

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME FINAL

MUNICIPALIDAD DE FUERTE OLIMPO RES. CGR N° 215/09 - Inspección Técnica a Obras Públicas Ejecutadas Durante el Ejercicio Fiscal 2007 y el Primer y Segundo Cuatrimestre del Ejercicio Fiscal 2008



I T / 08 / 09 - MUNICIPALIDAD DE FUERTE OLIMPO



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"

ÍNDICE

	PÁGINA N°
➤ ABREVIATURAS Y TÉRMINOS UTILIZADOS.....	1
➤ DEFINICIONES.....	2
CAPÍTULO I	
➤ INFORMACIÓN GENERAL.....	3 - 5
CAPÍTULO II	
➤ EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO.....	6 - 15
CAPÍTULO III	
➤ DESARROLLO DE LOS HALLAZGOS	16 - 18
CAPÍTULO IV	
➤ CONCLUSIONES	19 - XX
CAPÍTULO V	
➤ RECOMENDACIONES	XX - XX
ANEXOS	
➤ ANEXO A – CUADRO GENERAL DE CONTROL	
➤ ANEXO B – DINÁMICA DE DOCUMENTOS	
➤ ANEXO C – PLANILLAS ELABORADAS POR LOS AUDITORES	
➤ ANEXO D – DOCUMENTOS	
➤ ANEXO E – INFORME DE EVALUACIÓN DEL DESCARGO	

Nuestra Visión: "Institución de Control que promueve el uso responsable del patrimonio público, reconocida en la sociedad por la calidad de sus servicios y productos"

CGR / DGCOP / DCOODM / IT / 08 / 09 – Municipalidad de Fuerte Olimpo



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"

ABREVIATURAS Y TÉRMINOS UTILIZADOS

CGR	Contraloría General de la República
DGCOP	Dirección General de Control de Obras Públicas de la CGR
DGCODM	Dirección General de Control de los Organismos Departamentales y Municipales
DCOODM	Dirección de Control de Obras de los Organismos Departamentales y Municipales
Municipalidad	Municipalidad de José Falcón
UOC	Unidad Operativa de Contrataciones
DNCP	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas
ANDE	Administración Nacional de Electricidad
Art.	Artículo
Res.	Resolución
Gs.	Guaraníes
PBC	Pliego de Bases y Condiciones
LO	Libro de Obras
EETT	Especificaciones Técnicas
OP	Orden de Pago
H°	Hormigón
H°A°	Hormigón Armado
Abog.	Abogado/a
Arq.	Arquitecto/a
Ing.	Ingeniero/a
Lic.	Licenciado/a
N°	Número
un.	Unidades
m.	Metros
ml.	Metros lineales
cm.	Centímetros
mm.	Milímetros
m ²	Metros cuadrados
m ³	Metros cúbicos
Gs/ml.	Guaraníes por metro lineal
Gs/m ²	Guaraníes por metro cuadrado
Gs/m ³	Guaraníes por metro cúbico
POA	Plan Operativo Anual de la CGR
SGC	Sistema de Gestión de Calidad
Tesareko	Manual de Auditoría Gubernamental de la CGR
MECIP	Modelo Estándar de Control Interno para el Paraguay



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"

DEFINICIONES:

Manual de Auditoría Gubernamental "Tesareko"

Es el Manual de Auditoría Gubernamental vigente, elaborado por la Contraloría General de la República de Paraguay, representa el documento técnico normativo que establece las políticas, disposiciones y orientaciones básicas y generales para la práctica de la auditoría gubernamental en el Paraguay, sujeto a las Normas de Auditoría Gubernamental Nacionales y Normas Internacionales de Auditoría. Se halla disponible en la página Web www.contraloria.gov.py.

Fue aprobado por Resolución CGR Nº 1196/08 del 07/11/08 "Por la cual se aprueba y adopta el Manual de Auditoría Gubernamental, denominado "Tesareko", para la Contraloría General de la República".

Manual de Normas Básicas y Técnicas de Control Interno para el Sector Público:

Contiene la normativa general de control interno aplicable a las entidades públicas de la República de Paraguay, emitidas por la Contraloría General de la República. En él se definen y describen los conceptos y disposiciones de carácter básico y técnico que serán necesarios utilizar para la implantación y establecimiento de sistemas de control interno a cargo de las instituciones sujetas al control de la Contraloría General de la República.

Normas Técnicas de Control Interno (NTCI):

Las Normas Básicas y Técnicas de Control Interno para el Sector Público, contenidas en el Manual, son guías dictadas por la Contraloría General de la República, con el objeto de promover una sana administración de los recursos públicos en las entidades bajo el marco de una adecuada estructura del control interno. Estas normas establecen las pautas básicas y orientan el accionar de las organizaciones del sector público hacia la búsqueda de la efectividad, eficiencia y economía en las operaciones, basándose en principios y prácticas de aceptación general, así como en aquellos criterios y fundamentos abordados a nivel internacional por la Comisión de Normas de Control Interno de la INTOSAI y el Informe COSO.

PCI - 00.05 PRINCIPIOS TECNICOS DE CONTROL INTERNO (PTCI):

Los Principios de Control Interno constituyen los fundamentos específicos que, basados en la eficiencia demostrada y su aplicación práctica en las actividades financieras y administrativas, son reconocidos en la actualidad como esenciales para el control de los recursos humanos, financieros y materiales de las instituciones públicas.

MODELO ESTÁNDAR DE CONTROL INTERNO PARA EL PARAGUAY (MECIP):

Aprobado por Decreto Nº 962 del 27 de noviembre de 2008, tiene como objetivo principal definir las metodologías, procedimientos, instructivos e instrumentos básicos que permitan a los funcionarios con responsabilidades de Control en las organizaciones, poner en funcionamiento un Sistema de Control Interno que soporte efectivamente la función administrativa de las instituciones que conforman el Estado. Disponible en la página web www.contraloria.gov.py.

SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD (SGC)

Con la intención de mejorar la gestión en todos los procesos de la Institución, la CGR se ha propuesto cumplir eficientemente con sus objetivos estratégicos implementando un Sistema de Gestión de Calidad que cumple con todos los requisitos de la norma internacional ISO 9001. Este compromiso implica incorporar en todos sus procesos el concepto de la mejora continua propuesta por el modelo ISO 9001.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"

CAPÍTULO I

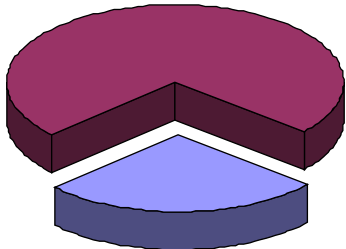
1. INFORMACIÓN GENERAL

- 1.1. ORDEN DE TRABAJO:** Resolución CGR N° 215/09 del 25/02/09.
- 1.2. INSTITUCION:** Municipalidad de Fuerte Olimpo (Dpto. de Alto Paraguay).
- 1.3. ANTECEDENTES:**
- La Resolución CGR N° 957/08 *"Por la cual se dispone la Realización de un Examen Especial a la Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Gastos (Recursos Ordinarios y Royalties) y a los Bienes Patrimoniales de la Municipalidad de Fuerte Olimpo del Departamento de Alto Paraguay, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2007 y al Primer y Segundo Cuatrimestre del Ejercicio Fiscal 2008"*.
 - El Exp. Interno CGR/SG N° 2360/08, a través del cual la Dirección General de Bienes Patrimoniales del Estado solicita, en el marco de la Res. CGR N° 957/08, la designación de funcionarios técnicos dependientes de la Dirección General de Control de Obras Públicas (DGCOP), teniendo en cuenta la necesidad de verificar las obras ejecutadas por la Municipalidad.
 - El Memorándum N° I4/017/09 de la DGCOP, por el cual se conforma un equipo de trabajo con profesionales técnicos de la misma.
- 1.4. MOTIVO DEL EXAMEN:** Verificar que las inversiones realizadas se hallen conforme a la legislación vigente en la materia, según las documentaciones contractuales elaboradas; y que se cumplan las especificaciones técnicas en ellas establecidas, formulando las conclusiones y recomendaciones correspondientes.
- Esta labor de control se encuentra contemplada en el POA 2009.
- 1.5. OBJETIVO:** Dar cumplimiento a la Res. CGR N° 215/08 - Inspección Técnica a las obras públicas ejecutadas por la Municipalidad de Fuerte Olimpo (Dpto. de Alto Paraguay), en el Ejercicio Fiscal 2007, y en el Primer y Segundo Cuatrimestre del Ejercicio Fiscal 2008.
- 1.6. ALCANCE:**



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"

- 1.6.1. PERIODO:** Abarca el período comprendido desde la adjudicación de las distintas obras hasta la fecha de verificación in situ de las mismas.
- 1.6.2. VERIFICACION IN SITU:** ver fechas de inspección de cada obra en el Anexo A - Cuadro General de Control.
- 1.6.3. METODOLOGÍA DE TRABAJO:** Los trabajos desarrollados corresponden a procedimientos y técnicas de Auditoría Gubernamental, postulados y normados por la INTOSAI y el Manual de Auditoría Gubernamental Tesareko aprobado por Res. CGR Nº 1196/08, así como a los procesos establecidos en el Manual de Calidad de la CGR.
- 1.6.4. LIMITACIONES:**
- La verificación in situ se limita a la constatación física de la existencia de los rubros visibles y a los planos de obras presentados por la Institución.
 - No se realizaron ensayos de control de calidad.
 - Los documentos solicitados y los que fueron entregados a esta auditoría por la Institución se limitan al listado "Dinámica de Documentos" que consta en el **ANEXO B**, cuya exclusiva responsabilidad recae sobre los funcionarios intervinientes.
- 1.7. FUENTE DE FINANCIAMIENTO:** Aporte del Gobierno Central con Royalties (Ley Nº 1.309/98), transferidos por el Ministerio de Hacienda en el Ejercicio Fiscal 2007, y en el Primer y Segundo Cuatrimestre del Ejercicio Fiscal 2008 (Fuente 30).
- 1.8. MONTO SUJETO A CONTROL:** En concepto de los rubros 145 – Honorarios Profesionales y 520 – Construcciones, la Municipalidad realizó desembolsos por un monto total de **Gs. 1.183.926.733** desde el año 2007 hasta el segundo cuatrimestre del 2008, de los cuales se han verificado pagos de obras y servicios por valor de **Gs. 866.041.900**, que representa una muestra del 73% sobre el primero.
- MUESTRA VERIFICADA: 73%**
- 
- 1.9. RESUMEN CONTRACTUAL:** Ver **ANEXO A** - Cuadro General de Control de las obras verificadas.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"

1.10. DESCARGO A OBSERVACIONES: La Municipalidad remitió su descargo al Informe de Observaciones de esta auditoría, con Exp. CGR Nº _____, que es tenido en cuenta para la elaboración del presente informe (**ver ANEXO E**).

1.11. NOMINA DE LOS FUNCIONARIOS RESPONSABLES:

CARGO	NOMBRE
Intendente Municipal	Diego Ricardo Gallagher Villamayor
Secretaria General	Zonia Esther Sosa
Administrador (hasta mayo de 2007)	Dr. Marcial Barreto Medina
Administrador (desde el 01/06/07)	Julio César Vera Dejesús
Auditor Interno	No posee (*)
Encargado de la UOC	No posee
Director de Obras	No posee
Asesor Jurídico	No posee

(*) El auditor interno a partir de enero del 2009, es el Lic. William Morel, según respuesta del Intendente Municipal al punto 8 del Cuestionario de Control Interno realizado por esta auditoría (**ver ANEXO D1**).

