



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME FINAL

EXAMEN ESPECIAL - EE/MJT/17/06

Resolución CGR N° 854/06

POR LA CUAL SE DISPONE LA REALIZACIÓN DE UN EXAMEN ESPECIAL A LA OBRA: "PROSECUCIÓN DE LAS OBRAS DE LA PENITENCIARÍA REGIONAL DE CORONEL OVIEDO"

INSTITUCIÓN	:	MINISTERIO DE JUSTICIA Y TRABAJO (MJT)
ORDEN DE TRABAJO	:	RESOLUCIÓN CGR N° 854/06
UNIDAD ORGÁNICA	:	DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL DE OBRAS PÚBLICAS (DGCOP)
Director General	:	Ing. Leopoldo Cataldi Sardi
ÁREA OPERATIVA	:	DIRECCIÓN DE CONTROL DE OBRAS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL (DCOAC)
Director de Área	:	Ing. Antonio Franco Martínez

EQUIPO DE TRABAJO

Supervisor	:	Ing. Genaro E. Fernández Núñez
Auditor Jefe de Equipo	:	Ing. Derlis Cabrera
Auditor	:	Ing. Carlos F. Acosta Paredes
Auditora	:	Arq. Gloria M. Ferreira Pérez
Auditora Contable	:	Lic. Ana Recalde
Asesor Legal	:	Abog. Jorge L. Monges

As/ diciembre /2007



INDICE

ÍTEM N°	TÍTULOS	PAGINA N°
	ABREVIATURAS Y TÉRMINOS UTILIZADOS - DEFINICIONES	03 – 04
	CAPÍTULO I – INFORMACIÓN GENERAL	05 – 10
	CAPÍTULO II – DESARROLLO DE OBSERVACIONES	11 – 33
	SECCIÓN TÉCNICA	
2.1	Del cumplimiento de metas y objetivos por parte del MJT	10 – 15
2.1.1	Del cumplimiento de los objetivos y metas establecidos	10 – 15
2.2	De la administración del contrato de construcción de la PRCO	15 – 21
2.2.1	De las decisiones administrativas adoptadas para el establecimiento del Acuerdo y de la Addenda para prosecución de las obras	15 - 21
2.2.1.1	Contexto del desarrollo de obra y síntesis de las decisiones tomadas	15 – 17
2.2.1.2	Del cumplimiento de las condiciones establecidas por la CGR para dar continuidad a las obras de la PRCO	17 – 21
2.3	De la adecuación del proyecto a las exigencias técnicas del tipo de instalación proyectada	21 – 24
2.3.1	De la adecuación de las instalaciones a las exigencias o conceptos de seguridad en vigencia	21 – 24
2.4	De las certificaciones de obras	24 – 28
2.4.1	De las cantidades de trabajos certificadas	24 – 26
2.4.2	De los certificados de reajustes	26 – 28
2.5	Del cumplimiento efectivo de la legislación ambiental vigente	28 – 29
2.5.1	De los Estudios de Impacto Ambiental previos al llamado	29
2.5.2	De la implantación de las recomendaciones del EIA	29 – 30
2.5.3	De las partidas presupuestarias prevista para los rubros de mitigación de IA	30 – 31
	SECCIÓN CONTABLE	
2.6	Del pago de reajustes de los certificados	31 – 33
2.6.1	El pago de reajustes, es anterior a resolución que autoriza los mismos	31 - 32
2.6.2	El pago de intereses financieros	32 - 33
	CAPÍTULO III – CONCLUSIONES	34 – 37
	CAPÍTULO IV – RECOMENDACIONES	38 – 40
	CAPÍTULO V – ANEXOS	41 – 48
5.1	NÓMINA FUNCIONARIOS RESPONSABLES DEL MJT	41
5.2	EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO	42 – 48
5.2.1	SECCIÓN TÉCNICA	42 – 45
5.2.1.1	De los objetivos y metas establecidos en los estudios de factibilidad y programas de acción	42 – 43
5.2.1.2	De la custodia de los documentos	43 – 44
5.2.1.3	De los planos finales conforme a obra	44
5.2.1.4	Del control de los trabajos o del sistema de Fiscalización y Control	44 – 46
5.2.2	SECCIÓN CONTABLE	46 – 48
5.2.2.1	Las Pólizas de Caución – Anticipo Financiero y Fondo de Reparación	46 – 47
5.2.2.2	Diferencias en el cálculo de las retenciones	47 - 48
	ANEXO A – PLANOS	
	ANEXO B – DOCUMENTOS SUMINISTRADOS POR EL MJT	
	ANEXO C – DOCUMENTOS CGR Y CUADROS	
	ANEXO D – EVALUACIÓN DESCARGO MJT	
	TESTIMONIOS FOTOGRÁFICOS	



ABREVIATURAS Y TÉRMINOS UTILIZADOS

MJT	Ministerio de Justicia y Trabajo
DNOP	Dirección Nacional de Obras Penitenciarias
CGR.....	Contraloría General de la República
DGCOP.....	Dirección General de Control de Obras Públicas de la CGR
DCOAC.....	Dirección de Control de Obras de la Administración Central
PRCO	Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo
UNA	Universidad Nacional de Asunción
Obra	Prosecución de las obras de la Penitenciaría de Coronel Oviedo
LP	Licitación Pública
Cl.	Cláusula
Art.	Artículo
Res.	Resolución
PBC	Pliego de Bases y Condiciones
LO	Libro de Obras
EE TT.	Especificaciones Técnicas
RP	Recepción Provisoria
RD	Recepción Definitiva
CC.	Control de Calidad
C/	Con
Ing.	Ingeniero
Arq.	Arquitecto
Lic.	Licenciado
Dr.	Doctor
Nº	Número
cm.	Centímetros
m.	Metros
mm.	Milímetros
G.	Guaraníes
US\$	Dólares de los Estados Unidos de América
Dólar	Dólar de los Estados Unidos de América
UOC.....	Unidad Operativa de Contrataciones.



DEFINICIONES

EFICIENCIA

Es la relación existente entre los recursos y los insumos utilizados frente a los resultados obtenidos.

Una operación eficiente produce la máxima cantidad de bienes y/o servicios con una cantidad adecuada de recursos.

EFICACIA

La eficacia puede ser definida como el logro exitoso de un programa o de una actividad, objetivo o meta predeterminados en términos de cantidad, calidad y oportunidad.

Es el logro de resultados de manera oportuna guardando relación con los objetivos y metas planteadas, en las condiciones definidas inicialmente.

ECONOMÍA

Es la adecuada adquisición y asignación, conforme a las necesidades, de los recursos humanos, físicos, técnicos y naturales, efectuada por las entidades públicas en los diferentes procesos.

Capacidad de adquirir bienes y/o servicios en condiciones óptimas de calidad, cantidad y oportunidad al menor precio.

ECOLOGÍA

Es la verificación de que los administradores involucran en su gestión el cuidado del medio ambiente que afecta la actividad de su empresa.



CAPITULO I

1. INFORMACIÓN GENERAL

- 1.1 ORDEN DE TRABAJO** Resolución CGR N° 854/06 de fecha 06/junio/2006
- 1.2 INSTITUCION** Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT)
- 1.3 ANTECEDENTES** Expte. CGR N° 5509/05, "Ministerio de Justicia y Trabajo S/ Contestación a la Nota CGR. N° 1955/2005, Ref. Ejecución de Obras Públicas".
Expte. Interno CGR/ S.G. N° 2554/05 que contiene el Plan Anual de Auditorias para el Ejercicio Fiscal 2006 presentado por nota I/055/05 del 15/12/05 y las notas I2/113/06 e I2/130/06 de la Dirección General de Control de Obras Públicas, solicitudes de OT correspondiente.
- 1.4 MOTIVO DE LA INSPECCION** Ejecución del Plan de Actividades/06 de la CGR, conforme a sus atribuciones de control de obras públicas.
- 1.5 OBJETIVOS** En cumplimiento de la Res. CGR N° 854/06 ***“Por la cual se dispone la realización del Examen Especial a la obra: Prosecución de las obras de la Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo”***, y en ese sentido:
Determinar si el MJT cumplió con sus metas u objetivos.
Determinar si el MJT estableció prácticas de gestión efectivas en la administración de los contratos.
Determinar la adecuación del proyecto a las exigencias técnicas del tipo de instalación proyectada (instalaciones mínimas necesarias para constituir una cárcel).
Constatar la existencia física de los rubros certificados y que los mismos correspondan a los diseños proyectados (conforme a planos).
Determinar la correspondencia entre la cantidad de las obras ejecutadas y las sumas abonadas en dicho concepto.
Comprobar si las mismas reúnen las condiciones de calidad exigidas por las especificaciones técnicas.
Evaluar el cumplimiento efectivo de la legislación de Impacto Ambiental.
- 1.6 ALCANCE**
- 1.6.1 OBRAS EXAMINADAS** Se refiere a la **“Prosecución de las Obras de la Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo”**, debiendo verificarse la primera parte de la “Construcción de la Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo”, ejecutadas por el Ministerio de Justicia y Trabajo, en cuanto, a las condiciones



formales, legales, administrativas - financieras y técnicas que se establecieron en las "Adendas" para la efectiva prosecución de las obras suspendidas desde enero/99 a feb/05.

1.6.2 PERIODO

Desde la fecha de adjudicación de las obras, s/Res MJT N° 286/97 del 28 de octubre de 1997, hasta la fecha de inspección "in situ" de las mismas.

1.6.3 MONTO EXAMINADO

Monto Original: G. 4.650.338.044 (guaraníes cuatro mil seiscientos cincuenta millones trescientos treinta y ocho mil cuarenta y cuatro).

Monto Prosecución: G. 7.639.652.772 (guaraníes siete mil seiscientos treinta y nueve millones seiscientos cincuenta y dos mil setecientos setenta y dos).

Monto total sujeto a control: G. 12.289.990.816 (guaraníes doce mil doscientos ochenta y nueve millones novecientos noventa mil ochocientos dieciséis).

1.7 METODOLOGÍA DE TRABAJO

El examen fue realizado de conformidad con las Normas de Auditoría Gubernamental de la Contraloría General de la República, concordante con las Normas Generalmente Aceptadas (NAGAS) y con las Normas de los Organismos Superiores de Control INTOSAI.

Las técnicas y procedimientos empleados corresponden a los establecidos por las normas anteriormente citadas.

1.8 LIMITACIONES

Las verificaciones "in situ" se limitaron a la constatación física y medición de aquellos rubros visibles y accesibles que figuran en las certificaciones de obras aprobadas y pagadas por el Ministerio.

No se realizaron ensayos de control de calidad de materiales ni de rubros ejecutados.

La provisión de documentaciones por parte del Ministerio fue dilatada en el tiempo y escasa, en especial, lo referente a la parte contable de la 1ª. Etapa de obra.

Lo mismo aconteció con el Ministerio de Hacienda sobre informe de transferencias realizadas al MJT para el desarrollo de obras, por la percepción de Tasas Judiciales (Ley 669/95 "Que modifica los gravámenes específicos establecidos en la Ley 248/71, Tasas Judiciales).

1.9 FINANCIAMIENTO

Contrato original: Fuente de Financiación 10 – Recursos Del tesoro y FF 30 Recursos Institucionales

Addenda para Prosecución: FF 10 - Recursos del Tesoro y FF 30 - Recursos Institucionales.



1.10

MARCO LEGAL

Ley N° 276/94 - Orgánica y Funcional de la CGR
Ley N° 1045/83 – De Obras Públicas
Ley N° 2051/03 – De Contrataciones Públicas y Decretos Reglamentarios N°s 21909/03 y 5174/05
Ley N° 1535/99 – De Administración Financiera del Estado y Decreto Reglamentario N° 8127/00
Ley N° 125/91 "Que establece el nuevo régimen tributario" concordada con la Ley N° 2421/04, "De Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal" y reglamentaciones correspondientes
Ley N° 2530/04 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2005" y Decreto Reglamentario N° 4810/05
Ley N° 2869/05 "Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2006" y Decreto Reglamentario N° 7070/06.
Manual de Normas Básicas y Técnicas de Control Interno para el Sector Público Del Paraguay, emitidas por la Contraloría General de la República.
PBC de la LP N° 04/97
Contrato firmado el 11/diciembre/97 con la empresa Chávez & Díaz Asociados y Addenda del 20/abril/05.
Contrato firmado el 21/06/05 con el Ing. Carlos Velázquez Murdoch para Fiscalización de Obras de Prosecución

2.0

RESUMEN
CONTRACTUAL

Objeto

Establece la obligación de la empresa contratista de la construcción de la Penitenciería Regional de Coronel Oviedo en todo de acuerdo a lo establecido en el PBC y especificaciones técnicas.

Comitente

Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT)
CHÁVES & DÍAZ Asociados, representado legalmente por el

Contratista

Ing. Ricardo Díaz

Sistema de
Contratación

Licitación Pública Nacional N° 04/97; bajo la modalidad de precios unitarios; adjudicada por Res. MJT N° 286/97 y DPE N° 19531/97; Addenda para Prosecución, bajo la modalidad de Ajuste Alzado.

Fechas

Contrato original: 11 de diciembre de 1997
Addenda Prosecución: 20 de abril 2005

Monto contrato

Contrato original: 4.650.338.044 G.
Addenda Prosecución: 7.639.652.772 G.

Formas de pago

Contrato original:
Anticipo de 30 % del monto contractual, más certificaciones mensuales



		Addenda Prosecución: Anticipo de 20 % del monto contractual, más certificaciones mensuales Retención Caucional: 10 % del monto total de cada certificado (a ser devuelto a 30 días después de la Recepción Definitiva) De Fiel Cumplimiento de contrato por 5 % del monto contractual (a ser liberados en los 8 días de la RD), para el contrato original. Para la Addenda de Prosecución; de Fiel Cumplimiento de contrato por 8 % del monto contractual, De uso de anticipo por el 100 % de su valor y, Fondo de reparo, el 5 % de cada pago realizado
Deducciones y Garantías		
Fecha de inicio		Contrato original: 23/abril/98
Plazo		Addenda Prosecución: 16/mayo/05 Contrato original: 240 días calendario
Multas		Addenda Prosecución: 150 días calendario 50 (cincuenta) jornales del Salario Mínimo Legal para actividades diversas no especificadas de la Capital por cada día de atraso.
Recepción de los trabajos		Recepción provisoria: 18/enero/06 Recepción Definitiva: 30/marzo/06
2.1	FISCALIZACIÓN	Contrato original: fiscalización externa a cargo del Ing. Juan Scarone. Addenda Prosecución: fiscalización externa a cargo del Ing. Carlos Velázquez Murdoch., contrato firmado el 21/junio/05.
2.2	DESARROLLO DE OBRA	La obra iniciada el 23 de abril de 1998 tuvo un desarrollo discontinuo, así se brinda una reseña cronológica de la misma: Abril/98; <i>inicio</i> de obra. Julio/98, febril actividad con 170 personales en obra. Setiembre/98; contratista comunica a Fiscal (nota del 12/09/98) <i>disminución de ritmo</i> de obra (sólo rubro H° A°) por demora excesiva en pagos de certificados. Nov-dic/98; número de obreros se redujo a 20 personas. Enero/99; el avance de obra llegaba al 38 %. Abr-Mayo/99; cuatro reuniones c/contratistas para destrabar situación de paro de obra por falta de pagos desde hacía 8 (ocho) meses; la rescisión sería desfavorable, luego, planteamiento de compensaciones, liquidaciones preformas, preparación Addenda. Junio/99; <i>firma</i> 1ª. Addenda (24/06/99) para determinar compensaciones por situación de paro por falta de pagos de certificados. Se asume <i>suspensión</i> como tal a partir de jul/99 (nota NGM



N° 183/05, del Ministro Juan D. Monges).

Sin datos en el periodo de jun/1999 a agosto/2000.

Setiembre/2000; *reinicio* de obras en rubro de H° A°, llega a culminar dicho rubro (Acceso principal y Tanque elevado).

Nov/2000, 10 (diez) personales para trabajos en Tanque elevado de H° A°, el avance al 30/11/00, llegaba a 39.10 %.

Dic/00, H° A° en Acceso Principal

Enero/2001; *reinicio de actividades* al 08/01/01, con 8 obreros, un Ing. Residente y 1 administrativo, para desencofrados, ordenamiento de materiales, equipos, madera y limpieza; al 30/01/01, sin actividad en obra.

Sin datos entre feb/01 a mar/02.

