funcionarios para la atención a los actuales y potenciales beneficiarios.**

## Conclusión

Las informaciones suministradas de la DPNC habilitan a esta auditoría a señalar que – salvo un análisis técnico más detallado - la nómina de funcionarios, nombrado y contratado al 31/12/14, con que cuenta la Entidad, aparece como insuficiente para cubrir la creciente demanda de atención de sus beneficiarios. Además, se observó el movimiento de los funcionarios hacia otras dependencias del MH, tal como se puede notar en la planilla siguiente:

Departamento o Dependencia	Nombrados	Contratados	Sumas	Bajas	Total funcionarios al 31/12/14
Asesoría Jurídica	1	1	2	0	2
Coordinación de Pensiones	2	1	3	0	3
Departamento de Administración y Finanzas	12	1	13	1	12
Departamento de Control Interno y Operacional	9	1	10	2	8
Departamento de Informática	2	1	3	0	3
Departamento de Seguridad Informática	1	0	1	0	1
Departamento de Veteranos, Herederos y Pensionados Graciables	5	1	6	1	5
Dirección de Pensiones no Contributivas	1	5	6	1	5
Secretaría	7	6	13	2	11
Sumas	40	17	57	7	50

## Recomendación

El Ministerio de Hacienda y la Dirección de Pensiones No Contributivas deberán:

1. Optimizar el factor humano incentivando la capacidad, la habilidad y la ambición apropiada para llevar a cabo los objetivos y estrategias de la DPNC.

2. Luego de realizar estudios los técnicos pertinentes, asegurar el concurso del plantel cualitativa y cuantitativamente, necesario para el correcto desempeño de las funciones de la Dirección auditada.
3. Desarrollar, formar y promocionar al personal actual, de acuerdo con las necesidades futuras de la DPNC.

## **CAPÍTULO IV - VERIFICACIÓN IN SITU**

### **15. Se evidenció discrepancias en la ubicación del domicilio de los beneficiarios según su legajo y el registrado en el Sistema Informático.**

#### **Conclusión**

El análisis de la muestra seleccionada y la respuesta de la DPNC indican que los datos ingresados en los sistemas informáticos de aplicación, ya sea de JUPE o SPAAM, son de antigua data y que la DPNC no procedió a la actualización de los mismos a fin de contar con una base de datos que permita el control efectivo de la existencia real de los beneficiarios de los distintos Programas No Contributivos.

La entidad manifestó que el último censo que se realizó al Programa No Contributivo "Pensión Graciable" dispuesto por Resolución DPNC N° 47 del 7/10/13 en el periodo 14 de octubre de 2013 al 8 de noviembre de 2013 y que, de acuerdo a los documentos remitidos y verificados por el equipo auditor, se evidenció que tampoco los datos de ese censo fueron registrados en el sistema informático a fin de actualizar, al menos, los datos de los beneficiarios de Pensión Graciable.

#### **Recomendación**

El Ministerio de Hacienda por medio de la DPNC, deberá:

1. Iniciar, en la mayor brevedad posible, un censo a nivel nacional, de carácter periódico, a fin de determinar con exactitud el número de beneficiarios vivos de los distintos programas de pensiones que administra.
2. Actualizar la base de datos de Sistema JUPE – SPAAM a fin de que los datos del legajo de los beneficiarios y el sistema informático expongan los mismos datos, sin incongruencias entre ellos.
3. Actualizar los datos de los Beneficiarios de los Programas No Contributivos y realizar los censos, no sólo a modo informativo, sino como forma de actualización periódica de los datos del sistema informático.

4. La auditoría Interna también deberá incluir en su cronograma de actividades la verificación de la realización de la actualización de los registros informáticos mediante periódicos censos realizados para el efecto.