CONCEJALES MUNICIPALES:

- Elvira Lesme de Ávila
- Sergio Cuéllar
- Hermes Jiménez
- Federico Farías
- Elvio Servín Cabañas
- Diego Molinas Paredes
- Carlos Ramón Garcete
- Juan Gualberto Ortiz
- Andrés Samaniego
- Julio César González
- Paula Andrea Villamayor
- Alberto Suárez
- Julio César Morel
- Osvaldo Santos Melgarejo



CAPITULO II

2. EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO

Tiene por objeto evaluar el sistema de fiscalización y supervisión que ejerce la Institución para el control del patrimonio objeto de la inspección y hacen a la capacidad para asegurar transparencia, control, eficiencia y eficacia en la ejecución de proyectos, de manera a brindar seguridad razonable de "no-ocurrencia" de irregularidades y fraudes durante sus procedimientos, operación y registro.

2.1. DE LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL.

"LA IMPLEMENTACIÓN DE NORMAS Y REGLAMENTACIONES CLARAS, PERMITE LA ACTUACIÓN TRANSPARENTE DE LOS FUNCIONARIOS, FORTALECIENDO A LA INSTITUCIÓN".

La centralización de múltiples funciones en el Ejecutivo Municipal, y el reducido organigrama (sin Unidad Operativa de Contrataciones, ni Dirección de obras, ni Auditoría Interna) sin funcionarios técnicos en el área de obras, como la falta de Manuales de Funciones y Procedimientos, generan un alto riesgo de posibilidad de ocurrencia de errores, omisiones e irregularidades. En este escenario, se observan:

- 2.1.1. Falta de procesos licitatorios y de requisitos contractuales ajustados a la Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas".
- 2.1.2. Falta de elaboración de documentaciones que respalden los actos administrativos realizados, como ser: Actas de Apertura y Evaluación de Ofertas, Dictámenes, Resoluciones de adjudicación de obras o servicios, Contratos, Actas de Inicio o de Recepción Provisoria o Definitiva de Obras, etc.
- 2.1.3. Ejecución del 88% de las obras sin contrato (se formalizaron sólo 4 contratos de los 18 que corresponden a obras), sin proyecto ejecutivo, ni especificaciones técnicas (Ver ANEXO A – Cuadro Gral. de Control).
- 2.1.4. La existencia de 2 (dos) contratos de obras incumplidos por la Municipalidad, sin cesión de por medio: fueron firmados con la empresa ELEMEC, pero ejecutadas por otra empresa Civel Ingeniería SRL al mismo monto, conforme a los documentos de pago (ver ANEXO D2); situación que expone a la Municipalidad a demandas judiciales por parte de la empresa afectada.
- 2.1.5. Fiscalización de obras por parte del propio intendente, quien carece de la formación técnica requerida para verificar cantidades de obras ejecutadas, especificaciones técnicas, razonabilidad de los montos de las ofertas, etc., propiciando el ambiente para que puedan ser efectuados pagos por servicios no recibidos o que no sean de conformidad a lo esperado.

Al respecto, el artículo 1 inciso a) de la Ley Nº 1535/99 "De Administración Financiera del Estado", dispone que la Municipalidad debe "...lograr que las acciones en materia de administración financiera propicien economicidad, eficiencia, eficacia y transparencia en la obtención y empleo de los recursos humanos, materiales y financieros, con sujeción a las normas legales pertinentes".

Por otra parte, el Ejecutivo Municipal remite solamente el PAC a la Junta Municipal para su aprobación, según el punto 17 del Cuestionario de Control Interno (ver ANEXO D1) omitiendo la homologación correspondiente de las resoluciones que aprueban los llamados y las adjudicaciones, a pesar de lo dispuesto por el artículo 39 de la Ley Nº 1294/87 "Orgánica Municipal".



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"

Las contrataciones realizadas unilateralmente por el Ejecutivo Municipal, impiden la labor de la Junta en cuanto a su función de garante de la gestión municipal, consagrada en su propia Carta Orgánica, prestándose a suspicacias en cuanto a la legalidad de lo actuado.

CONCLUSIÓN Nº 1:

La Municipalidad carece de un Sistema de Control Interno que garantice procesos licitatorios que respeten los principios generales de igualdad, libre competencia, transparencia y publicidad que debe caracterizarlos y que a la vez, optimice la utilización de sus recursos para el logro de sus propios fines y objetivos, dando cumplimiento a las leyes y normas que regulan las Contrataciones de Obras Públicas (Ley Nº 2051/03 "De Contrataciones Públicas", Ley Nº 1294/87 "Orgánica Municipal"). Presenta una organización informal, que impide ejercer un control adecuado sobre los servicios prestados y los desembolsos correspondientes, propiciando el ambiente para que puedan ser efectuados pagos por servicios no recibidos o que no sean de conformidad a lo esperado.

RECOMENDACIÓN Nº 1:

La Municipalidad, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 1 inciso a) de la Ley Nº 1535/99 "De Administración Financiera del Estado", debe establecer un Plan de Fortalecimiento Institucional, considerando:

- La reestructuración de su organigrama, creando las reparticiones necesarias para encarar las contrataciones, las obras públicas y la auditoría interna en concordancia con las leyes, reglamentaciones y normas vigentes en la materia.
- Formalizar su estructura de conformidad con el artículo 62 inciso a) de la Ley Nº 1294/87 "Orgánica Municipal", a través de Manuales de Organización, Funciones y Procedimientos que se ajusten al **Modelo Estándar de Control Interno para las entidades públicas del Paraguay – MECIP**, aprobado por Resolución CGR Nº 425/08 del 09/mayo/08 "Por la cual se establece y adopta el Modelo Estándar de Control Interno para las entidades públicas del Paraguay – MECIP como marco para el control, fiscalización y evaluación de los sistemas de control interno de la entidades sujetas a la supervisión de la Contraloría General de la República", y estableciendo su Auditoría Interna con base en los lineamientos del Manual de Auditoría Gubernamental "Tesareko", aprobado por Resolución CGR Nº 1196/08 del 07/11/08.