Junio/2002; el Ministerio *emite* Resolución 162 (24/06/02) por la que *declara la suspensión de las obras* de las Penitenciarías regionales de Itapúa, Coronel Oviedo y Pedro Juan Caballero, sin especificar el tiempo o plazo de ello.

Sin datos entre jul/02 y abr/04, sólo algunos intercambios de notas entre Ministerio y Contratista; como ejemplo, nota de la Contratista de fecha 22/04/04, por la que manifiesta la disposición para continuar las obras e informa del estado financiero de los pagos realizados por el MJT.

Conversaciones para llegar a acuerdo de prosecución

Abril/05; Acta de Acuerdo para la *prosecución de obras* (02/04/05); consulta a CGR al respecto (Nota CGR N° 1008/05 del 12/04/05).

Se *firma* Addenda de Prosecución (20/abril/05), se elimina Addenda anterior, se determina devolución de dinero cobrado en ese concepto por el contratista, se modifica la modalidad de contratación de precios unitarios por el de Ajuste Alzado, se reajustan precios originales de rubros no realizados a Dic/04, utilizándose la misma fórmula de reajuste original con diferentes coeficientes, para la parte de Albañilería y varios; para la parte eléctrica, para la varilla de acero; se establecen nuevos precios para obras nuevas no contempladas en el llamado original a precios actualizados a Dic/04; se habla de adecuación a la nueva Ley N° 2051/03, de Contrataciones Públicas; manteniéndose la vigencia del contrato original firmado bajo imperio de la Ley N° 1045/83 – "Del Régimen de Obras Públicas" y de igual manera la misma fórmula de reajuste citada del año 1997.

La prosecución se da a partir del 16/mayo/05 y con ciertas modificaciones y compensaciones de rubros por sustituciones realizadas, se llega a la recepción provisoria el 18/enero/06, en tanto, la definitiva al mes siguiente en 30/marzo/06; sin posibilidad de habilitación, por diferentes carencias (entre ellas, insuficiencia de agua, desagüe cloacal no apto, falta de



sistema de comunicación, deficiencia del sistema de seguridad (señales débiles, etc.), llegando a habilitarse recién en noviembre/06, tras conexión al sistema de aprovisionamiento de agua potable a la ciudad de Coronel Oviedo y algunos trabajos en el sistema de desagüe cloacal, no incluyéndose los sistemas de señales débiles.

2.3 ADMINISTRACIÓN

Cabe destacar en este punto que a lo largo de nueve (9) años de desarrollo de obra, se sucedieron diez administraciones, es decir, fueron nombrados diez (10) Ministros de Justicia y Trabajo, con periodos de mandatos que variaron entre tres (3) años y quince (15) días (**Anexo Gráfico C1**).

3.0 EVALUACIÓN DESCARGO MJT

La Institución presentó los descargos correspondientes a las observaciones del examen (comunicadas por nota CGR N° 3114/07); a través de nota NGM/N° 359/2007, ingresada a través de Exp. CGR N° 3836/07; los que han sido evaluados por el Equipo Auditor designado y cuyo resultado, se adjunta como **Anexo D – EVALUACIÓN DESCARGO MJT**.



CAPITULO II

DESARROLLO DE LAS OBSERVACIONES

A. SECCIÓN TÉCNICA

2.1. Del cumplimiento de metas y objetivos por parte del MJT

2.1.1 Del cumplimiento de los objetivos y metas establecidos

La gestión del MJT en lo referente a la construcción de la Penitenciaría de Coronel Oviedo, puede resumirse en los siguientes aspectos:

- **Presupuestario:** evidenciado por las dificultades para el pago de los certificados de obra al poco tiempo de iniciada la construcción, creándose retrasos hasta llegar a la paralización de obra, con todas las consecuencias derivadas de ello (incremento en el costo, retraso en la disponibilidad de la nueva penitenciaría, etc.)
- **Técnico:** con indefiniciones y falta de planos, reiteradas veces reclamados por el contratista, desde su inicio y durante el transcurso de la misma.
- **Contractual:** evidenciado en cláusulas tales como la **20ª**, que habilita al Ministerio a contratar, al margen del contrato ya firmado, bienes o servicios complementarios; la **25ª** que establece el reajuste de precios en contravención de lo dispuesto por la Ley 1045/83 - "Del Régimen de Obras Públicas" bajo cuyo imperio se formaliza el contrato; la **27ª** que permite al Ministerio suspender parte o toda la obra "...por cualquier causa y por el período de tiempo que considere necesario o indispensable..."; la **31ª** que establece las compensaciones que recibirá el contratista en caso de la rescisión del contrato por parte del Ministerio, y que por su cuantía prácticamente obliga al Ministerio a la prosecución del contrato ante la pérdida que significaría rescindirlo. A modo de ilustración se cita que el beneficio esperado por el contratista es, en lo usual, del diez por ciento (10%), mientras que uno de los ítems de compensación contempla el pago del veinte y cinco por ciento (25%) del monto de obras no construidas al tiempo de la rescisión, agregándose dos ítems más.
- **Plazo:** El plazo contractual se extendió por espacio de casi **2898 días**, casi 8 años, llegando a la recepción final en marzo/2006, y a su habilitación en noviembre del mismo año, habiéndose experimentado un prolongado tiempo de suspensión de obra. (de enero/99 a setiembre/00 y de enero/01 a abril/05).
- **Monto:** El monto contractual original de G. 4.650.338.044 (guaraníes cuatro mil seiscientos cincuenta millones trescientos treinta y ocho mil cuarenta y cuatro), a partir de la prosecución de las obras pasó a constituirse en G. 7.639.652.772 (guaraníes siete mil seiscientos treinta y nueve millones seiscientos cincuenta y dos mil setecientos setenta y dos), habiéndose incluido en el mismo, un monto aproximado de G. 1.462.433.342 (guaraníes un mil cuatrocientos sesenta y dos millones cuatrocientos treinta y tres mil trescientos



cuarenta y dos) por trabajos complementarios, inicialmente no contemplados en el contrato.

- **Calidad de obra:** La calidad de obra lograda, tomando en cuenta los recursos y el tiempo invertidos, no es óptima ya que, a primera vista, se observan falencias en lo que respecta a los sistemas de pararrayos (no se instalaron) de seguridad y de señales débiles (circuito cerrado, voiceo, etc.), disposición de aguas servidas y pluviales, disposición de desechos, sistema de agua corriente, sistema eléctrico y sistema de comunicación (no hay línea baja), nota de Director de Obras del 26/09/06 (**Anexo B1**) y otras observaciones que fueran realizadas según **Acta de Verificación de Obras (Anexo C2)** en fecha 09/octubre/2006.
- **Medio Ambiente:** también presentó aspectos objetables, pues de principio no se contó con el Estudio de Impacto ambiental, por otro lado, se verificó que:
 - El sistema de desagüe cloacal adoptado produce efluentes que afloran en la superficie y cuyos olores son perceptibles en un amplio radio en torno de los pozos ciegos.
 - El sistema de desagüe pluvial, el cual se utiliza para disponer de los desperdicios provenientes de la cocina ante la falta de un sistema adecuado, se halla obstruido y produce la proliferación de gusanos y la emisión de malos olores.
 - Las basuras provenientes de la Penitenciaría se disponen en el patio entre las alambradas de seguridad, con su consiguiente carga de podredumbre, olores nauseabundos y contaminación, sin mencionar la cantidad de insectos que atrae.
- **Administración:** No se realizaron los estudios de factibilidad correspondientes. Ver nota de la Dirección de Obra de fecha 07/08/06 (**Anexo B2**). Durante el desarrollo de obra, se sucedieron diez (10) administraciones, es decir, fueron nombrados diez (10) Ministros, con periodos de mandato que variaron desde 15 días, hasta 3 años; con las consecuencias que ello implica. (establecimiento de nueva gente, "de confianza", de la nueva administración, en sustitución de las anteriores, con ello, la prolongación en tiempo y costo de la obra).

El Art. 34° de la Ley N° 1045/83 - "Del Régimen de Obras Públicas" dice: "Todo proyecto de obra pública deberá contar con el estudio de factibilidad que lo justifique"

Las Normas Técnicas de Control Interno de Proyectos de Obras Públicas de la CGR, como requisito previo a la iniciación establecen: "Para ordenar la iniciación de un proyecto de obra pública, la máxima autoridad de la institución responsable debe identificarlo explícitamente, indicando el nombre del proyecto, sus objetivos, su alcance, el responsable, la fecha de terminación y la financiación u origen de los recursos".

Así también, para la etapa de Factibilidad expresa: "La etapa de factibilidad y evaluación debe estudiar el proyecto en todos los aspectos necesarios, a fin de que



constituyan plenos elementos de juicio para que la entidad pueda tomar una decisión definitiva sobre su ejecución o abandono"

Lo que resulta decir de otra manera: que se debe asegurar la factibilidad técnica, legal, financiera, social y política necesaria, para llevar a buen término la obra.

El contrato firmado en fecha 11/12/97, establecía:

El plazo contractual de 240 días calendario.

El monto contractual de G. 4.650.338.044 (guaraníes cuatro mil seiscientos cincuenta millones trescientos treinta y ocho mil cuarenta y cuatro).

En cuanto a los objetivos, de la nota N° NGM 183 (05/04/2005) (**Anexo B3**) y compendio de documentos, ingresados como expediente CGR N° 1327/05, remitidos por el MJT, se puede deducir que entre los objetivos principales perseguidos por la Institución con la construcción de las penitenciarías, fue la de paliar el hacinamiento en que viven los internos penitenciarios de toda la república, en este caso particular, de la PRCO, a efectos de lograr la reforma penitenciaria buscando la reinserción de los internos a la sociedad.

De igual manera, conforme cuestionarios realizados al MJT y reiteración final según Nota CGR N° 6655/06 (16/11/06) sobre varios puntos, entre los cuales se encontraban lo relativo a objetivos perseguidos; documentos donde se hallaban contenidos, y sobre indicadores de gestión y parámetros de medición; la Institución contesta por Nota NGM N° 637 de fecha 17/11/06 y compendio de documentos, ingresada como expediente CGR N° 6528/06, lo siguiente respecto al objetivo:

"Fueron encarados como políticas públicas del gobierno Nacional a fin de evitar el hacinamiento y la superpoblación de las penitenciarías existentes. Se buscó concentrar en 4 unidades penitenciarias, ubicadas estratégicamente en la región oriental, a fin de cubrir una vasta zona del territorio nacional. En su momento, se previó culminar con las cuatro unidades penitenciarias, pero las causales de las paralizaciones se hallan expresadas anteriormente"...

Así también, respecto a los parámetros de evaluación responde: *"El MJT a través de los diferentes estamentos internos de auditoría, control y fiscalización y en cada área realiza la evaluación periódica de los planes de ejecución presupuestaria y necesidades"*; sin embargo, no se remitieron dichas evaluaciones.

La calidad de la obra también debe ser asegurada, respondiendo 100% a las especificaciones técnicas y diseños establecidos, más aún, en cuanto a la seguridad por tratarse de una Institución Penitenciaria.

Por otro lado la Ley 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental" establece en su Art. 7°: Se requerirá de la Evaluación de Impacto Ambiental para los siguientes proyectos obras o actividades públicas o privadas:



- a) Los asentamientos humanos, las colonizaciones y las urbanizaciones, sus planes directores y reguladores.
- c) Los complejos y unidades industriales de cualquier tipo.
- s) Cualquier otra obra o actividad que por sus dimensiones o intensidad sea susceptible de causar impactos ambientales.

La inobservancia de normas y de la legislación vigentes, en cuanto a determinación de objetivos y factibilidad de obra, así como la falta de un Control Interno Institucional eficaz, agravado por el sucesivo cambio de administraciones, permitieron el desarrollo irregular de la obra y su prolongación en el tiempo.

El plazo contractual de 240 días calendario, se extendió por espacio de casi 2898 días, vale decir, **1.107,50%** por sobre el plazo inicial (casi 8 años); habiéndose **iniciado en abril/98**, se **inauguró** en febrero/06, la **recepción final** se realizó **en marzo/2006**, y su **habilitación**, en noviembre del mismo año; llegando a darse periodos de suspensiones de obras estimados desde enero/99 a setiembre/00 y desde enero/01 a abril/05.

El **monto contractual original** pasó de **G. 4.650.338.044** (guaraníes cuatro mil seiscientos cincuenta millones trescientos treinta y ocho mil cuarenta y cuatro), habiéndose pagado certificados por lo construido hasta la suspensión de obras y compensaciones por los retrasos en la ejecución, a un monto total de **G. 7.639.652.772** (guaraníes siete mil seiscientos treinta y nueve millones seiscientos cincuenta y dos mil setecientos setenta y dos) para la **prosecución de obras**, incluyéndose en el mismo un monto de **G. 1.462.433.342** (guaraníes un mil cuatrocientos sesenta y dos millones cuatrocientos treinta y tres mil trescientos cuarenta y dos) por **trabajos complementarios** no contemplados inicialmente. Descontado este último monto, queda un total de **G. 6.177.219.430** (guaraníes seis mil ciento setenta y siete millones doscientos diecinueve mil cuatrocientos treinta) correspondiente a los trabajos no ejecutados del contrato original; es decir, que la **construcción de la parte faltante** costó **32,83% más caro** que lo que costaba la obra completa inicialmente. Con relación a los trabajos complementarios, cabe señalar que el monto de los mismos ameritaba el llamado a una nueva licitación.

Conclusión N° 1:

El MJT no ha demostrado **eficiencia** en el uso de los recursos, pues, aparte de no concluir la obra con lo asignado a ella, su falta de gestión apropiada hizo que se destinaran sumas de dinero al pago de necesidades surgidas por su propio incumplimiento. Estas deficiencias se dieron tanto en el aspecto presupuestario, como en el técnico y contractual.

La **ineficacia** del MJT es patente, pues no logró los objetivos propuestos bajo las condiciones definidas inicialmente en lo referente al plazo, monto, ni calidad de obra.

La **economía**, entendida en los términos de la definición adoptada, sólo se dio en los documentos de la Licitación que establecían plazos y precios provenientes del



Concurso de Oferentes y que, al menos en teoría, permitían obtener lo óptimo en esas materias. El desarrollo de la obra confirma el aserto anterior, pues, la calidad, cantidad y oportunidad al menor precio no fue logrado durante el proceso seguido, resultando una obra cara, tardía y con reparos en cuanto a su calidad.

La **ecología** también presenta aspectos objetables, pues de lo descrito se verifica que no fue involucrada en la gestión de la administración.

De manera general se concluye que el MJT no ha cumplido sus objetivos.

Recomendación N° 1:

El MJT debe establecer con claridad los objetivos y las metas de consecución de esos objetivos, con la construcción de cada proyecto de obra pública; así como contar con los estudios pertinentes que determinen la factibilidad técnica, económica, ambiental y política de realización de la obra, en todo de acuerdo a la legislación y normas vigentes; y fortalecer su sistema de control interno a fin del eficaz manejo de recursos públicos.

En otro sentido, ya que se trata de políticas públicas, el Gobierno debe velar porque no se den los cambios frecuentes en la conducción del Ministerio, de modo a evitar que se prolonguen en el tiempo la administración de los contratos y mejorar la eficacia de los mismos.

2.2 De la administración del contrato de construcción de la Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo.

2.2.1 De las decisiones administrativas adoptadas para el establecimiento del Acuerdo y de la Addenda para prosecución de las obras

2.2.1.1 Contexto del desarrollo de obra y síntesis cronológica de las decisiones tomadas

- El llamado a LP N° 04/97, fue realizado en agosto/97, siendo **Ministro** el Dr. Sebastián González Insfrán
- Se **nombra Ministro** en oct/97 al Dr. Manuel Morales.
- La firma de **contrato** se realizó el 11/12/97, fue protocolizado en abril/98.
- El **inicio de obra** se verificó el 23 de abril de 1998 y tuvo un desarrollo discontinuo, de febril, con 170 personales en obra (jul/98), a disminución en Setiembre/98; contratista comunica a Fiscal (nota del 12/09/98) disminución de ritmo de obra (sólo rubro H° A°) por demora excesiva en pagos de certificados, reduciéndose en Nov-dic/98; número de obreros se redujo a 20 personas. Enero/99, el avance de obra llegaba al 38 % (sólo desencofrados, algunas mamposterías y contrapisos).
- Se **nombra Ministro** en ago/98 al Abog. Ángel R. Campos.
- Se **nombra Ministro** en marzo/99 al Dr. Silvio Ferreira.