**16. Algunos beneficiarios de “Adultos Mayores en Situación de Pobreza” en la entrevista realizada durante la verificación in situ, manifestaron no haber cobrado en determinados meses.**

### Conclusión

De acuerdo a las entrevistas realizadas a algunos beneficiarios, la DPNC no informó a los mismos el motivo de la falta del pago de sus correspondientes beneficios en algunos meses, tampoco se evidenció que la Dirección auditada realice controles – al menos aleatorios –, a fin de confirmar que los beneficiarios de Adultos Mayores en Situación de Pobreza efectivamente percibieron su pensión y que los fondos no sean desviados por miembros cercanos de su entorno.

### Recomendación

La Dirección de Pensiones No Contributivas deberá:

1. Implementar mecanismos de control de manera a cerciorarse que los fondos para la pensión de Adultos Mayores lleguen a sus legítimos beneficiarios y perciban sus haberes en el mes que corresponda.
2. Investigar a los funcionarios que tenían la responsabilidad de la verificación de los documentos de respaldo y procedimientos tendientes al pago de la Pensión Graciable, para determinar el grado de responsabilidad de los mismos y aplicar las sanciones correspondientes, si ese fuera el caso.

De las medidas adoptadas y de sus resultados, la Contraloría General de la República deberá ser puntualmente informada.

**17. Se evidenció el pago a una beneficiaria de “Adultos Mayores en Situación de Pobreza” ya fallecida.**

### Conclusión

LA DPNC no realiza los controles en forma eficiente y oportuna a fin de verificar que los beneficiarios de la Pensión de Adultos Mayores en Situación de Pobreza efectivamente percibieron su pensión y que no se incurra en pagos indebidos a causa de la participación de personas inescrupulosas que cobren los beneficios de personas ya fallecidas, como ocurrió en el caso específico de la beneficiaria Luciana Villalba de Britez, quien después de haber fallecido, según los registros de pago, siguió cobrando de igual manera por dos meses más.

Se evidenció además, el largo proceso burocrático que fue necesario para declarar a la beneficiaria extinta en *Estado Inactivo*, siendo que en fecha 1 de julio de 2014, según informe MH/SSEAF/DPNC/DCIO N° 575/14, instrumentado en el Expediente SIME N° 49198/14, se solicitó la Exclusión de la beneficiaria ya fallecida en fecha 24/04/14.

## Recomendación

La Dirección de Pensiones No Contributivas deberá:

1. Implementar mecanismos de control de manera a cerciorarse que los pagos de la pensión de Adultos Mayores lleguen a sus legítimos beneficiarios y, además, con la frecuencia que resulte necesaria, verificar en el Registro Civil de las Personas la posibilidad de fallecimiento de los beneficiarios a fin de evitar el pago de pensiones a una persona no alcanzada por ese beneficio.
2. Investigar a los funcionarios que tenían la responsabilidad de la verificación de los documentos de respaldo y procedimientos tendientes al pago de la Pensión Graciable, para determinar el grado de responsabilidad de los mismos y aplicar las sanciones correspondientes, si ese fuera el caso.

De las medidas adoptadas y de sus resultados, la Contraloría General de la República deberá ser puntualmente informada.

## 18. Se evidenció el pago de Pensión Graciable a algunos beneficiarios en contravención al artículo 2° de la Ley N°4027/10.

### Conclusión

La DPNC realizó pagos en el concepto de Pensión Graciable a un número indeterminado de personas que, si bien están amparados en una ley emanada del Congreso Nacional, "excepcionalmente" incumplen artículo 2° de la Ley N° 4027/10, que establece taxativamente los requisitos exigidos para acceder a la "Pensión Graciable" y que se refieren a personas que han prestado significativos y perdurables servicios al país, haberse destacado de manera relevante en actividades científicas, artísticas, deportivas o culturales, susceptibles de ser certificadas mediante documentos fehacientes y contar, con al menos, 60 años de edad.

Se evidenció además que la DPNC y las máximas autoridades del MH, no realizaron gestiones tendientes a subsanar esta contradicción entre las leyes dictadas por el Congreso Nacional para el otorgamiento del beneficio de "Pensión Graciable" a determinadas personas y la Ley N° 4027/10, "que regula la Concesión y Aumento de Pensiones Graciables" y, sin realizar gestión alguna, la DPNC sólo se limita a procesar y realizar el pago correspondiente.