2.2. DE LA CALIDAD DE LAS OBRAS VERIFICADAS.

"EL CUMPLIMIENTO DE ESPECIFICACIONES TECNICAS PERMITE PRODUCTOS DE CALIDAD, Y AMPARA EL BUEN DESARROLLO DE LAS INVERSIONES"

Por falta de fiscalización profesional por parte de la Municipalidad, se observaron vicios constructivos en las obras verificadas por esta auditoría, que se enumeran a continuación:



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"

2.1. DE LA OBRA "TERMINACIÓN DEL POLIDEPORTIVO MUNICIPAL".



Alimentación eléctrica peligrosa e irregular con entrada por una de las ventanas, incumpliendo el Reglamento de ANDE. Además, ninguna ventana posee vidrios.



Abertura interna de comunicación sin terminación. Nótese además, la falta de pintura interior.

2.2. DE LA OBRA "PLAZA CENTRAL DE FUERTE OLIMPO".



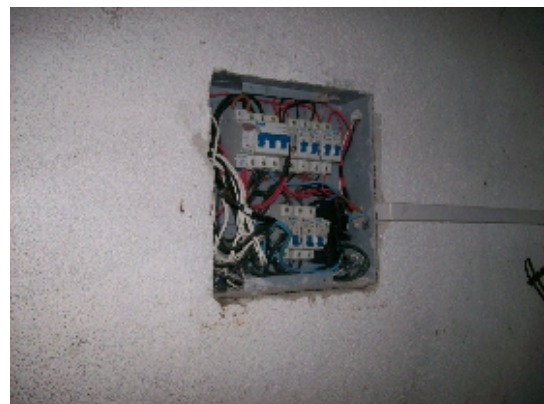
Vereda perimetral de cemento alisado en ruina por falta de juntas de dilatación.



Caminero de baldosones de hormigón con fisura longitudinal por hundimiento.



Falta de tratamiento adecuado de la humedad de las paredes previo a la pintura realizada en refacción de la antigua construcción existente (ex hospital).



Tablero general sin barras y borneras, ni señalización o identificación de circuitos. También, la conexión del neutro carece de terminal, incumpliendo lo establecido en el punto 12 del Reglamento de ANDE.



2.3. DE LA OBRA "PAVIMENTO RÍGIDO DE LA AV. AVIADORES DEL CHACO".



Cordón de HºAº ejecutado con canto vivo sin redondear o biselar, debido a la falta de especificaciones técnicas.

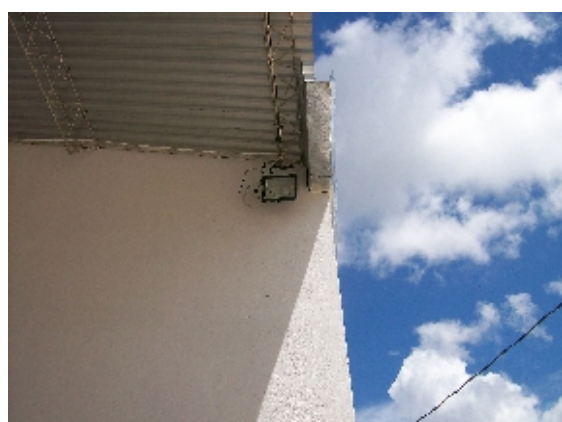


Construcción de cordón suspendida por orden verbal del intendente, por estar preparado para tener canto vivo. Abrupta terminación del borde del pavimento.

2.4. DE LA OBRA "TERMINAL PORTUARIA DE FUERTE OLIMPO".



Falta de canaletas hacia el lado este. Nótese la rendija que queda entre la mampostería y el techo de chapas, haciendo que el agua de lluvia ingrese hacia el interior de la construcción.



En el costado oeste, la canaleta fue colocada parcialmente y sin bajada, por lo que de la misma cae un chorro grande de agua en días de lluvia.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"



Mala terminación de los baños. Se observan balancines sin vidrios, cañería de agua corriente que sobresale de la pared, mala sujeción de cisterna alta, entpiso de madera sin terminación y falta de retoques de pintura.



Precaria y peligrosa instalación eléctrica incumpliendo el Reglamento de ANDE. Todo el cableado se encuentra sin embutir, sin cables adecuados para ese efecto. Focos sujetos con el cable atado a algún clavo. Llave de corte expuesta y sin tablero. Falta de retoques de pintura.

2.5. DE LA OBRA "CASETA DE ESPERA Y RAMPA EN PUERTO GUARANÍ".



Machimbre de mala calidad bajo el techo de chapas, con varios listones desprendidos.



Inseguro y peligroso empalme a 45° en la viga de la galería, sujetado solamente con un alambre, sobre un pilar de madera.



Insuficiente solape entre las chapas (obsérvese en el círculo la rendija con entrada de luz).



Pilar de madera resquebrajada en la galería.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"

<p>Mala terminación de los baños. Lavatorio de PVC con bajada desconectada y sin alimentación de agua corriente.</p>	<p>Defectuosa colocación de los pisos. Nótese el ancho variable de la rendija.</p>

2.6. DE LA OBRA "TANQUES DE AGUA EN PUERTO GUARANÍ".

<p>Bomba para toma de agua. Sujetada de manera sumamente precaria con una simple mesa de madera y una silla. Peligrosamente expuesta sin caseta de seguridad, con alimentación eléctrica aérea al alcance de cualquier persona.</p>	<p>Precaria y peligrosa instalación eléctrica incumpliendo el Reglamento de ANDE. Llave de comando de la bomba colgando del tablero, el cual tampoco cuenta con borneras ni identificación de circuitos.</p>
<p>Tanque de agua elevado que queda de los dos que fueron instalados en el lugar.</p>	<p>Restos de uno de los dos tanques originalmente instalados, que cayó debido al precario amarre o sujeción.</p>