- Entre abril y mayo/99, se realizaron **cuatro reuniones** c/contratistas, según **Actas** elaboradas, para destrabar la situación de paro de obra por falta de pagos desde hacía 8 (ocho) meses; la rescisión sería desfavorable por causa de cláusula de indemnización, luego, se plantearon compensaciones, se presentaron los estados de cuentas y las liquidaciones proformas, preparación Addenda.
- Junio/99; se firma la **1ª. Addenda (Anexo B4)** por parte del Ministro Dr. Silvio Ferreira y los cuatro representantes de los contratistas, donde se establecen las condiciones necesarias (pagos y compensaciones a Contratistas) para la prosecución de obras suspendidas por falta de pagos de certificados (el MJT asume suspensión como tal a partir de jul/99, s/nota NGM N° 183/05, del Ministro Juan D. Monges).
- En Setiembre/2000; se reinicia las obras en el rubro de H° A° (Acceso principal y Tanque elevado), Nov/2000, 10 (diez) personales para trabajos en Tanque elevado de H° A°, el avance al 30/11/00, llegaba a 39.10 %; Dic/00, H°A° en Acceso Principal y culmina en enero/2001; reinicio de actividades al 08/01/01, con 8 obreros, un Ing. Residente y 1 administrativo, para desencofrados, ordenamiento de materiales, equipos, madera y limpieza; al 30/01/01, sin actividad en obra.
- Se **nombra Ministro** en feb/02 al Dr. Diego Abente Brun.
- Abril/2002; el Ministerio emite **Resolución 162** del 22/04/2002 (**Anexo B5**) por la que declara la suspensión de las obras de la Penitenciarías Regionales de Itapúa, Coronel Oviedo y Pedro Juan Caballero, por el término de 45 (cuarenta y cinco) días.
- Se **nombra Ministro** en oct/02 al Dr. Angel José Burró.
- Entre jul/02 y abr/04, sólo algunos intercambios de notas entre Ministerio y Contratista; como ejemplo, nota de la Contratista de fecha 22/04/04, por la que manifiesta la disposición para continuar las obras e informa del estado financiero de los pagos realizados por el MJT.
- Se **nombra Ministra Interina** en jul/03 a la Dra. Stella Samaniego de Centurión.
- Se **nombra Ministro** en ago/03 al Dr. Juan Darío Monges.
- Abril/05; **Acta de Acuerdo** del 02/04/2005 (**Anexo B6**) entre el MJT (Arq. Carlos Varela) y representante de la contratista (Ing. Ricardo Díaz) para acordar los términos para la prosecución de obras (se deja sin efecto Addenda anterior de jun/99, la contratista devuelve dinero cobrado en base a la misma, reconoce gastos de mantenimiento de obra, se reajustan precios de rubros no realizados a dic/2004 y nuevos de trabajos complementarios, nuevo monto de obra, adoptándose el sistema de Ajuste Alzado).
- Se realiza **consulta a la CGR**, NGM/N° 183 del 05/04/05 por la que a fin de continuar con el proceso para reiniciar los trabajos de construcción de la PRCO, solicita "...un análisis referente a las gestiones realizadas por esta administración hasta la fecha, con las indicaciones y recomendaciones que el Organismo Superior de Control...considere pertinentes para el mejor cumplimiento de los objetivos implícitos en la culminación de la obra de



construcción mencionada..."

- Se firma **Addenda de Prosecución** del 20/abril/2005 (**Anexo B7**), entre el Ministro Dr. Juan Darío Monges y el representante de la contratista, Ing. Ricardo Díaz, donde se reproducen las condiciones determinadas en Acta de Acuerdo del 02/04/05, se elimina Addenda anterior, se determina devolución de dinero cobrado en ese concepto por el contratista, se modifica la modalidad de contratación de precios unitarios por el de Ajuste Alzado, se reajustan precios originales de rubros no realizados a Dic/04, utilizándose la misma fórmula de reajuste original con diferentes coeficientes, para la parte de Albañilería y varios; para la parte eléctrica, para la varilla de acero; se establecen nuevos precios para obras nuevas no contempladas en el llamado original a precios actualizados a Dic/04; se habla de adecuación a la nueva Ley N° 2051/03, de Contrataciones Públicas; manteniéndose la vigencia del contrato original firmado bajo imperio de la Ley 1045/83 – Del Régimen de Obras Públicas y de igual manera la misma fórmula de reajuste citada del año 1997, más otras como nuevo anticipo, garantía, fuente de financiamiento y plazo.
- La **prosecución** se da a partir del 16/mayo/05.
- Se **nombra Ministro** en mayo/05 a Don Rubén Candia Amarilla.
- Se **nombra Ministro** en ago/05 a Don Alcides Céspedes Aguilera.
- Con ciertas modificaciones y compensaciones de rubros por sustituciones de otros a no ser realizados, así como de prórroga en el plazo contractual, se llega a la **recepción provisoria** el 18/enero/06 (**Anexo B8**).
- En tanto, se procede a **inaugurar** el local penitenciario, el 27/02/06 (Anexo fotográfico de placa conmemorativa).
- Al final la **recepción definitiva**, se realiza el 30/marzo/06 (**Anexo B9**); sin posibilidad de habilitación, por diferentes carencias (entre ellas, insuficiencia de agua, desagüe cloacal no apto, falta de comunicación, deficiencia del sistema de seguridad (señales débiles, etc.).
- Llegando a **habilitarse** recién en noviembre/06, tras conexión al sistema de aprovisionamiento de agua potable a la ciudad de Coronel Oviedo y algunos trabajos en el sistema de desagüe cloacal, sin incluirse los sistemas de señales débiles.

2.2.1.2 Del cumplimiento de las condiciones establecidas por la CGR para dar continuidad a las obras de la PRCO

Ante cuestionario realizado por el equipo de trabajo (Notas I2/205/06 y CGR N° 6227/06), respecto al cumplimiento de ciertas condiciones establecidas en la Nota CGR N° 1008/05 (**Anexo C3**), en relación a consulta realizada por el Ministerio según Nota NGM/N° 183 del 05/04/06 por la que a fin de continuar con el proceso para reiniciar los trabajos de construcción de la PRCO, solicita "...un análisis referente a las gestiones realizadas por esta administración hasta la fecha, con las indicaciones y recomendaciones que el Organismo Superior de Control...considere pertinentes para el mejor cumplimiento de los objetivos implícitos en la culminación de la obra de



construcción mencionada...", el Ministerio responde por NGM/N° 637 del 17/11/06 (**Anexo B10**):

"Punto 11: Se remiten documentos originales a consideración de la Contraloría General de la República

Punto 14: Se remiten documentos originales a consideración de la Contraloría General de la República.

Punto 16: Se hallan contenidas en la última parte del numeral 4) Punto 2 y 3; que entre otras cosas dice: "Sin duda alguna, los actos administrativos llevados a cabo para la continuidad de los trabajos de construcción de la Penitenciería Regional de Coronel Oviedo, se han ajustado estrictamente a las orientaciones y criterios expuestos por la Contraloría General de la República en los términos contenidos en la Nota 1008/05 ... la mora de la administración en el pago de los trabajos certificados no solo por la empresa adjudicada para la obra de Coronel Oviedo sino que todas las demás, verificada a partir de setiembre de 1998 en adelante, hasta que se iniciaron las conversaciones y reuniones para destrabar el inconveniente mediante acuerdos suscritos a partir de abril de 1999, constituyen procesos complejos que no permiten atribuir responsabilidad a los diversos actores que han tenido participación en este proceso de ejecución, por lo menos sin violentar principios constitucionales y legales que garantizan el Derecho a la presunción de inocencia, al debido proceso y a la defensa en juicio, razón por la cual la activación del mecanismo sancionatorio administrativo se halla supeditada a la apreciación que pueda surgir de otros órganos legalmente habilitados para el efecto" .

Punto 17: Ya fueron remitidos por el Ministerio de Justicia y Trabajo entregados a la Contraloría, donde se incluyen las respuestas a la CGR N° 1008/05 del 12 de abril del 2005, no obstante se remiten nuevamente para cuanto hubiere lugar"

Por otro lado, según nota de fecha 14/09/2006 (**Anexo B11**), del Director de Contabilidad, Lic. Oscar Sosa (interlocutor administrativo), señala la interpretación dada a la Nota CGR 1008/05, en el sentido de que cabían dos alternativas para la continuidad de obras y que el MJT adoptó la prosecución y no un nuevo llamado, por ello la no necesidad de resolución de la UOC del MJT al respecto, lo que textualmente se expresa *"Por lo tanto, esta institución no consideró conveniente emitir un dictamen que sustente una Contratación Directa vía Excepción, por lo que la alternativa elegida fue la de la prosecución de las obras."*

Al respecto, la Nota CGR 1008/05 del 12/04/05, decía: *"Esta Contraloría General atendiendo a los antecedentes obrantes, en primer lugar señala que los fundamentos para una contratación directa vía excepción estarían suficientemente acreditados, en razón a la urgencia en el Acta de fecha 02/04/2005, resultante de la reunión interinstitucional llevada a cabo para tratar la continuidad de la construcción de la citada Penitenciería. No obstante, se hará necesario, a los efectos de dar cumplimiento a lo establecido en la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", que*



la UOC emita un dictamen fundado y motivado, previo a la resolución ministerial que autorice la contratación directa.

Por otro lado, considerando que la suspensión de obras se ha debido al incumplimiento de pagos por parte de la administración, es factible señalar que la firma adjudicada en virtud de la Licitación Pública N° 04/97, para la ejecución de la obra, no ha sido responsable de la suspensión mencionada. Por ello, no existirían impedimentos para la contratación de la misma para la finalización de la obra. Esto, siempre que la firma posea a la fecha, la capacidad legal requerida por las leyes vigentes para contratar con el Estado y la capacidad técnica para ejecutar eficientemente la obra. Asimismo, que el Ministerio compruebe que los precios estipulados sean razonables de acuerdo a la cotización en el mercado de los rubros correspondientes y que se cuente con la disponibilidad presupuestaria para financiar los nuevos costos.

Finalmente, considerando que la documentación recibida atribuye a la contratante la responsabilidad de la interrupción de la obra y las consecuencias derivadas de ella, incluida la necesidad de adoptar la contratación directa por vía excepción, como medida urgente para la continuidad de la misma, el Ministerio deberá realizar las investigaciones pertinentes a efectos de determinar la responsabilidad de los funcionarios actuantes."

El Dictamen del Asesor Legal, Abog. Jorge L. Monges (**Anexo C4**), respecto a la legalidad de la Addenda expresa en sus últimos párrafos:

"Conforme a lo señalado en forma precedente, se han introducido modificaciones sustanciales al Contrato de fecha 11/12/97 a través de la Addenda citada líneas arriba, como ser: a) Se ha procedido al reajuste de rubros no ejecutados (no a su actualización según precios de mercado) y a la inclusión de trabajos complementarios por un total de G. 7.639.652.772, y b) Se ha procedido al cambio del sistema de contratación pasando del sistema de Precios Unitarios al de Ajuste Alzado, por el monto total de la planilla reajustada, permaneciendo vigentes todas las demás condiciones del contrato entre las partes, situación esta, poco clara y confusa, ya que se pretende mantener en vigencia un contrato basado en la Ley N° 1045/83 "Que establece el régimen de Obras Públicas", con artículos de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", siendo que las modificaciones establecidas por dicha addenda están regidas por la ley vigente al momento de su suscripción.

En consecuencia, dichas modificaciones, dan viabilidad para la firma de un nuevo contrato, tal como se deduce de la Nota CGR N° 1008/05, previo ajuste final de cuentas y dejar sin efecto el contrato original, y no extender su vigencia a través del tiempo por medio de una addenda, ya que esta no prevé su rescisión en forma expresa, sino todo lo contrario, como es el caso que nos ocupa. Por tanto, esta Asesoría concluye que debió haberse suscripto un nuevo contrato y no una Addenda".

El MJT no ha atendido las recomendaciones realizadas por la CGR conforme Nota CGR N° 1008/05, para la prosecución de obras de la PRCO.

La prosecución de obras sigue bajo imperio de la Ley N° 1045/83 - Que establece el Régimen de Obras Públicas, con todas las consecuencias que ello implica.



Comentarios

El MJT no entregó el organigrama institucional solicitado por esta Auditoría, simplemente entregó la copia de una hoja que constituye parte del Decreto Presidencia de la República N° 12402 **"Por la que se reorganiza la estructura del Ministerio de Justicia y Trabajo"** donde se aprecia que según el Art. 19° inc. h) Dirección de Construcciones, como repartición de la Dirección General de Administración y Finanzas, de modo a poder determinarse la competencia (desde el punto de vista legal, en especial) de los diferentes actores para la toma de ciertas decisiones (claro está, se excluye la figura de los Ministros).

El MJT no entregó documentaciones contables con relación a la disponibilidad y ejecución presupuestarias referentes a la primera etapa de obra (remisión a Tribunal de Cuentas de dónde ya no se pudo recuperar), de modo a determinar con claridad la causa de la falta de pago de las certificaciones (falta de disponibilidad o de transferencias por parte del MH); no así con relación a la prosecución.

La resolución N° 162 del 22/04/2002, del Ministerio de Justicia y Trabajo "Por la cual se ordena la suspensión de la Ejecución de las Obras de Construcción de las Penitenciarías Regionales de Itapúa, Pedro Juan Caballero y Coronel Oviedo", en parte de su considerando expresa: *"Que la decisión adoptada se dirige fundamentalmente a allanar los obstáculos **que han impedido la correcta ejecución de los contratos de obra celebrados (las negritas son nuestras)**, a los efectos de evitar que los inconvenientes surgidos lleguen a traducirse en perjuicios par a los intereses públicos"*.

Es decir, el propio MJT, reconoce deficiencias en la administración del contrato (hasta ese entonces por lo menos).

Por otro lado contesta según El MJT en su Nota NGM N° 637/06 (**Anexo B10**), que la Fiscalización externa de la obra la cumplieron: *"la Empresa Ybyturuzú S.A., representada por el Ing. Juan Scarone, cuya designación quedó suspendida en virtud de lo dispuesto por Resolución Ministerial N° 162 del 22 de abril 2002. Posteriormente, a los fines de prosecución de los trabajos, fue designado el Ing. Carlos Velásquez Murdoch, mediante un Concurso de Ofertas en el que resultó el proponente con la Oferta más ventajosa a los intereses institucionales"*.

Con ello se daba cumplimiento al Art. 46° de la Ley N° 1045/83 - Que establece el Régimen de Obras Públicas, con relación a la contratación de la Fiscalización de obra. Se sucedieron diez administraciones o Ministros al frente de la Institución, durante el tiempo de duración de la obra.

Se realizaron las recepciones tanto provisional, como definitiva, sin que la obra se encontrara terminada en todas sus partes, conforme se puede determinar de la lectura de los Libros de Obras y Acta de Recepción Provisoria y Anexo, como lo establece el contrato en su Art.22 – Recepción de Obra, párrafo II: *"Cuando todos los trabajos que forman parte del contrato hayan sido terminados en todas sus partes, incluyendo una limpieza general, se procederá previa solicitud del Contratista y dentro de los 10 (diez) días calendarios siguientes a esta solicitud, a la verificación de la obras, elaborándose*



un Acta de Recepción Provisoria donde se asentarán, si los hubieren, los defectos o ejecuciones deficientes observadas. La fecha del Acta determinará el cumplimiento o no del cronograma previsto y que forma parte de este contrato".

El MJT no ha cumplido los siguientes requisitos señalados por la CGR, por cuanto:

1. No emitió resolución fundada por parte de la UOC para lo que sería una contratación directa, los trabajos complementarios ya ameritaban un llamado, s/nota del 14/09/06 del Lic. Oscar Sosa Interlocutor Administrativo (**Anexo B11**).
2. No entregó ninguna documentación que constituya y justifique la realización de los análisis de precios reajustados a diciembre/04 de los rubros faltantes o no ejecutados en la primera etapa y de los nuevos rubros de trabajos complementarios, de modo que se determinen su correspondencia con los precios de mercado a dic/04. En reunión de fecha 10/08/06, donde estuvieran presentes el Ing. Ricardo Díaz (representante contratista) y el Arq. Hernán Benítez Director, a la pregunta de que se realizaron o no estos análisis, ambos respondieron negativamente.
3. No adoptó ninguna medida para determinar responsabilidades, con relación a los motivos de la suspensión.

La práctica del constante cambio de la máxima autoridad del Ministerio implementada por el Gobierno que trae aparejado consigo los cambios en la estructura interna de la institución, generalmente en los niveles de decisión (entorno de confianza); como la falta de soporte efectivo de las asesorías y de los niveles operativos a través de informaciones y documentaciones veraces y oportunas, para la toma de las decisiones administrativas pertinentes, han sido factores preponderantes para el desarrollo irregular de la obra.