## Recomendación

El Ministerio de Hacienda, por medio de la DPNC, deberá iniciar los procedimientos administrativos a fin de intervenir en los trámites parlamentarios previos a la emisión de las leyes que afecten a los futuros beneficiarios, haciendo seguimiento a las solicitudes de "Pensión Graciable" para que ellas sean otorgadas en cumplimiento a la finalidad expuesta en la Ley N° 4027/00.

## CAPÍTULO V - ESTUDIO, EVALUACIÓN Y COMPROBACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

### 19. Se evidenció que las funciones establecidas en el Manual de Cargos y Funciones, no se encuentran acordes al Cargo que se desempeña.

- a) Funciones operativas relacionadas al Director.
- b) Se evidenció que el Departamento de Control Interno y Operacional realizó algunas funciones distintas a las especificadas en su propio Manual.
- c) En algunos casos, se evidenció la falta de implementación del Manual de Cargos y Funciones.
- d) Se evidenció el faltante de 91 expedientes de beneficiarios de pensiones entre los requeridos como muestra por esta Auditoría para su verificación.
- e) Se evidenció que algunos de los legajos de los beneficiarios de Pensiones del Sector No Contributivo se encuentran incompletos.

## Conclusión

La evaluación y comprobación del Sistema de Control Interno de la DPNC en el período sujeto a examen, permitió evidenciar que:

1. La DPNC no cuenta con una normativa para el proceso de recepción y resguardo de los archivos.
2. La institución no dispone de un sistema de archivo magnético que permita una copia en versión magnética de los legajos que, en algunos casos, se encuentran muy deteriorados y vulnerables ante cualquier situación que pueda causar la pérdida del archivo.
3. Funciones y atribuciones de realización inaplicable establecidas en el Manual de Cargos y Funciones del Dirección de Pensiones No Contributivas, específicamente, las relacionadas al Director y al Jefe del Departamento de Control Interno y Operacional, considerando que las actividades descritas corresponden a otra Unidad.

4. El nuevo Manual de Cargos y Funciones aprobado en la Resolución MH N° 321/14, no presenta avances en su implementación.
5. El análisis de legajo de los beneficiarios de los Programas no Contributivos tomados como muestra, evidenció la falta, en algunos legajos, de la documentación mínima requerida en la Resolución MH N° 154/08, "*Por la cual se aprueba las modificaciones de la guía de requisitos para trámites de expedientes en la Dirección de Pensiones no Contributivas, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera de este Ministerio*".
6. La falta de localización de algunos legajos, evidenció deficiencias sustanciales en el manejo, guarda, conservación y custodia de los mismos, considerando que contienen documentos relevantes de los beneficiarios, además de sustentar la gestión y pago de pensiones de un segmento vulnerable de la población.
7. La ausencia de control de la Auditoría Interna y Operacional sobre los documentos que deben contener los legajos, en cumplimiento de los requerimientos necesarios para el otorgamiento del beneficio de Pensiones No Contributivas.

### Recomendación

Las autoridades de la Dirección de Pensiones no Contributivas, deberán:

1. Gestionar una normativa para el proceso de recepción y resguardo de los documentos de los beneficiarios.
2. Gestionar un sistema de archivo magnético que permita la conservación de los legajos de manera a contar con el sustento de la base de datos de los beneficiarios, tal que permita el necesario control de los organismos, internos o externos, creados para ese fin.
3. Implementar, en la brevedad posible, el nuevo Manual de Funciones, Cargos y Procedimientos, de manera a contar con una estructura orgánica y dinámica que promueva una operatividad ágil y transparente.
4. Potenciar la Auditoría Interna Institucional de forma a la misma posea la capacidad técnica y operacional indispensable para ejercer el estricto control sobre los documentos que deben formar parte del legajo de cada beneficiario, tal como se establece en las disposiciones legales.
5. Establecer normas técnicas y prácticas para la administración del flujo de documentos que permitan la recuperación de informaciones, determinar el tiempo que ellas deben permanecer en los archivos y la conservación adecuada de los documentos físicos de beneficiarios de los Programas No Contributivos.