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"

Con relación a las observaciones enunciadas que guardan relación con la calidad de las obras encaradas por la Municipalidad, se señala lo siguiente:

El artículo 41 vigente de la Ley Nº 1533/2000 (no derogado por la Ley Nº 2051/03 - De Contrataciones Públicas), establece que *"El Contratista será responsable civil y penalmente:*

a) El Contratista Consultor, por las deficiencias o errores comprobados en los estudios y proyectos y fiscalización que, como consecuencia, signifiquen mayores costos de las obras y daños a la administración licitante o a terceros; sin perjuicio de las sanciones administrativas que le corresponden; y

b) El Contratista de Obras, por las deficiencias o variaciones comprobadas en la calidad de los materiales o en la obra, según las especificaciones técnicas de la obra y por los daños a la administración licitante o a terceros; sin perjuicio de las sanciones administrativas que le correspondan."

Además, el artículo 860 de la Ley Nº 1183/85 "Código Civil de la República del Paraguay", establece que *"Tratándose de edificios u obras en inmuebles destinados a larga duración, el constructor es responsable por su ruina total o parcial o peligro evidente de ruina, si ésta procede de vicios de construcción, de vicios del suelo o de mala calidad de los materiales, cualquiera fuere quien los haya suministrado.*

Para que sea aplicable la responsabilidad, la ruina deberá producirse dentro de los diez años de recibida la obra.

La responsabilidad que este artículo impone no será dispensable contractualmente y se extenderá indistintamente al director de la obra y al proyectista, según las circunstancias, sin perjuicio de las acciones de regreso que pudieren corresponder".

CONCLUSIÓN Nº 2:

Se observaron vicios constructivos en las obras verificadas por esta auditoría.

RECOMENDACIÓN Nº 2:

La Municipalidad debe encarar sus obras bajo Fiscalización competente en la materia, con proyectos debidamente desarrollados, en concordancia con las normativas exigidas y las reglas del buen arte de la construcción.

Asimismo, debe iniciar las acciones tendientes a reclamar, a los contratistas de las obras, la corrección de los vicios constructivos señalados, de conformidad con lo establecido en el artículo 41 vigente de la Ley Nº 1533/2000 (no derogado por la Ley Nº 2051/03 - De Contrataciones Públicas) y el artículo 860 de la Ley Nº 1183/85 "Código Civil de la República del Paraguay".

2.7. DE LA FALTA DE MEDIDORES DE ENERGIA ELÉCTRICA.

Por omisión de la Municipalidad, se realizó la alimentación directa de la red de distribución de ANDE sin medidor de energía eléctrica en las obras del Polideportivo Municipal y de la Terminal Portuaria.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"



Al respecto, la Ley N° 966/64 "Carta Orgánica de la ANDE", establece:

Art. 121: "A fin de que la ANDE pueda garantizar la eficacia del servicio y lograr la buena conservación y la seguridad de las instalaciones, queda prohibido a terceros:

- Cualquier acción, intervención o maniobra no autorizada en las instalaciones abastecedoras de la ANDE.
- La obtención de energía eléctrica por medios ilícitos, tales como: conexiones fraudulentas a las redes de distribución, derivaciones de las acometidas existentes y manipulación de los medidores.
- El abastecimiento clandestino a terceros por parte del usuario a través de sus propias instalaciones.
- El aumento de parte del usuario de la potencia autorizada por la ANDE".

Art. 122: "Quienes violaren cualquiera de las prohibiciones establecidas en el artículo anterior, quedarán sujetas a las sanciones que al efecto consulte el Código Penal, sin perjuicio de que la ANDE, según el caso, administrativamente, imponga todas o cualesquiera de las siguientes sanciones:

- Multa de hasta un máximo de cinco veces el valor de la energía sustraída o del daño causado.
- En caso de reiteración, suspensión del servicio hasta un máximo de tres meses".

CONCLUSIÓN N° 3:

La Municipalidad posee alimentación eléctrica irregular (sin medidor de ANDE) en las obras del Polideportivo Municipal y de la Terminal Portuaria, que la expone a las sanciones dispuestas en el artículo 122 de la Ley N° 966/64 "Carta Orgánica de la ANDE".

RECOMENDACIÓN N° 3:

La Municipalidad debe poner en regla la alimentación eléctrica de las obras del Polideportivo Municipal y de la Terminal Portuaria, de conformidad con lo establecido en la Ley N° 966/64 "Carta Orgánica de la ANDE".



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"

2.3. DEL GERENCIAMIENTO DE LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS

"EL CUMPLIMIENTO DE NORMAS TECNICAS PERMITE PRODUCTOS DE CALIDAD, Y AMPARA EL BUEN DESARROLLO DE LAS INVERSIONES"

2.1. DEL PAGO CONFORME A LO EFECTIVAMENTE CONSTRUIDO.

Debido a que, tanto la recopilación de los presupuestos, como la evaluación de la conveniencia de los mismos y la fiscalización de las obras recaen en el Intendente Municipal (ver Cuestionario de Control Interno - **ANEXO D1**), quien carece de competencia profesional para realizar dichas actividades, se verificaron pagos en exceso, que no se ajustan a los trabajos efectivamente proveídos en las siguientes obras:

- En la obra "Caseta de espera y rampa en Puerto Guaraní", el pago en exceso de un 41% sobre el monto contractual, que surge de la diferencia encontrada entre el monto pagado por la Municipalidad y el monto resultante del cómputo y presupuesto elaborado por esta auditoría.
- En la obra "Tanques de agua en Puerto Guaraní", el pago en exceso de un 27% sobre el monto contractual, que surge de la diferencia encontrada entre el monto pagado por la Municipalidad y el monto resultante del cómputo y presupuesto elaborado por esta auditoría.
- En la obra "Mejoramiento de la Plaza Central", el pago en exceso de un 12% sobre el presupuesto presentado por el Contratista, que corresponde a algunos rubros ejecutados en menor cantidad que lo presupuestado y pagado.
- En la obra "Pintura exterior de la Catedral Ma. Auxiliadora", el pago en exceso de aproximadamente un **71%**, que surge de la diferencia encontrada entre el monto pagado por la Municipalidad y el monto resultante del cómputo y presupuesto elaborado por esta auditoría.