Por otro lado, tantos cambios difuminan la responsabilidad de las administraciones respecto al desarrollo de obra citado.

Conclusión N° 2:

La administración del proyecto de construcción no ha sido efectiva por cuanto:

- Han transcurrido prácticamente diez (10) años desde su inicio, hasta su recepción y habilitación correspondiente.
- Se han tomado decisiones administrativas (Adendas) que no reunieron las condiciones formales y legales necesarias que ponen en duda su validez.
- La obra no se encuentra completa y apta para sus fines, por cuanto presenta falencias desde el punto de vista de la seguridad (inadmisible por su naturaleza), de la operatividad y funcionamiento y del impacto ambiental.

Recomendación N° 2:

El Ministerio debe fortalecer su estructura interna de manera a que la máxima autoridad pueda tomar las decisiones más convenientes a los intereses de la institución, a partir de las asesorías correspondientes y de los soportes técnicos y



documentales de los niveles operativos necesarios, de modo que pueda tener un oportuno y claro panorama de las situaciones de los proyectos encarados.

El Gobierno Nacional debe tratar de evitar los frecuentes cambios en las Secretarías de Estado, a partir de la elección de las personas idóneas y más capaces para ocupar los respectivos cargos.

2.3. De la adecuación del proyecto a las exigencias técnicas del tipo de instalación proyectada

2.3.1 De la adecuación de las instalaciones a las exigencias o conceptos de seguridad en vigencia.

Ubicación

La P.R.C.O. se encuentra ubicada en la localidad de Saró Caró, distante aproximadamente a 9 km de la rotonda de la ciudad de Coronel Oviedo, donde se halla la terminal de ómnibus; a menos de 1 Km. de la ruta asfaltada que lo conecta a Villarrica; y como a 1 Km. del aeropuerto de la ciudad; rodeada de población citada y fundada en un terreno bastante accidentado (que exigió un movimiento de suelos ponderable para su nivelación) y sobre elevado con respecto a la ruta mencionada.

Aspectos relativos a la seguridad y al ambiente, observados en el relevamiento de obras

El perímetro está materializado por una cerca de estructura metálica de caños galvanizados de 2.5" de diámetro y malla de alambre tejido de 6 m de alto; en tanto, lo correspondiente al perímetro interior que encierra los pabellones de internos "A", "B" y Talleres, es de H° A° de 6 m de alto igualmente, el mismo no atraviesa las paredes extremas de dichos bloques, así también, quedan fuera de este muro los pabellones de Cocina y Guardias y el Bloque de Visitas – Admisión en Planta Baja y Pabellón de internas y Administración en Planta Alta. Estos ítems no fueron previstos en contrato original, sino a partir de la prosecución como rubros nuevos.

La sujeción de los caños de PVC, de bajada de desagües, tanto cloacal, como pluvial, que son externas, están realizadas con abrazaderas de chapa metálica; en tanto, las juntas de dilatación en los diferentes bloques, están cubiertas con chapa metálica fina, algunas de las cuales se verificaron (después de la habilitación del penal) ya fueron arrancadas de sus respectivos lugares.

Las bocas para incendio, con las mangueras interiores, están dispuestas en cajas metálicas con tapas de vidrio, se hallan distribuidas en todo el local, pero algunos, dentro de los pabellones de reclusos.

De igual manera, se encontraron algunos faltantes de varillas en las rejillas o registros de las cañerías de bajadas de la estructura de parasoles.

No se previeron los sistemas de señales débiles de seguridad en el contrato original, y si bien se trataron de incluirlas en la prosecución, no se tuvo la financiación necesaria para hacerlos, por lo que **el penal no cuenta con:** circuito cerrado de TV, sistema de



voceo, cables sensores en cerco y enterrados, ni siquiera cuenta con línea telefónica para comunicación con el exterior. Tampoco cuenta con sistema de pararrayos. Por último, no cuenta con tratamiento de efluentes cloacales, de aguas servidas y de basuras.

Hechos subsecuentes: el 28/11/06, los medios de comunicación difundieron la noticia de la fuga de reclusos de la recientemente habilitada Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo; de igual manera en enero/2007, ocurrió una nueva fuga.

Según Enciclopedia de Arquitectura PLAZOLA (Alfredo Plazota Cisneros) facilitada por el Centro de Estudiantes de Arquitectura de la UNA, en su apartado "**Reclusorio (Anexo C5)**", tiene:

Ubicación: ...deben ser ubicados fuera del perímetro urbano, evitando la cercanía de áreas que incidirían en interrelaciones negativas.

Se evitara la proximidad a vías de ferrocarril y arterias viales principales, a estaciones de pasajeros y de carga, aeropuertos y otros medios de transporte....

Terreno: ... debe ser sensiblemente plano o poco accidentado...

Proyecto tipo: *Es el resultado de una instrucción precisa: un proyecto que aprovechará al máximo los escasos recursos que se dispongan...*

De informaciones recabadas de la construcción de penitenciaría de Pto. Montt (Chile), se extrajo lo siguiente:

En materia de infraestructura, como principios básicos de diseño y **con el propósito de optimizar la seguridad y la operación de este nuevo establecimiento**, se consideran:

Toda la población penal estará distribuida de acuerdo a un riguroso principio de segmentación, separando y aislando a todos los internos en módulos distribuidos de acuerdo a su compromiso delictual. Cada módulo contendrá de manera aislada a grupos de aproximadamente 50 internos. Esto tiende a generar áreas claramente definidas dentro del establecimiento, optimizando las tareas de vigilancia, control y reinserción social, al erradicar el concepto de contagio criminógeno entre internos. Todas las circulaciones diseñadas al interior se distribuyen segregadas por la infraestructura y controladas mediante sistemas de tecnovigilancia y señalética. De esta manera se evita el contacto entre las visitas, los internos y el personal de Gendarmería en lugares no diseñados para tales efectos. Todo esto a fin de disminuir y optimizar tanto el número de personal de Gendarmería como los procedimientos destinados al manejo y control de las visitas y así poder aumentar la operatividad de los servicios penitenciarios y la seguridad.

Este nuevo establecimiento está diseñado para permitir la implementación de un eficiente sistema de reinserción social, por lo que considera **celdas individuales** para todos los internos de Máxima y Alta seguridad. En el caso de los internos de Media Seguridad (no hay Baja seguridad), sólo la mitad de esta población dispondrá de celdas colectivas para un máximo de tres internos en cada una de ellas. Todas las celdas contarán con **baño completo** en su interior. Se contempla una **zona laboral** con talleres artesanales en los patios de módulos, que potencien el trabajo y



capacitación de internos. Se construirán **áreas deportivas** en cada módulo y un gimnasio general para eventos mayores. En cada módulo se dispondrá de oficinas para la **atención profesional** de los internos, tanto legal, como médica, social y psicológica. Se implementará para los internos un **área de salud** de alta tecnología y capacidad resolutoria, que permita el manejo de especialidades médicas tanto a nivel de policlínico como a nivel de tratamiento, examen y hospitalización, todo esto a fin de evitar el traslado y salida de internos a otros establecimientos de atención. Se evitarán al máximo las características opresivas de las fachadas, incorporando dentro del diseño áreas especiales contenidas para la **espera de visitas**, evitando aglomeraciones en las inmediaciones del establecimiento. Se incorpora la más alta **tecnología de seguridad** disponible en la actualidad y los diseños irán acogiendo los avances que se produzcan durante el período de vida útil del edificio.

En la práctica, no se tuvieron en cuenta las medidas mínimas de seguridad necesarias para el funcionamiento eficaz del local penitenciario, la limitación presupuestaria también impidió la inclusión de sistemas de seguridad imprescindibles para tal efecto.

El local penitenciario no reúne los requisitos mínimos necesarios para su funcionamiento y operatividad, desde el punto de vista de la seguridad y del ambiente.

Conclusión N° 3:

La Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo, **no cumple con los conceptos mínimos de seguridad**; o dicho de otro modo, la misma fue inaugurada antes de su recepción final y hubo de ser habilitada, por la presión interna de la situación de superpoblación y hacinamiento de las cárceles y excesivo tiempo de duración o de administración de la obra; como de la presión externa ejercida por los medios de comunicación, apenas pudiera ser utilizada la infraestructura edilicia, sacrificándose para tal efecto, rubros que corresponderían a los sistemas de seguridad y de mitigación del impacto ambiental, a fin del traslado de la población penal existente en la Gobernación del Departamento.

Recomendación N° 3:

El MJT deberá:

Prever los recursos necesarios para dotar a la Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo, de las instalaciones de seguridad mínimas necesarias, a fin de volverla operativa y segura conforme lo establecen su propia naturaleza y los conceptos modernos de administración de cárceles. De hecho, la fuga ocurrida apenas habilitada, así lo amerita.

2.4 De los certificados de obras

2.4.1 De las cantidades de trabajos contratadas y certificadas

Los certificados para la etapa de "Prosecución de Obras", presentan el 100 % de las cantidades de trabajos ofertadas en las planillas de obras, en virtud de lo establecido en el **numeral 6**, de la **Addenda del 20/04/05** que dice: "Se acuerda que el sistema



de contratación será el de AJUSTE ALZADO, por el monto total de la Planilla de Rubros Reajustados conforme al ítem anterior, permaneciendo todas las demás condiciones del contrato entre las partes, vigentes a plenitud".

Por otro lado, en **Acta de Reunión 01/06**, de fecha 03/01/06, se lee: "se autoriza a la Fiscalización la certificación del 100% de los rubros de las planillas del contrato, teniendo en cuenta la modalidad del contratación, el de ajuste alzado establecido para este contrato, por la Addenda de fecha 20 de abril del año 2005, firmado entre el Ministerio de Justicia y Trabajo y el Consorcio Chaves & Díaz, Asociados" (**Anexo B12**).

La verificación y medición de rubros ejecutados en obra, realizadas en la semana del 04 al 08/09/06 y del 27/11/06, cotejados con los certificados presentados para la "Prosecución de Obras", han permitido determinar las siguientes situaciones:

- Certificación duplicada de rubros (cantidad certificada en P. Baja y repetida luego en P. Alta).
- Repetición de rubros, pero con precios unitarios con ligera diferencia.
- Variación de los precios unitarios con relación a los establecidos en la Addenda del 20/04/05.
- Secciones de cables menores a los especificados en los unifcables.
- Mayores cantidades de obra certificadas que realmente ejecutadas, etc.

Al respecto, la cuantificación de las diferencias entre las cantidades de trabajo certificadas y las cantidades de trabajo efectivamente ejecutadas en obra (accesibles y susceptibles de medición), determinadas en el cuadro del **Anexo C6**, han arrojado el valor de **G. 522.897.054** (guaraníes quinientos veintidós millones ochocientos noventa y siete mil cincuenta y cuatro).

La Ley N° 1045/83 – Del Régimen de Obra Pública, establece en su Artículo 46°: "*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*".

Las Normas Técnicas de Control Interno, promovidas por la CGR, NTCI/A.P. N° 14–29; RESULTADOS DE LA SUPERVISION O FISCALIZACION, entre otros, establece: "*La institución pública para la aprobación de los certificados, debe conocer y verificar el avance de la obra reconocida en los anexos del trabajo ejecutado... El informe de supervisión debe ser conocido por la máxima autoridad de la entidad ejecutora del proyecto para la toma de decisiones tanto técnicas como administrativas y financieras. La importancia que se dé al Control Interno del desarrollo y ejecución del proyecto se reflejará incuestionablemente en el costo y calidad de la obra*".



Del desarrollo del **punto 2.2.1.2** anterior, se concluyó que la prosecución de obras sigue bajo imperio de la Ley N° 1045/83 - Que establece el Régimen de Obras Públicas, con todas las consecuencias que ello implica.

El MJT a través de la DNOP no realizó el relevamiento preciso de la cantidad de obra a ser contratada para la "Prosecución"; de igual manera, tanto la Fiscalización, como la Supervisión de obra del MJT, no han realizado la medición de las cantidades efectivamente ejecutadas, elaborando las correspondientes actas o planillas de medición de **rubros realmente ejecutados** que sustentaran las cantidades de trabajos certificadas.

La falta de medición de obras ejecutadas, permitió el pago en exceso de **G. 522.897.054** (guaraníes quinientos veintidós millones ochocientos noventa y siete mil cincuenta y cuatro) por la certificación de cantidades de trabajo según planilla de oferta presentadas.

Conclusión N° 4:

La falta de relevamiento previo a la contratación, de las cantidades reales de obra a ser ejecutada; así como la inobservancia del Art. 46° de la Ley N° 1045/83 del Régimen de Obras Públicas y de una norma básica de Control Interno (NTCI/A.P. N° 14-29) de medición de rubros realmente ejecutados para sustentar las cantidades de trabajos certificadas, por parte de la Fiscalización de obra y Supervisión del MJT, han permitido el pago en exceso de **G. 522.897.054** (guaraníes quinientos veintidós millones ochocientos noventa y siete mil cincuenta y cuatro) en concepto de mayores cantidades de trabajo certificadas que las realmente ejecutadas.

Recomendación N° 4:

El MJT deberá:

- Verificar las cantidades de trabajo realmente ejecutadas, incluyendo las compensaciones y determinar el estado final de cuentas a fin de establecer los montos exactos que deban ser recuperados.
- Realizar el permanente control de calidad de sus documentaciones contractuales, en este caso, Adenda, a fin de que se encuentren en concordancia con la legislación vigente.

2.4.2 De los certificados de reajustes

Los certificados básicos y de variación de la etapa de Construcción inicial de la obra, así como los de la Prosecución de la misma, fueron reajustados a partir de lo establecido en la Cl. 25 del Contrato que en su Párrafo II dice: *"Reajuste por Variaciones de Precios: Los precios estipulados en el Contrato serán reajustados por variaciones de precios en los siguientes rubros: mano de obra, cemento, hierro, materiales cerámicos, materiales áridos y gasoil. El reajuste de precios se establecerá en base a la fórmula $R = P_o(0.35S/S_o + 0.20C/C_o + 0.27H/H_o + 0.06A/A_o + 0.04G/G_o + 0.08T/T_o) - 1$. Donde R = Valor del reajuste, P_o es el importe en guaraníes de cada certificado ..."*



Totalizando el monto de **G. 816.358.259** (guaraníes ochocientos dieciséis millones trescientos cincuenta y ocho mil doscientos cincuenta y nueve), correspondiendo **G. 100.349.269** (guaraníes cien millones trescientos cuarenta y nueve mil doscientos sesenta y nueve) para la primera etapa y **G. 716.008.990** (guaraníes setecientos dieciséis millones ocho mil novecientos noventa y nueve) para la segunda.

La verificación de la aplicación de dicha fórmula, conforme el Art. 30° de la Ley N° 1045/83 – Del Régimen de Obras Públicas, vigente para ambas épocas, ha arrojado diferencias en cuanto los coeficientes determinados según las variaciones de precios de materiales, sueldos y combustibles producidos y por ende, de los valores de las porciones de reajustes aplicados, alcanzando **G. 48.428.724** (guaraníes cuarenta y ocho millones cuatrocientos veintiocho mil setecientos veinticuatro) para la primera (**Anexo C6**) y **G. 4.299.015** (guaraníes cuatro millones doscientos noventa y nueve mil quince) para la segunda (**Anexo C7**), sumando en total **G. 52.727.739** (guaraníes cincuenta y dos millones setecientos veintisiete mil setecientos treinta y nueve).

EL Art. 30° de la Ley N° 1045/83 del Régimen de Obras Públicas establece: *"Los precios unitarios establecidos en los contratos serán invariables, salvo los reajustes que se reconocerán en caso de aumento de sueldos, jornales o combustibles, decretados por el Gobierno Nacional.*

Podrá reconocerse, finalmente, reajuste de precios sobre variaciones de costos de materiales cuando la fluctuación de éstos supere en quince por ciento respecto a los precios vigentes al momento de contratación."

La Fiscalización y Supervisión de obra, no realizó la verificación pertinente del proceso de determinación de los coeficientes de reajustes de los diferentes certificados presentados, conforme lo establece la citada Ley N° 1045/83 – Del Régimen de Obras Públicas. De igual manera, no se ha reflejado el control de calidad de las documentaciones contractuales, en lo que hace a la redacción de las cláusulas del contrato.