### Otras Observaciones de Control Interno:

- 20. Se evidenció discrepancias entre los informes proveídos por la DPNC y los montos pagados en el concepto de "Subsidio y Asistencia Social" a Veteranos, Lisiados y Mutilados de la Guerra del Chaco.**

#### Conclusión

La DPNC proveyó informes inconsistentes y, finalmente, erróneos, con respecto al monto pagado a cada Veteranos, Lisiados y Mutilados de la Guerra del Chaco en el concepto de "Subsidio y Asistencia Social" que afectó a la muestra seleccionada por este Ente Contralor y evidenció la falta de control en la emisión de los informes que emite esa Dirección.

#### Recomendación

La DPNC deberá establecer mecanismos y diseñar procedimientos que promuevan la rápida detección de errores y eviten la repetición de los mismos en informes proveídos por órganos de esta Dirección, con el fin de suministrar información fidedigna.

- 21. La DPNC realizó bloqueo indebido de cuentas bancarias a algunos beneficiados de la "Pensión Graciable".**

#### Conclusión

La DPNC procedió a realizar el bloqueo preventivo de cuentas bancarias de beneficiarios de Pensión Graciable, cuyos cobros se ajustaban a la Ley de concesión de dichas Pensiones, debido a interpretación errónea de la Asesoría Jurídica de la DPNC, hecho que demuestra el desconocimiento o mala interpretación de la Ley de concesión, además que el control y la verificación de datos de beneficiarios para conocer si cobran o no otro tipo de pensiones fueron realizados, coincidentemente con los trabajos de campo de la Auditoría de la CGR.

#### Recomendación

La DPNC deberá aplicar los procedimientos de control permanente y no sólo cuando se realice una auditoría externa, en este caso de la CGR, así como capacitar a la Asesoría Jurídica en cuanto a la interpretación de la Ley de concesiones de pensiones, que ocasionan atrasos en los pagos y porque no un perjuicio económico al beneficiario de esa pensión.

La auditoría Interna deberá incorporar en su plan anual de actividades la verificación periódica de los legajos y que estos cuenten con los requisitos básicos conforme las disposiciones legales.

## CAPÍTULO VI - IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS RIESGOS DE LA DPNC

### Conclusión

Al cierre del ejercicio fiscal 2014, fue determinado que Dirección de Pensiones no Contributivas, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda, presentó una razonable administración de sus riesgos.

Del total de 22 riesgos identificados por este Organismo Superior de Control, el 40,91 % fue calificado como "BAJO"; es decir, fueron identificados riesgos considerados como aceptables porque producen bajo impacto o efecto sobre las actividades de gestión, seguimiento, administración y control de los Programas No Contributivos.

Coincidentemente, un 40,91 % calificó como "MEDIO"; es decir, riesgos considerados tolerables porque producen impacto o efecto medio sobre las actividades relativas a la administración de la DPNC.

Además, un 18,18 % calificó como "ALTO"; es decir, riesgos considerados inaceptables porque producen impacto o efecto alto sobre las actividades relacionadas a las Pensiones No Contributivas.

Estos resultados permitirán a la DPNC orientar la toma de decisiones adecuadas con respecto a los riesgos y a los efectos que producen en la administración y gestión de las pensiones no contributivas del Estado paraguayo.

### Recomendación

1. Hacer una revisión de los trabajos que pueden ser desempeñados por funcionarios de los Departamentos de Informática y Seguridad Informática, de manera que se den respuestas rápidas a los inconvenientes y lograr la eficiencia y eficacia en los servicios.
2. Adaptar las funciones reales desempeñadas por el Departamento de Informática al nuevo Manual aprobado en la Resolución M. H. N° 321/14.
3. La auditoría Interna deberá incorporar entre sus actividades la verificación de los expedientes de los beneficiarios, principalmente, respecto a la existencia real de las personas que cobran alguna pensión y del correcto otorgamiento de tales pensiones, de las exclusiones y de las correspondientes incorporaciones.
4. La DPNC deberá realizar las gestiones pertinentes ante el Congreso Nacional a fin de que los beneficios concedidos en las leyes que ese Cuerpo Legislativo aprueba, se ajusten a las disposiciones contempladas en las Leyes ya previamente establecidas por ese mismo Poder del Estado.