Este tema es desarrollado con mayor amplitud en el Capítulo III siguiente.

2.2. DE LA COMPRA DE MATERIALES Y HERRAMIENTAS DE CONSTRUCCIÓN.

La Intendencia Municipal adquirió materiales, herramientas y equipos para trabajos de pintura, entre los cuales se encuentra una "silleta", equipo que es utilizado para la realización de trabajos de terminación de fachadas de edificios en altura, que se encuentra en el depósito de la Municipalidad. Ante consulta de este equipo auditor, el Intendente Municipal manifestó que procedieron a la compra de dicho equipo para su utilización en la obra "Pintura de la Catedral de Fuerte Olimpo", específicamente para la pintura del campanario.

La adquisición de una silleta no se justifica para la Ciudad de Fuerte Olimpo, porque esta presenta un medio urbano con edificaciones de un solo nivel; siendo además, una herramienta de trabajo con la cual el contratista de pintura debe contar para la provisión de su servicio. Dicho equipo única y exclusivamente puede ser utilizado para pintar las torres y el campanario de la Catedral, edificio de patrimonio ajeno a la Institución.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"

Al respecto, el artículo 1 inciso a) de la Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado", dispone que la Municipalidad debe *"...lograr que las acciones en materia de administración financiera propicien economicidad, eficiencia, eficacia y transparencia en la obtención y empleo de los recursos humanos, materiales y financieros, con sujeción a las normas legales pertinentes"*.

CONCLUSIÓN N° 4:

El descontrol municipal en la administración de los contratos de obra se pone de manifiesto en la adquisición de equipos de construcción para un solo evento, como el ejemplo de la compra de una silleta para la pintura del campanario de la Catedral, que debió ser proveída por el contratista como parte de sus servicios.

RECOMENDACIÓN N° 4:

La Municipalidad debe lograr que las acciones en materia de administración financiera propicien economicidad, eficiencia, eficacia y transparencia en la obtención y empleo de los recursos humanos, materiales y financieros, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 inciso a) de la Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado".



CAPITULO III

3. DESARROLLO DE LOS HALLAZGOS

3.1. DEL PAGO POR LAS OBRAS EJECUTADAS.

Conforme al Cuestionario de Control Interno realizado por esta auditoría, tanto la recopilación de los presupuestos, como la evaluación de la conveniencia de los mismos y la fiscalización de las obras recaen en el Intendente Municipal (**ver ANEXO D1**), quien carece de competencia profesional para realizar dichas actividades.

Al respecto, el artículo 46° vigente de la Ley N° 1533/2000 "De Obras Públicas", concordante con la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", establece que "La administración licitante nombrará los fiscalizadores necesarios para velar por la correcta ejecución de la obra. Estos deberán denunciar ante el Ente licitante las irregularidades que detecten, so pena de ser considerados responsables solidarios o cómplices de las mismas. En caso de confirmarse la existencia de irregularidades que deriven en la rescisión del contrato respectivo, se podrá proceder a la adjudicación de la continuación de la obra a la oferta que haya obtenido el segundo lugar".

A su vez, el artículo 41 de la misma ley, establece que "El Contratista será responsable civil y penalmente:

- a) El Contratista Consultor, por las deficiencias o errores comprobados en los estudios y proyectos y fiscalización que, como consecuencia, signifiquen mayores costos de las obras y daños a la administración licitante o a terceros; sin perjuicio de las sanciones administrativas que le corresponden; y
- b) El Contratista de Obras, por las deficiencias o variaciones comprobadas en la calidad de los materiales o en la obra, según las especificaciones técnicas de la obra y por los daños a la administración licitante o a terceros; sin perjuicio de las sanciones administrativas que le correspondan."

Ante falta de fiscalización adecuada, como producto de las verificaciones in situ, así como de los cómputos métricos y presupuestos que resultaron de las mediciones realizadas por parte de esta auditoría, se detectaron pagos por obras ejecutadas en menor cantidad que lo presupuestado o con precios unitarios que no se ajustan a los valores de mercado, por un monto total de **Gs. 105.448.472 (Guaraníes ciento cinco millones, cuatrocientos cuarenta y ocho mil, cuatrocientos setenta y dos)**, según el detalle enumerado a continuación:

3.1.1. DE LA OBRA "CASETA DE ESPERA Y RAMPA EN PUERTO GUARANÍ".

Con un sobrecosto de **Gs. 29.624.897 (Guaraníes veinte y nueve millones seiscientos veinte y cuatro mil ochocientos noventa y siete)** pagado en exceso a la empresa contratista Civel Ingeniería SRL, que representa un 40,9% sobre el monto contractual, y surge de la diferencia encontrada entre el monto pagado por la Municipalidad y el monto que resulta del cómputo y presupuesto elaborado por esta auditoría (**ver ANEXO C1**).



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"

3.1.2. DE LA OBRA "TANQUES DE AGUA EN PUERTO GUARANÍ".

Con un sobrecosto de **Gs. 18.258.800 (Guaraníes diez y ocho millones doscientos cincuenta y ocho mil ochocientos)** pagado en exceso a la empresa contratista Civel Ingeniería SRL, que representa un 26,9% sobre el monto contractual, y surge de la diferencia encontrada entre el monto pagado por la Municipalidad y el monto que resulta del cómputo y presupuesto elaborado por esta auditoría (ver ANEXO C2).