La verificación ineficiente permitió el pago en exceso de **G. 52.727.739** (guaraníes cincuenta y dos millones setecientos veintisiete mil setecientos treinta y nueve) por la incorrecta aplicación de la fórmula de reajuste.

Comentario:

No se verificó evidencia alguna respecto a dictamen de la Asesoría Jurídica del MJT para determinar la validez de la Cl. 25, Párrafo II, donde establece la aplicación de reajuste por variación de costos de materiales, sin observar lo establecido por la Ley N° 1045/83 del régimen de obras Públicas, vigente en la época del desarrollo de obra.

Conclusión N° 5:

La inobservancia del Art. 30° de la Ley N° 1045/83 - Del Régimen de Obras Públicas, por parte de la Supervisión y Fiscalización de obras, para la determinación de los coeficientes de reajustes para los diferentes certificados, a efectos de la aplicación efectiva de la fórmula establecida en la Cl. 25, párrafo II, condujo al pago en exceso



de G. 52.727.739 (guaraníes cincuenta y dos millones setecientos veintisiete mil setecientos treinta y nueve) por la incorrecta aplicación de la fórmula de reajuste. No se ha realizado el control de calidad de las documentaciones contractuales, en lo que hace a la redacción de las cláusulas del contrato.

Recomendación N° 5:

El MJT deberá:

- Verificar el proceso de determinación de coeficientes de reajustes y realizar el ajuste final de cuentas teniendo presente los montos a ser recuperados por el pago en exceso de los certificados de reajustes presentados.
- Realizar el permanente control de calidad de sus documentaciones contractuales a fin de que se encuentren en concordancia con la legislación vigente.

2.5 Del cumplimiento efectivo de la legislación ambiental vigente

2.5.1 De los Estudios de Impacto Ambiental previos al llamado

Cabe señalar que la población de internos estimada es de 600 personas, en un área cubierta de 8.700 m² y una superficie total aproximada de 26000 m²; de ello se colige que ya se ha causado un cierto impacto ambiental cuando la construcción del complejo, como a seguir causando, a partir de la actividad de semejante número de personas; por tanto, es lógico pensar en la necesidad de realización de una Evaluación del Impacto Ambiental.

Ante pedidos realizados por el equipo de trabajo según Notas I2/237/06 e I2/262/06, respecto a la Normativa Ambiental de referencia, al Estudio de Impacto Ambiental realizado y a las Medidas de Mitigación del IA adoptadas, el MJT en su Nota NGM N° 637/06, responde *"No han sido hallados antecedentes relacionados al Estudio de Impacto Ambiental ya que los mismos debieron elaborarse al inicio de los trabajos que data del año 1997"*

De igual manera, la resolución N° 162 del 22/04/2002, del Ministerio de Justicia y Trabajo "Por la cual se ordena la suspensión de la Ejecución de las Obras de Construcción de las Penitenciarías Regionales de Itapúa, Pedro Juan Caballero y Coronel Oviedo", en su parte resolutive, dice el "Art. 3°.- **DISPONER** que la Coordinación Nacional de Obras Penitenciarias elabore un informe sobre los proyectos en ejecución, determinando especialmente todas aquellas cuestiones referentes a la adecuación del terreno elegido, obras imprescindibles no contratadas, **implementación ambiental del proyecto con aclaración de viabilidad del sistema de desagüe sanitario (las negritas son nuestras)**, provisión de energía eléctrica, suministro de agua potable, seguridad de sistemas sanitarios internos, prevención de incendios, existencia en los proyectos de sistemas de alarmas de fuego, vías de escape de cada pabellón o unidad operativa y cualquier dato u observación de relevancia que guarde relación con la obra contratada".



Conforme Actas de Obras (N°s. 4 , 5) y notas de la Fiscalización a la DNOP (del 11/11/05 y 01/12/05) para el caso del sistema cloacal, que fue en principio establecido a través de pozos absorbentes con zanjas filtrantes **a fin de evitar malos olores y que la saturación aflore a la superficie**. fueron cambiados de ubicación llevándose a la zona norte y fuera del predio de la penitenciaría (a fin de evitar contaminación con pozo de abastecimiento de agua), posteriormente la contratista presentó proyecto de filtro biológico en sustitución de los pozos, con la salvedad que correría por su cuenta la aprobación del mismo por la SEAM, **propuesta que al final se pospuso para otra oportunidad**, por cuanto dicha aprobación llevaría tiempo y era de urgencia la habilitación de la penitenciaría.

2.5.2 De la implantación de las recomendaciones del EIA

De hecho, cuando se realizaron las visitas de inspección de las obras (octubre y noviembre/06), se ha verificado que:

- El sistema de desagüe cloacal adoptado produce efluentes que afloran a la superficie y cuyos olores son perceptibles en un amplio radio en torno de los pozos.
- El sistema de desagüe pluvial, es utilizado, en sus últimos tramos, para disponer de los desperdicios provenientes de la cocina ante la falta de un sistema adecuado; actualmente, el mismo se halla obstruido, pues en la descarga a los canales a cielo abierto, los que deberían conducir las aguas de lluvia hacia los terrenos adyacentes, se han colmatado por la falta de protección de los taludes que se erosionan con las lluvias. Como consecuencia de esto se produce la proliferación de gusanos y la emisión de malos olores por el agua putrefacta.
- Las basuras provenientes de la Penitenciaría se disponen en el patio entre las alambradas de seguridad, con su consiguiente carga de podredumbre, olores nauseabundos y contaminación, sin mencionar la cantidad de insectos que atrae.
- Residuos del improvisado taller de automotores (aceites, grasas y otros) no son tratados.

2.5.3 De las partidas presupuestarias para rubros de mitigación de IA

Por otro lado, en la verificación de la Planilla de Oferta de la Obra, no se observa rubro o rubros destinados exclusivamente a la mitigación de los impactos que se puedan producir al ambiente; de igual manera, no se observa partida presupuestaria destinada para ello.

La Ley 294/93 - De Evaluación de Impacto Ambiental establece:

"Art. 1°- Declarase obligatoria la Evaluación Ambiental ...";

"Art. 2°- Se entenderá por Evaluación de Impacto Ambiental, a los efectos legales, el estudio científico que permita identificar, prever y estimar impactos ambientales, en toda obra o actividad proyectada o en ejecución" y,



"Art. 7°: Se requerirá de la Evaluación de Impacto Ambiental para los siguientes proyectos obras o actividades públicas o privadas:

- a) Los asentamientos humanos, las colonizaciones y las urbanizaciones, sus planes directores y reguladores...*
- c) Los complejos y unidades industriales de cualquier tipo...*
- s) Cualquier otra obra o actividad que por sus dimensiones o intensidad sea susceptible de causar impactos ambientales".*

La misma Ley 294/93 - De Evaluación de Impacto Ambiental, dice:

"Art. 3°- Toda Evaluación de Impacto Ambiental deberá contener, como mínimo:

- e) Un Plan de Gestión Ambiental que contendrá la descripción de las medidas protectoras, correctoras o de mitigación de impactos negativos que se prevén en el proyecto; de las compensaciones e indemnizaciones previstas; de los métodos e instrumentos de vigilancia, monitoreo y control que se utilizarán, así como las demás previsiones que se agreguen en las reglamentaciones ..."*

De lo expuesto se colige la importancia de tener en cuenta las medidas necesarias a ser adoptadas y de la necesidad de la asignación de partidas presupuestarias para su realización.

Conforme Actas de Obras (Acta Nos. 4, 5) y notas de la Fiscalización a la DNOP (del 11/11/05 y 01/12/05) el sistema cloacal, fue en principio establecido a través de pozos absorbentes con zanjas filtrantes **a fin de evitar malos olores y que la saturación aflore a la superficie.**

Comentarios:

Para el caso de los pozos absorbentes, cuyos efluentes afloran a la superficie y cuyos olores son perceptibles en un amplio radio, es dable pensar que en ocasión de lluvias los raudales arrastrarán los citados efluentes hacia los terrenos más bajos, en los cuales se encuentran asentados vecinos.

En tanto, para el sistema de desagüe pluvial, utilizado para conducción de aguas servidas y residuos de taller y actualmente obstruido, por la colmatación de canales a cielo abierto en su descarga, aún cuando se despejaren los cauces externos y el agua de lluvia pudiera escurrirse lejos de la Penitenciaría, esto no haría sino trasladar el problema a otros sectores, pues, el permanente aporte de desperdicios de la cocina no cesará a menos que se implemente un sistema de eliminación adecuado.

Para la basura proveniente de la Penitenciaría deberá disponerse la recolección de las mismas, evitando la quema o el enterrado, con la consecuente polución ambiental.

La institución no observó la legislación de Impacto Ambiental existente para el desarrollo de su proyecto, de igual manera su limitación presupuestaria fue determinante para la no realización de rubros que pudieran mitigar los impactos producidos por las instalaciones descritas.

**Conclusión N° 6:**

La legislación ambiental vigente no fue efectivamente cumplida, por cuanto no se observaron en la ejecución del proyecto los Arts. 1°, 2°, 3° y 7° de la Ley N° 294/93 de Impacto Ambiental.

Recomendación N° 6:

El MJT deberá:

- Realizar los trabajos que constituyan soluciones efectivas y definitivas a los problemas ambientales generados por el sistema de desagüe cloacal, pluvial, los residuos de cocina, del taller y la basura citados.
- Ajustar sus proyectos de obra pública a la legislación ambiental vigente, realizando la Evaluación de Impacto Ambiental establecida por ley.
- Prever las partidas presupuestarias correspondientes para el manejo efectivo del o los Planes de Gestión Ambiental que surjan de los estudios que se realicen.

B. SECCIÓN CONTABLE**2.6. Del pago de reajustes de los certificados****2.6.1 El pago de reajustes, es anterior a resolución que autoriza los mismos.****Observación**

Se visualiza el Informe de la Dirección Nacional de Obras Penitenciarias a la Unidad Operativa de Contrataciones de fecha 8 de noviembre de 2006, en la que informa del monto de los reajustes correspondientes a los Certificados de Obras Nos. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8; por **G. 715.987.940** (guaraníes setecientos quince millones novecientos ochenta y siete mil novecientos cuarenta), a continuación se detallan los montos:

N°	Monto del Certificado Básico G.	Certificado de Reajuste G.
1	637.660.770	47.650.122
2	900.120.000	71.480.261
3	909.249.484	84.284.594
4	1.111.448.497	108.417.719
5	1.207.464.753	118.715.721
6	1.369.666.844	135.600.592
7	1.130.578.055	111.930.178
8	373.464.393	37.908.753
	7.639.652.796	715.987.940

De los pagos realizados, no se ha visualizado el correspondiente al reajuste del Certificado Básico N° 8 de G. 37.908.753 (guaraníes treinta y siete millones



novecientos ocho mil setecientos cincuenta y tres), de la comparación con la Ejecución Presupuestaria correspondiente al Ejercicio 2006, tampoco se obligó.

Además, los pagos de los certificados de reajustes se han realizado a partir del mes de noviembre de 2005, sin embargo, la Resolución ministerial N° 1020 "Por la cual se autorizan los reajustes de precios e intereses correspondientes a los trabajos adjudicados al Consorcio Chávez & Díaz Asociados, en la Licitación Pública Nacional para la Construcción de la Penitenciaría de Coronel Oviedo"; es de fecha 27 de diciembre de 2006, posterior a los pagos realizados en dicho concepto.

Conclusión N° 7:

Se observa que el Ministerio de Justicia y Trabajo pagó en concepto de Reajustes de Certificados de Obras a partir del mes de noviembre 2005, y la Resolución ministerial por la cual se autorizan dichos pagos es de fecha 27 de diciembre de 2006.

Recomendación N° 7:

El Ministerio de Justicia y Trabajo deberá implementar medidas necesarias para evitar pagos, antes de la disposición legal que los autorice.

2.6.2 El pago de intereses financieros

Observación

Se visualiza nota del Consorcio Chávez & Díaz Asociados, de fecha 10 de julio de 2006, en la que "reiteran el reclamo de pago de los certificados de obras concluidas como los intereses moratorios de las facturaciones de Certificados de Obras" por un monto de **G. 140.027.162** (guaraníes ciento cuarenta millones veintisiete mil ciento sesenta y dos) calculados al 10 de julio de 2006; el pedido se realiza considerando la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" Art. 56° y Decreto Reglamentario N° 21909/03 Art. 83°.

Los pagos se debían realizar si dicho interés se hallaba contemplado en el Pliego de Bases y Condiciones, situación que no se visualizó en dicho documento, tampoco en el Contrato original, ni en la Addenda.

El Dictamen Jurídico remitido a través del Memorándum DGAJ N° 78 del 08/05/07, entre otros términos, al respecto dice: "Sobre este punto, esta Asesoría señala, en primer término que, si bien la Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas" y su Decreto Reglamentario N° 21909/03, prevén el pago de intereses moratorios en caso de mora a favor de los proveedores y contratistas, dichas normativa no son aplicables al caso, atendiendo al principio de la **IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY**. Por otro lado, el **PAGO DE INTERESES MORATORIOS** no se encuentra previsto en el **PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES** de la Licitación Pública N° 4/97, ni en el **CONTRATO** suscrito en fecha 11 de diciembre de 1997 entre el MJT y la firma Chaves & Díaz Asociados. Además con relación a la Ley **2051/03**, citada en el **Art. 8° y 10°** de la **ADDENDA** solamente se refieren a la presentación de documentos por parte de la Empresa Contratista, que acrediten su capacidad legal, financiera y técnica para



contratar con el Estado, y a los efectos de dar cumplimiento al **Art. 41** de la citada Ley, relativa a la retención equivalente al 0.5% sobre el monto de las facturas pagadas, en concepto de "Contribución", y la deducción del 5% en concepto de fondos de reparos, respectivamente. No observándose en los instrumentos citados más arriba, ninguna cuestión relacionada al **PAGO DE INTERESES MORATORIOS**, en aplicación a la referida Ley de Contrataciones Públicas aludida por la Asesoría Jurídica del MJT en su Dictamen N° 267/06"...

En tanto, en otra parte señala: "Con relación a la Ley N° 2051/03 y su Decreto reglamentario N° 21909/03 aludidas en el Dictamen pertinente, si bien las mismas contemplan dicha situación a favor de los proveedores y contratistas, estas disposiciones legales **NO SON APLICABLES** por el principio de irretroactividad más arriba señalado, en razón de la vigencia de la **LEY N° 1045/83** vigente a la fecha de suscripción del **CONTRATO PRINCIPAL**. Además, a la luz de lo establecido en la **Cláusula 6ta. Última parte de la ADDENDA de fecha 20 de abril de 2005**, que dice: "... **permaneciendo todas las demás condiciones del contrato entre las partes, vigentes a plenitud**", el referido Contrato Principal a la fecha se encuentra vigente en todos sus términos".

El pago se realiza en fecha 28 de febrero de 2006, previa obligación registrada en el Ejercicio 2006; conforme a la Resolución ministerial N° 1020 de fecha 27 de diciembre "Por la cual se autorizan los reajustes de precios e intereses correspondientes a los trabajos adjudicados al Consorcio Chávez & Díaz Asociados, en la Licitación Pública Nacional para la Construcción de la Penitenciaría de Coronel Oviedo".

El Ministerio de Justicia y Trabajo incurrió en las Infracciones previstas en la Ley 1535/99 "De Administración Financiera del Estado" Art.83° inc. d) *dar lugar a pagos indebidos al liquidar las obligaciones o al expedir los documentos en virtud de las funciones encomendadas*.

Conclusión N° 8:

El Ministerio de Justicia y Trabajo pagó la suma de **G. 140.027.162** (guaraníes ciento cuarenta millones veintisiete mil ciento sesenta y dos) en concepto de intereses moratorios de las facturaciones de Certificados de Obras, sin que las mismas se encuentren estipuladas en el Pliego de Bases y Condiciones, ni en el Contrato de Obras.

El Ministerio de Justicia y Trabajo incurrió en las Infracciones previstas en la Ley 1535/99 "De Administración Financiera del Estado" Art.83° inc. d) *dar lugar a pagos indebidos al liquidar las obligaciones o al expedir los documentos en virtud de las funciones encomendadas*.

Recomendación N° 8:

El Ministerio de Justicia y Trabajo deberá implementar medidas necesarias para recuperar los pagos indebidos.



CAPITULO III

CONCLUSIONES

RELATIVAS AL DESARROLLO DE HALLAZGOS

Conclusión N° 1:

El MJT no ha demostrado **eficiencia** en el uso de los recursos, pues, aparte de no concluir la obra con lo asignado a ella, su falta de gestión apropiada hizo que se destinaran sumas de dinero al pago de necesidades surgidas por su propio incumplimiento. Estas deficiencias se dieron tanto en el aspecto presupuestario, como en el técnico y contractual.