## CONCLUSIÓN DE LA AUDITORÍA

A pesar de haber sido creada el 24 de diciembre de 2003 mediante la Ley N° 2345/03, "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal", la Dirección de Pensiones No Contributivas – DPNC – comenzó a funcionar oficialmente en setiembre de 2004 como una Dirección administrativamente dependiente de la Dirección General de Jubilaciones.

La DPNC tiene a su cargo la administración y el pago al Sector No Contributivo del Estado que, durante el Ejercicio Fiscal 2014, fue de un total de G. 771.948.836.829, para también un total de 139.683 beneficiarios, clasificados en: a) Veteranos de la Guerra del Chaco, b) Herederos de Veteranos de la Guerra del Chaco, c) Adultos mayores en situación de pobreza, d) Pensión Graciables y, e) Herederos de policías y militares fallecidos en acto de servicio.

En su mayor parte, el pago de pensiones señaladas precedentemente fue realizado a través de red bancaria del Banco Nacional de Fomento y del Banco Itaú Paraguay S.A., sin la suscripción de un documento jurídico legal que establezca las obligaciones y derechos entre la DPNC y los bancos prestadores. El MH suscribió un Contrato de Prestación de Servicios con el BNF únicamente para el pago a los beneficiarios del "Subsidio y Asistencia Social a Veteranos y Lisiados de la Guerra del Chaco" y no así para el pago de pensiones a los demás beneficiarios del Sector No Contributivo.

La MISIÓN de la DPNC es: "garantizar el otorgamiento de pensiones y subsidios a todo derechohabiente del sector no contributivo, de forma eficiente y transparente, con calidad y calidez en atención, mediante la gestión efectiva de políticas y programas de protección social encarada por el Estado paraguayo" y, para el cumplimiento de este propósito, de acuerdo a la nómina, al 31/12/14 cuenta con 50 funcionarios entre nombrados y contratados cantidad considerada como insuficiente para cubrir la creciente demanda de atención de sus beneficiarios.

En el presente Informe se alude a deficiencias en el sistema de control interno, al incumplimiento del Manual de Cargos y Funciones y del Manual de Procedimientos tales como la emisión de informes inexactos debido a la falta de control de la integridad, exactitud y actualización, de los datos registrados en el Sistema JUPE y en el Sistema de Pensión Alimentaria al Adulto Mayor (SPAAM), situación que no permitió al Equipo Auditor – durante la verificación in situ – el control efectivo de la existencia real de los beneficiarios de los distintos Programas No Contributivos.

Además, se señala la dependencia de la DPNC para el funcionamiento y mantenimiento de los sistemas informáticos de la Dirección General de Informática y Comunicación la que centraliza los trabajos sobre el ambiente de tecnología informática de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera. Este hecho ocasiona la lenta respuesta ante las necesidades de la DPNC y la expone a incidentes que pudieran ocurrir ante eventuales demoras en la atención en detrimento del cumplimiento con prontitud y eficiencia de los objetivos de esa Dirección.

La concesión de Pensiones Graciables está regulada por la Ley N° 4027/10, específicamente, con respecto al monto, y dispone que éste no sea superior a un salario mínimo vigente, ni inferior al 70 %. Además, este porcentaje debe ajustarse al salario de referencia al tiempo de la sanción de la Ley de Presupuesto General de la Nación. Sin embargo, a pesar de esta disposición legal, en el presente Informe se expone que se ha evidenciado la concesión por el Congreso Nacional de pensiones de montos inferiores o superiores al salario mínimo vigente a través de leyes especiales. En consecuencia, el Equipo Auditor formulo requerimientos diversos a la DPNC, obteniendo como respuesta que por el Principio de Especialidad, las leyes especiales aplicadas tienen prevalencia sobre las leyes generales, que serían la Ley N° 4027/10 y la Ley Anual del Presupuesto General de la Nación.