3.1.3. DE LA OBRA "CASETA DE ESPERA Y RAMPA EN PUERTO GUARANÍ".

Con un sobrecosto de **Gs. 9.554.050 (Guaraníes nueve millones quinientos cincuenta y cuatro mil cincuenta)** pagado en exceso a la empresa contratista Civel Ingeniería SRL, que representa un 11,9% sobre el monto contractual, y corresponde a algunos rubros ejecutados en menor cantidad que lo presupuestado y pagado, que son: a) Cordón de piedra de 0,20x0,50; b) Colocación de baldosón 40x40 con contrapiso; y c) Piso de hormigón rodillado (que en realidad se trata de un piso de cemento alisado) (ver ANEXO C3).

3.1.4. DE LA OBRA "PLAZA CENTRAL DE FUERTE OLIMPO".

Con los siguientes sobrecostos, que surgen de la diferencia encontrada entre el monto pagado por la Municipalidad y el monto que resulta del cómputo y presupuesto elaborado por esta auditoría:

- **Gs. 17.204.093 (Guaraníes diecisiete millones, doscientos cuatro mil, noventa y tres)**, pagados en exceso a la empresa contratista **Benítez & Asociados de Blásido Benítez Torres**, que representa un 62% sobre el monto pagado al mismo (ver ANEXO C4).
- **Gs. 30.806.632 (Guaraníes treinta millones, ochocientos seis mil, seiscientos treinta y dos)**, pagados en exceso a la empresa contratista **Mármoles & Granitos de Ismael R. Villamayor Arce**, que representa un 77% sobre el monto pagado al mismo (ver ANEXO C5).

CONCLUSIÓN Nº 4:

Se observaron pagos por obras ejecutadas en menor cantidad que lo presupuestado o con precios unitarios que no se ajustan a los valores de mercado.

RECOMENDACIÓN Nº 4:

La Municipalidad debe encarar sus obras bajo Fiscalización competente en la materia.

Asimismo, debe iniciar las acciones tendientes al recupero de los montos pagados en exceso, de conformidad con lo establecido en los artículos 41 y 46 vigentes de la Ley Nº 1533/2000 (no derogados por la Ley Nº 2051/03 - De Contrataciones Públicas), a los siguientes contratistas de obras:

- **A Civel Ingeniería SRL:** la devolución de **Gs. 57.437.747 (Guaraníes cincuenta y siete millones, cuatrocientos treinta y siete mil, setecientos cuarenta y siete)**.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"

- **A Benítez & Asociados de Blásido Benítez Torres:** la devolución de **Gs. 17.204.093 (Guaraníes diecisiete millones, doscientos cuatro mil, noventa y tres).**
- **A Mármoles & Granitos:** la devolución de **Gs. 30.806.632 (Guaraníes treinta millones, ochocientos seis mil, seiscientos treinta y dos).**

NOTA: Los tres casos expuestos en el presente capítulo derivaron en la elaboración de Formularios de Reportes de Indicios de Hechos Punibles contra el Patrimonio del Estado, remitidos al Ministerio Público con Nota CGR N°...

Es nuestro informe, 7 de julio de 2.009.

Ing. Pablo Silva Stransky
Auditor

Arq. Mario Rodas
Supervisor

Arq. Hugo Martínez Lesme
Director DCOODM

Ing. Leopoldo Cataldi Sardi
Director General DGCOP



MUNICIPALIDAD DE FUERTE OLIMPO (DPTO. DE ALTO PARAGUAY).

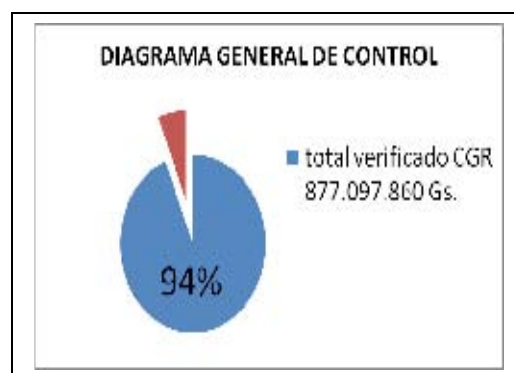
RESOLUCIÓN CGR Nº: 215/09

"POR LA CUAL SE DISPONE UNA INSPECCIÓN TÉCNICA A LAS OBRAS PÚBLICAS EJECUTADAS POR LA MUNICIPALIDAD DE FUERTE OLIMPO (DPTO. DE ALTO PARAGUAY), EN EL EJERCICIO FISCAL 2007, Y EN EL PRIMER Y SEGUNDO CUATRIMESTRE DEL EJERCICIO FISCAL 2008"

SÍNTESIS EJECUTIVA

En cumplimiento de lo establecido en la referida Resolución CGR Nº 215/09, se ha realizado tanto la verificación física de las obras, como el análisis de la documentación proveída por la Institución, aplicando procedimientos técnicos de Auditoría Gubernamental, de manera a verificar que las inversiones realizadas se hallen conformes a las disposiciones legales vigentes y a los documentos contractuales.

El monto sujeto a control para dicho periodo ascendió a 934.927.860 Gs. (Guaraníes novecientos treinta y cuatro millones novecientos veinte y siete mil ochocientos sesenta) del cual se verificaron el 94% de ellos mediante inspección física in situ.



Las **principales observaciones** presentadas por el equipo auditor resultan en la elaboración de cinco (5) formularios de Indicios de Hechos Punibles contra el Patrimonio institucional en cuatro de las obras sometidas a su verificación que indican que el 35% del presupuesto asignado a ellas infieren la existencia de los indicios reportados.