La **ineficacia** del MJT es patente, pues no logró los objetivos propuestos bajo las condiciones definidas inicialmente en lo referente al plazo, monto, ni calidad de obra.

La **economía**, entendida en los términos de la definición adoptada, sólo se dio en los documentos de la Licitación que establecían plazos y precios provenientes del Concurso de Oferentes y que, al menos en teoría, permitían obtener lo óptimo en esas materias. El desarrollo de la obra confirma el aserto anterior, pues, la calidad, cantidad y oportunidad al menor precio no fue logrado durante el proceso seguido, resultando una obra cara, tardía y con reparos en cuanto a su calidad.

La **ecología** también presenta aspectos objetables, pues de lo descrito se verifica que no fue involucrada en la gestión de la administración.

De manera general se concluye que el MJT no ha cumplido sus objetivos.

Conclusión N° 2:

La administración del proyecto de construcción no ha sido efectiva por cuanto:

- Han transcurrido prácticamente diez (10) años desde su inicio, hasta su recepción y habilitación correspondiente
- Se han tomado decisiones administrativas (Adendas) que no reunieron las condiciones formales y legales necesarias que ponen en duda su validez.
- La obra no se encuentra completa y apta para sus fines, por cuanto presenta falencias desde el punto de vista de la seguridad lo que por su naturaleza no es admisible (cercado perimetral externo es con estructura metálica de caños y malla de alambre tejido, no posee circuito cerrado de TV, no tiene sistema de voiceo, no cuenta con línea telefónica baja; no tiene sistema de pararrayos, etc.)

Conclusión N° 3:



La Penitenciería Regional de Coronel Oviedo, no cumple con los conceptos mínimos de seguridad; dicho de otro modo, la misma hubo de ser habilitada, por la presión interna de la situación de superpoblación y hacinamiento de las cárceles y excesivo tiempo de duración o de administración de la obra; como de la presión externa ejercida por los medios de comunicación, apenas pudiera ser utilizada la infraestructura edilicia, sacrificándose para tal efecto, rubros que corresponderían a los sistemas de seguridad y de mitigación del impacto ambiental, a fin del traslado de la población penal existente en la Gobernación del Departamento.

Conclusión N° 4:

La falta de relevamiento previo a la contratación, de las cantidades reales de obra a ser ejecutada; así como la inobservancia del Art. 46° de la Ley N° 1045/83 - Del Régimen de Obras Públicas y de una norma básica de Control Interno (NTCI/A.P. N° 14-29) de medición de rubros realmente ejecutados para sustentar las cantidades de trabajos certificadas, por parte de la Fiscalización de obra y Supervisión del MJT, han permitido el pago en exceso de **G. 522.897.054** (guaraníes quinientos veintidós millones ochocientos noventa y siete mil cincuenta y cuatro) en concepto de mayores cantidades de trabajo certificadas que las realmente ejecutadas.

Conclusión N° 5:

La inobservancia del Art. 30° de la Ley N° 1045/83 - Del Régimen de Obras Públicas, por parte de la Supervisión y Fiscalización de obras, para la determinación de los coeficientes de reajustes para los diferentes certificados, a efectos de la aplicación efectiva de la fórmula establecida en la Cl. 25, párrafo II, condujo al pago en exceso de **G. 52.727.739** (guaraníes cincuenta y dos millones setecientos veintisiete mil setecientos treinta y nueve) por la incorrecta aplicación de la fórmula de reajuste. No se ha realizado el control de calidad de las documentaciones contractuales, en lo que hace a la redacción de las cláusulas del contrato.

Conclusión N° 6:

La legislación ambiental vigente no fue efectivamente cumplida, por cuanto no se observaron en la ejecución del proyecto los Arts. 1°, 2°, 3° y 7° de la Ley N° 294/93 - De Impacto Ambiental.

Conclusión N° 7:

Se observa que el Ministerio de Justicia y Trabajo pagó en concepto de Reajustes de Certificados de Obras a partir del mes de noviembre 2005, y la Resolución ministerial por la cual se autorizan dichos pagos es de fecha 27 de diciembre de 2006.

Conclusión N° 8:

El Ministerio de Justicia y Trabajo pagó la suma de **G. 140.027.162** (guaraníes ciento cuarenta millones veintisiete mil ciento sesenta y dos) en concepto de intereses moratorios de las facturaciones de Certificados de Obras, sin que las mismas se encuentren estipuladas en el Pliego de Bases y Condiciones, ni en el Contrato de Obras.



El Ministerio de Justicia y Trabajo incurrió en las Infracciones previstas en la Ley 1535/99 "De Administración Financiera del Estado" Art.83° inc. d) dar lugar a pagos indebidos al liquidar las obligaciones o al expedir los documentos en virtud de las funciones encomendada.

RELATIVAS AL CONTROL INTERNO

Conclusión N° 9:

Por inobservancia del Art. 34 de la Ley N° 1045/83 – Del Régimen de Obras Públicas y de las Normas de Control Interno de Proyecto de Obras Públicas referentes al Estudio de Factibilidad y de Requisitos Previos a la Ejecución de Obras Públicas, al no contar con los documentos donde se establecieran la factibilidad (técnica, financiera, legal, etc.) y los objetivos perseguidos, así como los parámetros a medir a fin de tener los indicadores de su gestión, la institución no tuvo un control eficaz del desarrollo de sus proyectos, los cuales han sido prolongados y discontinuos.

Conclusión N° 10:

Por inobservancia del Art. 1° de la Ley N° 1099/97 "Que establece la obligatoriedad del depósito de los documentos oficiales en el Archivo General de la Nación"; la Institución no cuenta con toda la información necesaria para manejo eficaz de sus proyectos y como soporte de su correspondiente gestión; por otro lado, suministrar cualquier información que se le pueda solicitar en ese sentido, como el caso de esta Auditoría, de modo que constituya elemento de juicio para emitir opinión la respecto

Conclusión N° 11:

El incumplimiento contractual del inc. b) del Párrafo I, del Cl. 12ª, por falta de un control interno eficiente, permitió la presentación de "Planos Definitivos" que no representan fielmente lo realizado en obra y que ponen en duda su validez como criterio de comparación de obras.

Conclusión N° 12:

Por inobservancia de la norma básica de control interno, así como de cláusulas contractuales N°s. 12 y 18, por parte de la Fiscalización y la Dirección de Control de Obras del MJT, de verificación minuciosa y exhaustiva de los trabajos y de la puesta a prueba de las diferentes instalaciones de obra, se recepcionó una obra con vicios constructivos que van en detrimento de la operatividad y funcionalidad de la obra realizada, más aún teniendo en cuenta la finalidad del proyecto encarado.

Conclusión N° 13:

- Póliza Anticipo Financiero: Vigencia del 29/04 al 28/07/05, no se observan renovaciones por incumplimiento del plazo para la terminación de la obra.
- La misma situación se presenta con las Pólizas Sustitución de Fondo de Reparación, las fechas de vigencia expiraban en el ejercicio 2006, no se observa gestiones para actualizar las mismas.
- A partir del pago parcial del Certificado N° 7 en fecha 21 de julio de 2006 y los



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión"

Res. CGR N° 854/06

EE/MJT/17/06

pagos posteriores no se visualizan descuentos en concepto de Fondo de Reparación, ni la sustitución de las mismas por Pólizas de Seguros, por G. 80.798.632 (guaraníes ochenta millones setecientos noventa y ocho mil seiscientos treinta y dos).

- Se observan diferencias en el cálculo de las retenciones de IVA; Renta y Ley de Contrataciones por un total de G. 28.406.578 (guaraníes veintiocho millones cuatrocientos seis mil quinientos setenta y ocho).



CAPITULO IV

RECOMENDACIONES

Recomendación N° 1:

El MJT debe establecer con claridad los objetivos y las metas de consecución de esos objetivos, con la construcción de cada proyecto de obra pública; así como contar con los estudios pertinentes que determinen la factibilidad técnica, económica, ambiental y política de realización de la obra, en todo de acuerdo a la legislación y normas vigentes; y fortalecer su sistema de control interno a fin del eficaz manejo de recursos públicos.

En otro sentido, ya que se trata de políticas públicas, el Gobierno debe velar porque no se den los cambios frecuentes en la conducción del Ministerio, de modo a evitar que se prolonguen en el tiempo la administración de los contratos y mejorar la eficacia de los mismos.

Recomendación N° 2:

El Ministerio debe fortalecer su estructura interna de manera a que la máxima autoridad pueda tomar las decisiones más convenientes a los intereses de la institución, a partir de las asesorías correspondientes y de los soportes técnicos y documentales de los niveles operativos necesarios, de modo que pueda tener un oportuno y claro panorama de las situaciones de los proyectos encarados.

El Gobierno Nacional debe tratar de evitar los frecuentes cambios en las Secretarías de Estado, a partir de la elección de las personas idóneas y más capaces para ocupar los respectivos cargos.

Recomendación N° 3:

El MJT deberá:

Prever los recursos necesarios para dotar a la Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo, de las instalaciones de seguridad mínimas necesarias, a fin de volverla operativa y segura conforme lo establecen su propia naturaleza y los conceptos modernos de administración de cárceles. De hecho, las fugas ocurridas, apenas habilitada, así lo ameritan.

Recomendación N° 4:

El MJT deberá:

- Verificar las cantidades de trabajo realmente ejecutadas, incluyendo las compensaciones y determinar el estado final de cuentas a fin de establecer los montos exactos que deban ser recuperados.
- Realizar el permanente control de calidad de sus documentaciones contractuales, en este caso, Addenda, a fin de que se encuentren en concordancia con la legislación vigente.



Recomendación N° 5:

El MJT deberá:

- Verificar el proceso de determinación de coeficientes de reajustes y realizar el ajuste final de cuentas teniendo presente los montos a ser recuperados por el pago en exceso de los certificados de reajustes presentados.
- Realizar el permanente control de calidad de sus documentaciones contractuales a fin de que se encuentren en concordancia con la legislación vigente.

Recomendación N° 6:

El MJT deberá:

- Realizar los trabajos que constituyan soluciones efectivas y definitivas a los problemas ambientales generados por el sistema de desagüe cloacal, pluvial, los residuos de cocina, del taller y la basura citados.
- Ajustar sus proyectos de obra pública la legislación ambiental vigente, realizando la Evaluación de Impacto Ambiental establecida por ley.
- Prever las partidas presupuestarias correspondientes para el manejo efectivo del o los Planes de Gestión Ambiental que surjan de los estudios que se realicen.

Recomendación N° 7:

El Ministerio de Justicia y Trabajo deberá implementar medidas necesarias para evitar pagos, antes de la disposición legal que los autorice.

Recomendación N° 8:

El Ministerio de Justicia y Trabajo deberá implementar medidas necesarias para Recuperar los pagos indebidos.

Recomendación N° 9:

El MJT debe cumplir las normas y legislación existente en materia de obra pública y contar con los documentos o estudios pertinentes que determinen la factibilidad técnica, económica, ambiental y política de realización de la obra, teniendo presente los objetivos perseguidos y por último, determinar los parámetros a observar a fin de tener los indicadores de su gestión administrativa.

Recomendación N° 10:

El MJT debe cumplir la Ley N° 1099/97 "Que establece la obligatoriedad del depósito de los documentos oficiales en el Archivo General de la Nación", existente en materia de Depósito de Documentos Oficiales y contar con los todos los documentos que atañen al desarrollo de su proyectos; en ese sentido, debe realizar las gestiones pertinentes a fin de recuperar el compendio suministrado al Tribunal de Cuentas, con relación a la Construcción de la Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo.

Recomendación N° 11:



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión"

Res. CGR N° 854/06

EE/MJT/17/06

La Institución debe exigir al contratista, el cumplimiento del inc. b) de la cláusula 12ª, en cuyo defecto, considerarlo como incumplimiento contractual y en tal sentido denunciarlo en la Dirección General de Contrataciones Públicas.

Recomendación N° 12:

La Institución a través de su sistema de control interno, Fiscalización y Supervisión de Obra, debe en principio cumplir y exigir el cumplimiento irrestricto de las documentaciones contractuales, especificaciones técnicas y velar que las mismas se realicen según las normas del buen arte de la construcción; de hecho, debe exigir al contratista la reparación de aquellos rubros con observaciones a fin de conseguir una obra que sea apta a sus fines.

Recomendación N° 13:

El Ministerio de Justicia y Trabajo deberá implementar medidas que le permitan ejercer un mayor control y seguimiento a los documentos que respaldan los gastos.



CAPITULO V

ANEXO DE CONTROL INTERNO

5.1. CUADRO CON NÓMINA DE FUNCIONARIOS RESPONSABLES DE LA INSTITUCIÓN

AÑO	MINISTRO	ADMINISTRADOR	DIRECTOR DE OBRA
Hasta oct/1997	Dr. Sebastián González Insfrán	Lic. Yolanda Candia	Ing. Wenceslao Insfrán
1998 (8 meses)	Dr. Manuel Morales	Lic. Carlos Quiñónez	Arq. Guillermo Llamosas
1998 (7 meses)	Dr. Ángel R. Campos	Lic. Celso Eheverría	Arq. Manuel Giménez
1999 (27 meses)	Dr. Silvio Ferreira	Lic. Alfredo Fernández	Arq. Manuel Giménez
2001 (16 meses)	Dr. Diego Abente Brun	Lic. Cristina Silvero	Arq. Pedro Calabrese
2002 (15 días)	Dra. Stella Samaniego de Centurión	Lic. Cristina Silvero	Arq. Pedro Calabrese
2002 (12 meses)	Dr. José Burró	Lic. Reinaldo Poletti	Arq. Pedro Calabrese
2003 (24 meses)	Dr. Juan Darío Monges	Lic. Arcadio Cabrera	Arq. Carlos Varela
2005 (6 meses)	Dr. Rubén Candia Amarilla	Lic. Arcadio Cabrera	Arq. Carlos Varela
2005 - 2006	Dr. Derlis Céspedes	Lic. Pedro Villalba	Arq. Hernán Benítez

REPRESENTANTES DESIGNADOS P/ESTA AUDITORÍA:

Arq. Hernán Benítez,
Lic. Oscar Sosa y,
Sr. Merardo Salas



5.2. EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO

5.2.1. SECCIÓN TÉCNICA

5.2.1.1 De la determinación de los objetivos y metas; e indicadores de gestión en documentos

El MJT en su Nota NGM N° 637/06 (Anexo B1), en respuesta al cuestionario CGR 12/274/06 (del 30/08/06), no ha aportado documentación de origen (de inicios) donde se encontraran establecidos los objetivos y metas a conseguir, ni los parámetros a medir a fin de evaluar su gestión administrativa; tampoco entregó documentación referente a la parte de Disponibilidad o de Ejecución Presupuestaria, expresando que los mismos fueron remitidos al Tribunal de Cuentas, cuando la denuncia para el "Estudio en el rubro de transferencia de tasas judiciales de los ejercicios 1999, 2000 y 2001 " y que los mismos no pudieron ser recuperados.

Por otro lado, la DNOP por memorando del 07/08/06 (Anexo B2), entregado al equipo de trabajo durante la labor en la Institución, comunica que no se cuenta con Estudio de Factibilidad al respecto.

El Art. 34° de la Ley N° 1045/83 dice: *"Todo proyecto de obra pública deberá contar con el estudio de factibilidad que lo justifique,"*

Las Normas Técnicas de Control Interno de Proyectos de Obras Públicas de la CGR, como requisito previo a la iniciación establecen: *"Para ordenar la iniciación de un proyecto de obra pública, la máxima autoridad de la institución responsable debe identificarlo explícitamente, indicando el nombre del proyecto, sus objetivos, su alcance, el responsable, la fecha de terminación y la financiación u origen de los recursos"*.

Así también para la etapa de Factibilidad expresa: *"La etapa de factibilidad y evaluación debe estudiar el proyecto en todos los aspectos necesarios, a fin de que constituyan plenos elementos de juicio para que la entidad pueda tomar una decisión definitiva sobre su ejecución o abandono"*

La Institución por inobservancia de la legislación y normas vigentes, no contó con los documentos donde se establecieran la factibilidad (técnica, financiera, legal, etc.) y los objetivos perseguidos, así como los parámetros a medir a fin de tener los indicadores de su gestión, necesarios para llevar adelante sus proyectos.