A partir de esta respuesta, se solicitó dictamen a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Contraloría General de la República que, en el Informe D.G.A.J. N° 760/14 – transcrito íntegramente en la Observación 6 – en forma resumida, expresa: “... las leyes en cuestión, que han concedido pensiones graciables con montos inferiores o superiores a los límites establecidos en la Ley N° 4027/10, fueron debidamente sancionadas y promulgadas (...). Frente a ello, la DPNC no tiene otra alternativa más que dar cumplimiento a dichas leyes, pues de otra manera incurrirá en incumplimiento de sus obligaciones. En ese contexto, se puede observar que el problema reside en los órganos encargados de sancionar y promulgar las leyes, es decir, en el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo, respectivamente, a los que competen dichas funciones de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 202 numeral 2 y 238 numeral 3 de la Constitución Nacional. En efecto, constituye una grave irregularidad que estos órganos hayan aprobado las leyes que concedieron pensiones graciables sin adecuarse al marco regulatorio fijado por ellos mismos, generando inconsistencias en el sistema jurídico nacional...”.

En efecto, la DPNC aplicó las leyes aprobadas por el Congreso Nacional que concedieron las Pensiones Graciables sin adecuarse al marco regulatorio fijado por el propio Congreso, generando inconsistencias en el sistema jurídico nacional. Tampoco se evidenció que la DPNC, mediante las competencias del Ministerio de Hacienda, hubiera realizado las gestiones tendientes a subsanar la “colisión de leyes” ocasionada por la promulgación de estas leyes que colisionan entre sí, ni se visualizó documento alguno que demostrara preocupación para regularizar la situación creada.

Asimismo, en el Informe se refiere al pago de la suma de 456.251.997 a 10 beneficiarios – de una muestra mayor seleccionada – quienes, además, percibían beneficios jubilatorios, contrariamente a las disposiciones legales específicas de concesión de la Pensión Graciable. En este caso, fueron visualizadas las liquidaciones de los montos cobrados indebidamente por los beneficiarios de las Pensiones Graciables, dentro del proceso que busca la recuperación de estas sumas pero, esta era una gestión que se encontraba en una etapa inicial y de poco probable éxito en la reclamación de la devolución de pagos indebidos años después de haber sido efectivizados y por sumas que claramente están fuera del alcance de las personas que perciben una Pensión Graciable.

Finalmente, de acuerdo a los hallazgos descritos en el Informe Final, las autoridades de la Entidad deberán de inmediato implementar mecanismos de investigaciones tendientes a deslindar responsabilidades y en su caso sancionar, si ese fuera el caso, a los funcionarios que tenían la obligación de verificar los documentos de respaldo y de los procedimientos tendientes al pago de la Pensión Graciable. De las medidas adoptadas y de sus resultados, la Contraloría General de la República deberá ser puntualmente informada.

Es nuestro informe

Asunción, de agosto de 2015

**Lic. Juan Ramón Benítez**  
Auditor

**Lic. María Cristina Franco**  
Auditora

**CP. Fabiola Encina**  
Auditora

**Ing. Inform. Mabel Arriola**  
Auditora

**Lic. Marta Villalba**  
Jefa de Equipo

**Lic. Perla Almirón**  
Coordinadora-Directora de Área

**Lic. Gladys Fernández**  
Directora General  
Dirección General de Economía

Asunción, 10 SET. 2015

Nota CGR N° C- 48

Ref.: Informe Final - Resolución CGR N° 642/14.

**SEÑOR MINISTRO:**

Tengo el agrado de dirigirme a Su Excelencia con el Objeto de remitir en formato impreso el Informe Final resultante de los trabajos dispuestos por la Resolución CGR N° 642/14 - Auditoría de Gestión a la Dirección de Pensiones No Contributivas, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda, correspondiente al ejercicio fiscal 2014.