Nº	OBRAS	CONTRATISTA	Monto Contrato	Monto del FIHP	%
1	Trabajos de mejoramiento de la Plaza Central de Fuerte Olimpo	Civel Ingeniería SRL	80.080.000	9.554.050	12%
2	Pintura exterior y techo de la Catedral María Auxiliadora	Benítez & Asociados de Blásido Benítez	27.551.203	14.144.470	51%
3	Pintura de las Torres Norte y Sur de la Catedral María Auxiliadora	Mármoles & Granitos de Ismael Villamayor Arce	40.000.000	28.005.767	70%
4	Caseta de espera con dos baños, en Puerto Guaraní	ELEMEC	72.398.700	29.624.897	41%
5	Provisión y montaje de 2 tanques de 10.000 litros en Puerto Guaraní.	ELEMEC	67.658.800	18.258.800	27%
			287.688.703	99.587.984	35%

La Municipalidad de Fuerte Olimpo presenta un manejo administrativo desorganizado, evidenciado por la falta de asignación de responsabilidades; recayendo la toma de todas las decisiones en la máxima autoridad, patentizando con ello, el desconocimiento de lo establecido en las legislaciones y normativas vigentes, tanto en el área administrativa, como en las que hacen a las Contrataciones Públicas.

La Institución carece de un plan integral de desarrollo municipal, regional o nacional, un "Plan de Acción Estratégico", conforme la Ley Nº 1294/87, artículo 18; la inexistencia del mismo ha permitido la asignación de recursos por valor de Gs. 934.927.860 sin el respaldo de criterio profesional, tecnológico o científico que apunte al fortalecimiento municipal en su aplicación.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"

Res. CGR N° 215/09

IT/8/M. F.Olimpo/09

- No existe estructura funcional Técnica de Obras, responsable de la supervisión de los proyectos; desconoce la existencia de manuales de funciones y de procedimientos; así como de reglamentación para evaluar obras y proyectos; de su ejecución y liquidación.
- No se ha podido encontrar evidencia de que la Junta Municipal haya ejercido los deberes y atribuciones que le competen, según lo dispuesto por la Ley N° 1294/87 "Orgánica Municipal".
- La institución no cuenta con archivo de las diferentes comunicaciones con los contratistas, de informes de la fiscalización, ni de las demás documentaciones de respaldo de su gestión.
- La Municipalidad procede a la ejecución de obras públicas sin la suscripción de contratos formalmente establecidos, solo presento en 4 de 18 labores realizadas e inclusive dos de ellas nuevamente no se corresponden con el efectivo ejecutor de dichas obras.

En Conclusión, las desprolijidades descritas permiten determinar qué:

- a) La Municipalidad de Fuerte Olimpo se encuentra expuesta a un alto grado de ocurrencia de conductas o comportamientos que pueden derivar en actuaciones corruptas e indican la necesidad de encarar un programa serio de fortalecimiento institucional respecto a su Sistema de Control Interno; pues de la manera actual, se somete estrictamente a la intuición y voluntad del Ejecutivo Municipal, con un alto grado de informalidad e incertidumbre sobre la utilización de los recursos, poniendo en tela de juicio, la transparencia que debiera propender en sus actuaciones.
- b) La discrecionalidad en la toma de decisiones, por parte del Intendente Municipal, decidiendo unilateralmente la orientación del gasto en cuanto a la contratación de obras y servicios, en inobservancia de los Arts. 16 y 36 de la Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas" y Arts. 22 y 37 "De Administración Financiera del Estado", ha permitido el desembolso de Gs. 777.847.860, sin el respaldo de documentos que soporten las obligaciones asumidas, suscritas en un contrato vinculante, así como las gestiones realizadas, tanto para la contratación, como del producto de los servicios contratados.
La situación comentada además propicia el ambiente para que se puedan efectuar pagos por servicios no recibidos o que no sean de conformidad a lo esperado.

En consecuencia las principales recomendaciones son:

- a) La Institución debe fortalecer su capacidad para asegurar transparencia, control, eficiencia y eficacia en su administración, mediante la organización y el funcionamiento de las diversas reparticiones municipales, debiendo las mismas ser reglamentadas, de acuerdo a las necesidades que debe satisfacer y a su capacidad financiera.
- b) La Institución, debe adecuar todas sus contrataciones a los procedimientos determinados por los Artículos 16 y 36 de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", y Arts. 22 y 37 de la Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado", generando las obligaciones a través de la formalización de los contratos pertinentes.
- c) La Institución, debe adecuar su administración a los procedimientos determinados por la Ley N° 1535/99, así como ajustar sus Normas Técnicas de Control Interno al MECIP, en concordancia con los preceptos del TESAREKO.
- d) La Institución debe cumplir y hacer cumplir las leyes, normas, reglamentos y en especial de sus propios documentos contractuales elaborados a fin de precautelar y asegurar el buen destino de los recursos públicos.
- e) La Municipalidad debe arbitrar los medios para recuperar el dinero transferido por demás.
Para próximas contrataciones o transferencias, realizar las estimaciones de costos pertinentes, según lo determina la legislación vigente, a fin evitar se repitan este tipo de situaciones; para lo cual, la Municipalidad podría recurrir a otras instituciones para consultas y asesoramientos (MOPC, Secretaría Técnica de Planificación, OPACI, SENASA, ANDE, etc.)



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control gubernamental propiciando la mejora continua de las instituciones en beneficio de la ciudadanía"

Res. CGR N° 215/09

IT/8/M. F.Olimpo/09

A la vez debe determinar las responsabilidades por la omisión e incumplimiento a las normativas señaladas, en observancia a lo establecido en el Capítulo IX "De las Responsabilidades" de la Ley N° 1535 "De Administración Financiera del Estado"; e informar a la Secretaría de la Función Pública y Contraloría General de la República del resultado de dichas gestiones, en un plazo no mayor de veinte días, contados a partir de la recepción del presente informe.

Por último, en un plazo no mayor a 30 días debe presentar un Plan de Mejoramiento Institucional.

Es nuestro informe.

Arq. Mario Rodas
Supervisor Res.215/09

Arq. Hugo Martínez Lesme
Director DCOODM

Ing. Leopoldo Cataldi Sardi
Director General DGCOP

As/Setiembre/2009