Al no contar con los documentos e informaciones citadas, la Institución tuvo dificultades superlativas para tener el control eficaz del desarrollo de los proyectos encarados, que de hecho se tradujeron en el excesivo aumento de plazo y costo de obras.

Conclusión N° 9:



Por inobservancia del Art. 34 de la Ley N° 1045/83 y de las Normas de Control Interno de Proyecto de Obras Públicas referentes al Estudio de Factibilidad y de Requisitos Previos a la Ejecución de Obras Públicas, al no contar con los documentos donde se establecieran la factibilidad (técnica, financiera, legal, etc.) y los objetivos perseguidos, así como los parámetros a medir a fin de tener los indicadores de su gestión, la institución no ha tenido un control eficaz del desarrollo de sus proyectos, los cuales han sido prolongados y discontinuos.

Recomendación N° 9:

El MJT debe cumplir las normas y legislación existente en materia de obra pública y contar con los documentos o estudios pertinentes que determinen la factibilidad técnica, económica, ambiental y política de realización de la obra, teniendo presente los objetivos perseguidos y por último, determinar los parámetros a observar a fin de tener los indicadores de su gestión administrativa.

5.2.1.2. De la custodia de las documentaciones en general

Uno de los motivos por los cuales el MJT no pudo suministrar ciertas informaciones solicitadas por esta Auditoría (en especial lo referente a la Ejecución Presupuestaria de la 1ª. Etapa) fue ya lo expresado en el ítem anterior, que muchas documentaciones fueron remitidos al Tribunal de Cuentas cuando el hecho de "Estudio en el rubro de transferencia de tasas judiciales de los ejercicios 1999, 2000 y 2001" y que los mismos no pudieron ser recuperados.

La ley N° 1099/97, "Que establece la obligatoriedad del depósito de los documentos oficiales en el Archivo general de la Nación"; en su Art. 1º, dice: *"Las reparticiones dependientes del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y del Poder Judicial, conservarán en sus archivos los documentos relacionados con sus actuaciones por el plazo de diez años"*

La inobservancia de la ley citada, ha imposibilitado a la Institución poseer toda la información necesaria y suficiente sobre el desarrollo de sus proyectos y soporte de su gestión al respecto.

Conclusión N° 10:

Por inobservancia del Art. 1º de la Ley N° 1099/97 "Que establece la obligatoriedad del depósito de los documentos oficiales en el Archivo general de la Nación"; la Institución no cuenta con toda la información necesaria para manejo eficaz de sus proyectos y como soporte de su correspondiente gestión; por otro lado, suministrar cualquier información que se le pueda solicitar en ese sentido, como el caso de esta Auditoría, de modo que constituya elemento de juicio para emitir opinión la respecto

Recomendación N° 10:

El MJT debe cumplir la Ley N° 1099/97, existente en materia de Depósito de Documentos Oficiales y contar con los todos los documentos que atañen al desarrollo de su proyectos; en ese sentido, debe realizar las gestiones pertinentes a fin de



recuperar el compendio suministrado al Tribunal de Cuentas, con relación a la Construcción de la Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo.

5.2.1.3. De los planos finales conforme a obra

Conforme solicitud de esta Auditoría de los planos finales conforme a obra, necesarios para la realización de las verificaciones de campo, el MJT entregó lo que denominaron "PLANOS DEFINITIVOS" en versión impresa y digital.

Precisamente la inspección de las partes de obra, denotaron que dichos planos no incluyen todas las modificaciones realizadas en la misma; de igual manera para un mismo local o ambiente, se tenían planos de arquitectura en una versión y los planos de instalaciones (eléctrico, desagüe, etc.) en otra versión, coincidiendo a veces y otras no, con la realidad de obra.

El contrato suscrito en fecha 11/12/97, dice en su Cláusula Décimo Segunda: Planos Y Cálculos, en su Párrafo I, inc b) *Planos conforme con las obras: "antes de la recepción provisoria El contratista deberá presentar en papel transparente y 3 (tres) copias en papel heliográfico, los planos conforme a obras terminadas, con formato y carátula aprobados por la fiscalización"...*

La Fiscalización y la Dirección de Obra del MJT que representan la parte del Control Interno de la institución, no exigieron el cumplimiento de la condición contractual señalada; por ello, los planos no representan con el 100% de fidelidad lo realizado en obra, corriendo el riesgo de no constituir criterios válidos para el cotejo de las mismas.

Conclusión N° 11:

El incumplimiento contractual del inc. b) del Párrafo I, del Cl. 12ª, por falta de un control interno eficiente, permitió la presentación de "Planos Definitivos" que no representan fielmente lo realizado en obra y que ponen en duda su validez como criterio de comparación de obras.

Recomendación N° 11:

La Institución debe exigir al contratista, el cumplimiento del inc. b) de la cláusula 12ª, en cuyo defecto, considerarlo como incumplimiento contractual y en tal sentido denunciarlo en la Dirección General de Contrataciones Públicas.

5.2.1.4. Del control de los trabajos ejecutados o del sistema de Fiscalización y Control

La verificación "in situ" de obras, arrojaron lo siguiente:

- Afloración de efluente cloacal en superficies adyacentes al PA1 (pozo absorbente1) (1ª verificación) y PA2 (2ª verificación) y consecuente olor desagradable.
- Contrapendiente en caños de conexión de registros del CS3 al PA3 (cámara séptica 3 al pozo absorbente 3).
- Pérdidas en cañerías de alimentación de agua a los bloques y en caños de



desagüe cloacal de celdas.

- Mal funcionamiento de válvulas antivandalismo y algunas tazas turcas.
- Fisuras generalizadas en uniones de estructura metálica y mampostería, así como entre hormigón y mampostería y otras muy llamativas en adyacencias de las juntas de dilatación.
- Aberturas metálicas en celdas que no cierran.
- Empalmes en registros eléctricos realizados con cinta común y no con cinta vulcanizante.
- Humedad en paredes por filtraciones.
- Erosión en taludes sobre canal de desagüe pluvial (en la segunda visita se observó obstrucción del canal de desagüe pluvial utilizado para aguas servidas provocando la putrefacción del agua y la aparición de larvas).
- Acumulación de agua en patios, por deficiencia en nivelación.
- Acumulación de agua sobre garitas por sistema de vigas invertidas.

Conforme a ítem anterior, se tiene la no exigencia de presentación de "planos conforme a obra", según Cláusula 12ª.

Del Acta de Recepción Provisoria (18/01/06), se extracta listado de trabajos faltantes:

- Celdas y calabozos del bloque Talleres: pinturas de paredes, baños, camas y estantes.
- Canaleta a cielo abierto alrededor del bloque.
- Alambrado, encadenado inferior y razor del patio de condenados.
- Muro de H° A°.
- Aislamiento techo garitas.
- Canales de desagües en varios tramos.
- Prueba de carga de instalaciones de agua, así como de funcionamiento general del sistema de agua, eléctrico, cloacal, telefonía y resistividad de conexión a tierra.
- Inicio de verificación de obras a las 10:30; la finalización a las 11:30 horas.

El propio fiscal observa por nota de fecha 20/02/06, que el contratista no cumplió con todas las reservas consignadas en el Acta de Recepción Provisoria, en el plazo de 30 días establecidos y que cumplido este plazo se retiraba de obra por vencimiento contractual.

El objetivo de la Fiscalización y Supervisión de obras (Dirección de Obras del MJT), es que los proyectos se realicen físicamente, de acuerdo a planos y especificaciones técnicas, presupuestos y programas aprobados y conforme a las documentaciones contractuales estipuladas. La Cl. 18 Medición e Inspección, establece que el Ministerio a través de su representante, realizará las mediciones e inspecciones necesarias para ello.



Por falta de inspección final de las obras, por parte de los representantes del Ministerio, o de un control interno eficiente, se recepcionó una obra con vicios constructivos como los enunciados más arriba, que van en detrimento de la operatividad y funcionalidad del proyecto.

Conclusión N° 12:

Por inobservancia de la norma básica de control interno, así como de cláusulas contractuales N°s. 12 y 18, por parte de la Fiscalización y la Dirección de Control de Obras del MJT, de verificación minuciosa y exhaustiva de los trabajos y de la puesta a prueba de las diferentes instalaciones de obra, se recepcionó una obra con vicios constructivos que van en detrimento de la operatividad y funcionalidad de la obra realizada, más aún teniendo en cuenta la finalidad del proyecto encarado.

Recomendación N° 12:

La Institución a través de su sistema de control interno, Fiscalización y Supervisión de Obra, debe en principio cumplir y exigir el cumplimiento irrestricto de las documentaciones contractuales, especificaciones técnicas y velar que las mismas se realicen según las normas del buen arte de la construcción; de hecho, debe exigir al contratista la reparación de aquellos rubros con observaciones a fin de conseguir una obra que sea apta a sus fines.

Hecho Subsecuente: La Dirección de Obras del MJT, había comunicado verbalmente (se le había solicitado por escrito) la reparación de varios ítems, entre ellos la parte del sistema cloacal y las fisuras, previa a su habilitación.

Comentario: cuando la segunda visita a obra (27/11/06) se observaron algunos remiendos de fisuras y cierto movimiento de suelo en zona de cámaras y pozos del sistema cloacal, pero no se pudo obtener la nivelación final de los mismos para aseverar o desmentir su corrección.

5.2.2. SECCIÓN CONTABLE

En la verificación de los legajos que respaldan las registraciones en la Ejecución Presupuestaria de los pagos realizados se observan diferencias:

5.2.2.1 Las Pólizas de Caución – Anticipo Financiero y Fondo de Reparación

Observación

- Póliza Anticipo Financiero: Vigencia del 29/04 al 28/07/05, no se observan renovaciones por incumplimiento del plazo para la terminación de la obra.
- La misma situación se presenta con las Pólizas Sustitución de Fondo de Reparación, las fechas de vigencia expiraban en el ejercicio 2006, no se observa gestiones para actualizar las mismas.
- A partir del pago parcial del Certificado N° 7 en fecha 21 de julio de 2006 y los pagos posteriores no se visualizan descuentos en concepto de Fondo de Reparación, ni la sustitución de las mismas por Pólizas de Seguros, por G.



80.798.632 (guaraníes ochenta millones setecientos noventa y ocho mil seiscientos treinta y dos).

5.2.2.2 Diferencias en el cálculo de las retenciones

Observación

Se observan diferencias en el cálculo de las Retenciones de IVA; Renta y Ley de Contrataciones por un total de G. 28.406.578 (guaraníes veintiocho millones cuatrocientos seis mil quinientos setenta y ocho), como ejemplo se detalla el Certificado Básico N° 4, se observa una diferencia en el cálculo de la retención que corresponde a Renta y la Ley de Contrataciones.

Retenciones	Importe s/Auditoría G.	Importe s/Boleta de Retención G.	Diferencia G.
IVA	39.933.334	39.933.334	0
RENTA	29.950.001	19.966.667	9.983.334
Ley 2051/03	3.178.028	3.227.945	- 49.917
Total:	73.061.363	63.127.946	9.933.417

El mismo error se verifica en los pagos de:

Concepto	Importe de la Diferencia G.
Reajuste Certificados Básicos Nos. 1, 2 y 3	2.759.972
Reajuste Certificado Básico N° 4	1.471.030
Certificado Básico N° 5	9.972.394
Certificado Básico N° 5 (Devolución fondo de reparo)	899.692
Reajuste Certificado Básico N° 5	1.530.219
Reajuste Certificado Básico N° 6	1.839.854

Conclusión N° 13:

- Póliza Anticipo Financiero: Vigencia del 29/04 al 28/07/05, no se observan renovaciones por incumplimiento del plazo para la terminación de la obra.
- La misma situación se presenta con las Pólizas Sustitución de Fondo de Reparación, las fechas de vigencia expiraban en el ejercicio 2006, no se observa gestiones para actualizar las mismas.
- A partir del pago parcial del Certificado N° 7 en fecha 21 de julio de 2006 y los pagos posteriores no se visualizan descuentos en concepto de Fondo de Reparación, ni la sustitución de las mismas por Pólizas de Seguros, por G. 80.798.632 (guaraníes ochenta millones setecientos noventa y ocho mil seiscientos treinta y dos).
- Se observan diferencias en el cálculo de las retenciones de IVA; Renta y Ley de Contrataciones por un total de G. 28.406.578 (guaraníes veintiocho millones



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión"

Res. CGR N° 854/06

EE/MJT/17/06

cuatrocientos seis mil quinientos setenta y ocho).

Recomendación N° 13:

El Ministerio de Justicia y Trabajo deberá implementar medidas que le permitan ejercer un mayor control y seguimiento a los documentos que respaldan los gastos.

Es nuestro informe.

Arq. Gloria M. Ferreira P.
Auditora

Ing. Carlos Acosta P.
Auditor

Lic. Ana Recalde
Auditor Contable

Ing. Derlis Cabrera
Auditor Jefe de Equipo

Abog. Jorge L. Monges
Asesor Legal

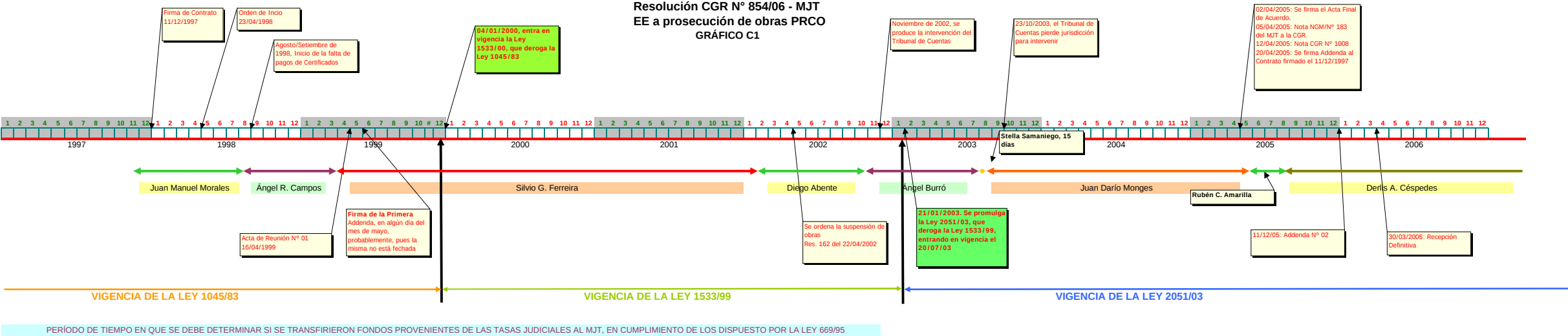
Ing. Genaro E. Fernández Núñez
Supervisor

Ing. Antonio Franco Martínez
Director DCOAC

Ing. Leopoldo Cataldi Sardi
Director General DGCOP

As / diciembre / 2007.