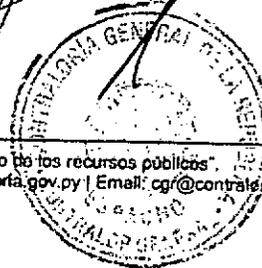
La evaluación emitida en el presente informe es el resultado del análisis de los documentos proveídos a los auditores para su estudio, los cuales constituyen exclusiva responsabilidad de los funcionarios de la institución auditada.

Este Organismo Superior de Control aclara que toda transgresión, violación, infracción o incumplimiento de las normas jurídicas que surjan como consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las obligaciones impuestas a las autoridades, funcionarios y, en general, el personal que se encuentre al servicio de los Organismos y Entidades del Estado, constituyen infracciones que traen aparejadas responsabilidades que deben ser canalizadas por los medios de investigación correspondientes; de manera a determinar la gravedad del hecho y sancionar a los responsables en particular.

En consecuencia, la Entidad examinada, en el eventual caso de que a consecuencia de lo transcrito en el párrafo anterior surgieran indicios de responsabilidades civiles y/o penales de los funcionarios en el proceso observado, se encuentra compelida a impulsar los trámites de rigor en el ámbito correspondiente, y en su caso, dar intervención a la Procuraduría General de la República para que ésta proceda a recuperar y resarcir los eventuales daños producidos.

La institución deberá implementar las medidas necesarias a fin de regularizar totalmente las situaciones observadas, para lo cual tendrá que elaborar y poner en marcha un Plan o Programa de Mejoramiento, el que deberá ser presentado a la Contraloría General de la República en versión magnética e impresa en un plazo no mayor a 30 (treinta) días, a partir de la recepción del informe, de acuerdo al modelo expuesto en el sitio web de la Contraloría, [www.contraloria.gov.py/formularios/](http://www.contraloria.gov.py/formularios/). La evaluación del mismo se realizará cuando este Organismo Superior de Control así lo crea conveniente.

*JAA*



Misión: "Promovemos el manejo transparente del patrimonio público mediante actividades de control comprometidos con el bienestar de nuestra ciudadanía".

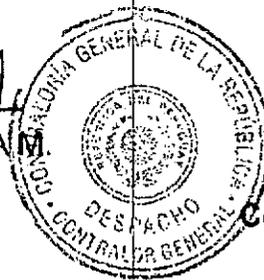
III...

Al respecto, este Organismo Superior de Control señala que el ente auditado es el responsable de informar de la recepción del Informe Final a las personas afectadas de la administración anterior.

Hago propicia la ocasión para saludar a Su Excelencia con distinguida consideración.



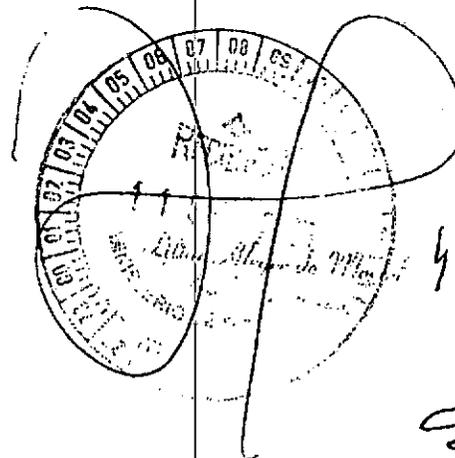
**ALFREDO DAVID BARUAIN**  
Secretario General



**ROY ROGERS CANAS**  
Contralor General Interino  
Contraloría General de la República

**A SU EXCELENCIA  
SANTIAGO PEÑA PALACIOS, MINISTRO  
MINISTERIO DE HACIENDA**

RRC/O/epa



Falta de sistemp  
440-010  
Inf. 533  
Sime N°: 69181

Contraloría General de la República	
Dirección de Comunicación	
Mesa de Entrada	
Recibí Original <input type="checkbox"/>	Fecha: 14/04/18
Fotocopia <input type="checkbox"/>	Hora: 01:00 PM
Firma: <i>Janelab</i>	