Resolución CGR N° 854/06 - MJT
EE a prosecución de obras PRCO
GRÁFICO C1



RES CGR N° 854/06 - Ministerio de Justicia y Trabajo
EE a las obras de Prosecución de la Penitenciería Regional de Coronel Oviedo

ANEXO C6

CUADRO RESUMEN DIFERENCIAS ENTRE RUBROS CERTIFICADOS y EJECUTADOS

N°	RUBRO	TOTAL CERTIFICADO (1)	TOTAL VERIFICACIÓN IN SITU (2)	DIFERENCIA (3) = (1) - (2)
1	Trabajos de Arquitectura	5.492.401.047	5.135.833.289	356.567.758
2	Instalación eléctrica	1.382.082.794	1.332.599.699	49.483.095
3	Instalación de Desagüe Cloacal y Pluvial	407.640.343	375.384.613	32.255.730
4	Instalación de Agua Corriente e Incendios	327.529.838	242.939.367	84.590.471
TOTAL		7.609.654.021	7.086.756.968	522.897.054

Comentario:

La cuantificación de las diferencias entre las cantidades de trabajo certificadas, con relación a las ejecutadas en sitio de obras alcanzan a **G. 522.897.054** (guaraníes quinientos veintidós millones ochocientos noventa y siete mil cincuenta y cuatro). Se aclara que por error de tipeo, en la observación se expresó la diferencia en G. 247.515.587

RESOLUCIÓN CGR N° 854/06 - EE MJT
OBRA: PENITENCIARIA REGIONAL DE CORONEL OVIEDO

ANEXO C7a

RESUMEN DE CÁLCULO DE REAJUSTES DE CERTIFICACIONES 1a. ETAPA

FÓRMULA DE REAJUSTE

$$R = P_o ((0,35*S/S_o + 0,20*C/Co + 0,27*H/H_o + 0,06*A/A_o + 0,04*G/Go + 0,08*T/To) - 1)$$

R = valor del reajuste
P_o = importe en G. del certificado, descontando anticipo y devolución por Addenda anterior
S = salario básico ayudante albañil, s/cargas sociales correspondiente al periodo certificado; decretado por el PE.
S_o = salario básico ayudante albañil, s/cargas sociales correspondiente al día de apertura de oferta
C_o y C = cemento (50 kg) correspondientes al mes de apertura y al último día del periodo certificado respectivamente; índice CAPACO
H_o y H = hierro (varillas) correspondientes al mes de apertura y al último día del periodo certificado respectivamente; índice CAPACO
A_o y A = árido correspondientes al mes de apertura y al último día del periodo certificado respectivamente; índice CAPACO
G_o y G = gasoil correspondientes al mes de apertura y al último día del periodo certificado respectivamente; índice MIC.
T_o y T = materiales cerámicos correspondientes al mes de apertura y al último día del periodo certificado respectivamente; índice CAPACO

CÁLCULO DEL COEFICIENTE DE REAJUSTE - S/ Ley 1045/83 - Régimen de Obras Públicas

N°	Mes de Certificado	Monto Certificado Básico (1)	Monto Certificado Variación (2)	Descuento Anticipo (30%) (3)	Monto neto a reajustar (4) = (1) - (3)	Coefic. Reajuste s/MJT (5)	Coefic. Reajuste s/CGR (6)	Monto de Reajuste s/MJT (7) = (4)*(5)	Monto de Reajuste s/CGR (8) = (4)*(6)	Diferencia (9) = (7) - (8)
B1	May-98	57.496.985		17.249.096	40.247.890	0,0934	0,0420	3.759.153	1.690.411	2.068.742
V1	May-98		21.582.800		21.582.800	0,0934	0,0420	2.015.834	906.478	1.109.356
B2	Jun-98	285.497.610		85.649.283	199.848.327	0,0934	0,0420	18.665.834	8.393.630	10.272.204
V2	Jun-98		10.699.657		10.699.657	0,0934	0,0420	999.348	449.386	549.962
B3	Jul-98	410.841.659		123.252.498	287.589.161	0,0916	0,0420	26.343.167	12.078.745	14.264.422
B4	Ago-98	187.016.016		56.104.805	130.911.211	0,0916	0,0420	11.991.467	5.498.271	6.493.196
V3	Ago-98		85.226.993		85.226.993	0,0916	0,0420	7.806.793	3.579.534	4.227.259
B5	Sep-98	163.668.662		49.100.599	114.568.063	0,0916	0,0420	10.494.435	4.811.859	5.682.576
B6	Oct-Nov/98	27.245.075		8.173.523	19.071.553	0,0916	0,0420	1.746.954	801.005	945.949
V4	Oct-Nov/98		57.771.653		57.771.653	0,0916	0,0420	5.291.883	2.426.409	2.865.474
B7	Ene-01	62.374.684		18.712.405	43.662.279	0,2707	0,2646	11.819.379	11.553.039	266.340
TOTALES:		1.194.140.691	175.281.103	358.242.207	1.011.179.587	0,1706	0,0978	100.934.246	52.188.766	48.745.480

Comentario: se ha certificado por exceso48.745.480 G. (cuarenta y ocho millones setecientos cuarenta y cinco mil cuatrocientos ochenta guaraníes) por no observar lo establecido en elArt. 30 de la Ley N° 1045/83 del Régimen de Obras Públicas.

RESOLUCIÓN CGR N° 854/06 - EE MJT
OBRA: PENITENCIARIA REGIONAL DE CORONEL OVIEDO

ANEXO C7b

RESUMEN DE CÁLCULO DE REAJUSTES DE CERTIFICACIONES 2a. ETAPA

FÓRMULA DE REAJUSTE

$$R = P_o ((0,35*S/S_o + 0,20*C/Co + 0,27*H/H_o + 0,06*A/A_o + 0,04*G/Go + 0,08*T/To) - 1)$$

R = valor del reajuste
P_o = importe en G. del certificado, descontando anticipo y devolución por Addenda anterior
S = salario básico ayudante albañil, s/cargas sociales correspondiente al periodo certificado; decretado por el PE.
S_o = salario básico ayudante albañil, s/cargas sociales correspondiente al día de apertura de oferta
C_o y C = cemento (50 kg) correspondientes al mes de apertura y al último día del periodo certificado respectivamente; índice CAPACO
H_o y H = hierro (varillas) correspondientes al mes de apertura y al último día del periodo certificado respectivamente; índice CAPACO
A_o y A = árido correspondientes al mes de apertura y al último día del periodo certificado respectivamente; índice CAPACO
G_o y G = gasoil correspondientes al mes de apertura y al último día del periodo certificado respectivamente; índice MIC.
T_o y T = materiales cerámicos correspondientes al mes de apertura y al último día del periodo certificado respectivamente; índice CAPACO

CÁLCULO DEL COEFICIENTE DE REAJUSTE - SI/ Ley 1045/83 - Régimen de Obras Públicas

N°	Mes de Certificado	Monto Certificado (1)	Descuento Anticipo (20%) (2)	Descuento Addenda (14,13%) (3)	Monto neto a reajustar (4) = (1) - (2+3)	Coefic. Reajuste s/MJT (5)	Coefic. Reajuste s/CGR (6)	Monto de Reajuste s/MJT (7) = (4)*(5)	Monto de Reajuste s/CGR (8) = (4)*(6)	Diferencia (9) = (7) - (8)
1	May-05	637.660.770	127.532.154	90.101.467	420.027.149	0,1134	0,1028	47.631.079	43.178.791	4.452.288
2	Jun-05	900.120.000	180.024.000	127.186.956	592.909.044	0,1206	0,1209	71.504.831	71.682.703	-177.873
3	Jul-05	909.249.484	181.849.897	128.476.952	598.922.635	0,1407	0,1407	84.268.415	84.268.415	0
4	Ago-05	1.111.448.497	222.289.699	157.047.673	732.111.125	0,1481	0,1481	108.418.336	108.418.336	0
5	Sep-05	1.207.464.753	241.492.951	170.614.770	795.357.033	0,1493	0,1493	118.746.805	118.746.805	0
6	Oct-05	1.369.666.844	273.933.369	193.533.925	902.199.550	0,1503	0,1503	135.600.592	135.600.592	0
7	Nov-05	1.130.578.055	226.115.611	159.750.679	744.711.765	0,1503	0,1503	111.930.178	111.930.178	0
8	Ene-06	373.464.393	74.692.879	52.770.519	246.000.996	0,1541	0,1540	37.908.753	37.884.153	24.600
TOTALES:		7.639.652.796	1.527.930.559	1.079.482.940	5.032.239.297	0,1408	0,1395	716.008.990	711.709.975	4.299.015

Comentario: se ha certificado por exceso 4.299.015 G. (cuatro millones doscientos noventa y nueve mil quince guaraníes) por no observar lo establecido en el Art. 30 de la Ley N° 1045/83 del Régimen de Obras Públicas.



RESOLUCIÓN CGR N° 854/06

EE a la Obra "Prosecución de las Obras de la Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo"

Evaluación Descargo MJT a Observaciones del Informe EE/MJT/17/06

Se aclara que debido a la extensión, tanto, de las observaciones remitidas, como de los descargos recibidos, los mismos **no serán transcritos**, sino que se citarán los títulos correspondientes, un breve resumen de ambos contenidos, de ser ello pertinente, seguido el comentario CGR con la conclusión final; habida cuenta de que en el **Exp. CGR N° 3836/07 – MJT** de "Descargo Institucional" a las observaciones, se hallan plenamente evaluados los aspectos legales del contenido, como lo son los comentarios de la DGCOP, el dictamen DGAJ, a los cuales se agregará el dictamen DGL correspondiente.

I. Estructura de las Observaciones

A. SECCIÓN TÉCNICA

2.1. Del cumplimiento de metas y objetivos por parte del MJT

2.1.1 Del cumplimiento de los objetivos y metas establecidos

2.2. De la administración del contrato de construcción de la Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo.

2.2.1 De las decisiones administrativas adoptadas para el establecimiento del Acuerdo y de la Addenda para prosecución de las obras

2.2.1.1 Contexto del desarrollo de obra y síntesis cronológica de las decisiones

2.2.1.2 Del cumplimiento de las condiciones establecidas por la CGR para dar continuidad a las obras de la PRCO

2.3. De la adecuación del proyecto a las exigencias técnicas del tipo de instalación proyectada

2.3.1 De la adecuación de las instalaciones a las exigencias o conceptos de seguridad en vigencia.

2.4 De los certificados de obras

2.4.1 De las cantidades de trabajos certificadas

2.4.2 De los certificados de reajustes

2.5 Del cumplimiento efectivo de la legislación ambiental vigente

2.5.1 De los Estudios de Impacto Ambiental previos al llamado

2.5.2 De la implantación de las recomendaciones del EIA

2.5.3 De las partidas presupuestarias para rubros de mitigación de IA

B. SECCIÓN CONTABLE

2.6. Del pago de reajustes de los certificados

2.6.1 El pago de reajustes, es anterior a resolución que autoriza los mismos.

2.6.2 El pago de intereses financieros



II. Desarrollo de la Evaluación

2.1. **Del Cumplimiento de Metas y Objetivos y**

2.2. **De la Administración del contrato**

El "Descargo MJT" con abundante contenido jurídico (trece fojas), desarrolla puntos fundamentales para la justificación de la legalidad de sus actuaciones y presenta al final algunos cuadros del resumen del estado de cuentas, para decir que se trató de buscar la salida más conveniente al problema, basado en ciertos principios jurídicos y en atención a la nota CGR N° 1008/05; el mismo fue convenientemente evaluado tanto por la DGCOP según memorandos I2/178/2007 e I2/423/2007 (del Asesor Legal DGCOP), por la DGAJ según memorando DGAJ N° 255/07 y por la DGL, dictamen DGL N° 268/07, sobre el particular de la nota CGR 1008/05; y si bien, **el descargo no ha resultado procedente**; se entresacan algunas de las conclusiones a las que arriban para agregar comentarios:

1. El MJT concluye, por un lado, que en base a lo expresado en la nota CGR N° 1008/05, **se puede aplicar la Ley N° 2051/03**, al decir que *"sin temor a equívocos puede advertirse que las orientaciones de la CGR se dirigen fundamentalmente a indicar la aplicabilidad de las normas del nuevo régimen legal, en miras a satisfacer el interés general. A través de la conclusión de las obras de Coronel Oviedo, finalidad que constituye la esencia de todo procedimiento de contratación administrativa,... Surge entonces que la invocación de la "aplicabilidad de las leyes vigentes", admitida por la CGR en la Nota N° 1008, constituye un criterio interpretativo que la autoridad administrativa no debía soslayar, sustentando en consecuencia las decisiones adoptadas bajo dicha orientación, en ocasión de sentar las bases para concluir la obra de Coronel Oviedo"*; es decir, para emitir su opinión la CGR tuvo todos los elementos, datos, informaciones y por sobre todas las cosas, el complicado panorama legal existente, de ahí la recomendación, a la cual debieron atender.
2. Sin embargo, por otro, concluye que si bien se puede aplicar la Ley 2051/03 de Contrataciones Públicas, **no es posible aplicar, a este caso, el Art. 89 de la misma**, porque sostienen la inexistencia de **"un proceso de ejecución en curso propiamente dicho"**, por la suspensión temporal establecida por resolución de la máxima autoridad del MJT (Res. N° 162/2002).
3. Al final, expresa que lo realizado, fue buscando la salida más económica a la cuestión, teniendo en cuenta el interés general de culminar el local de reclusión, dada la acuciante necesidad existente.

Comentario CGR

Al respecto, corresponde decir que:

- Las condiciones a la cual llegaron, y a lo que condujo dicha decisión final, fue producto de las diferentes administraciones que se sucedieron en el MJT.



- La posibilidad de rescindir el contrato y partir de uno nuevo, se vio permanentemente impedida por lo oneroso que saldría la indemnización a pagar a la contratista, establecida por las propias cláusulas contractuales (Cl. 31) establecidas por la institución (25 % del valor de las obras faltantes), del cual evidentemente, ninguna administración quería hacerse cargo.
- La fórmula de reajuste debió ser elaborada en base a los componentes o insumos que verdaderamente incidirían en las obras a realizar y no basados en la anterior que ya no podía representar las actuales condiciones y mal podrían restablecer el equilibrio financiero, sino por casualidad.
- Que lo más equitativo era continuar con el sistema de precios unitarios y no cambiar al sistema de Ajuste Alzado, sin previo relevamiento de los rubros a realizar.

Las observaciones no fueron salvadas, por tanto, **son incluidas en el Informe Final**

2.3 De la adecuación del proyecto a las exigencias técnicas del tipo de instalación proyectada

Al respecto habla el "Descargo MJT" que lo realizado corresponde a lo diseñado y proyectado, y basado por sobre todo en la premisa de que *"la gestión penitenciaria, es la gestión de seres humanos, tanto funcionarios como reclusos"...* *"al adoptar decisiones acerca del tratamiento de seres humanos, la primera pregunta que debe formularse es: ¿Es correcto lo que estamos haciendo?"*

Comentario CGR

En ese sentido, y a fin de contestar la pregunta formulada; se realizaron dos visitas a obra, en donde se verificaron, aparte de otros:

- a) la falta de mantenimiento de los sistemas existentes: sistema cloacal produce efluentes que afloran en la superficie con olores perceptibles en un amplio radio en torno de los pozos ciegos. El sistema de desagüe pluvial, se utiliza para disponer de los desperdicios provenientes de la cocina ante la falta de un sistema adecuado, el cual se hallaba obstruido y produce la proliferación de gusanos y la emisión de malos olores. Las basuras provenientes de la Penitenciaría se disponen en el patio entre las alambradas de seguridad, con su consiguiente carga de podredumbre, olores nauseabundos y contaminación, sin mencionar la cantidad de insectos que atrae.
- b) No se previeron los sistemas de señales débiles de seguridad en el contrato original, y si bien se trataron de incluirlas en la prosecución, no se tuvo la financiación necesaria para hacerlos, por lo que el penal no cuenta con: circuito cerrado de TV, sistema de voice, cables sensores en cerco y enterrados, ni siquiera contaba con línea telefónica para comunicación con el exterior. Tampoco cuenta con sistema de pararrayos. Por último, no cuenta con tratamiento de efluentes cloacales, de aguas servidas y de basuras. Hubo fuga de reclusos posterior a su habilitación.
- c) Errores o vicios constructivos en otros: las válvulas antivandalismo colocadas para accionamiento de las cisternas de baños no funcionaban bien (quedaban



atascadas) y gran cantidad se encontraban desarmadas; diferencias de cotas entre registros de comunicación de pozos negros y cámara sépticas que impedirán la utilización de los mismos (contrapendiente de las cañerías).

Situaciones que deben ser solucionadas por la contratista y por la Institución para que dichas instalaciones **sean aptas par su uso**.

Las observaciones no fueron salvadas, por tanto **son incluidas en el Informe Final**.

2.4. De los certificados de obras

2.4.1. De las cantidades de trabajo certificadas

Con relación a las cantidades de obra medidas durante la inspección de obra por el equipo auditor y las diferencias con relación a las cantidades certificadas; dice el "Descargo MJT" el contrato es por Ajuste Alzado (numeral 6 de la Addenda 20/04/05), y expresan: *"imponiéndose sin controversia, el criterio administrativo de suscribir con la Empresa Contratista, no un nuevo Contrato con la misma Empresa, previo ajuste final de cuenta, sino un Acuerdo destinado a la Conclusión de la Obra de Coronel Oviedo, instrumentado en la Adenda suscrita, más allá de cuestiones conceptuales en cuanto a su denominación, refleja acabadamente las ventajas económicas, técnicas y financieras resultantes de dicha decisión y que hoy están a la vista. En tales condiciones, resulta que el Ajuste Alzado constituye una modalidad adoptada no para violentar o ratificar la modalidad del Contrato, sino a los fines de dar mayor precisión y certeza al **paquete de compensaciones** que incluyen montos de rubros que fueron excluidos a los efectos de crear créditos suficientes para llevar a cabo otros rubros más necesarios y no previstos en la planilla de Prosecución y solo a título indicativo, pueden mencionarse: la construcción de celdas para albergar a la población femenina"*

Luego desarrolla la **incompatibilidad de pretender conciliar** lo que significa **Ajuste Alzado y una medición de trabajos**, desarrollando en profundidad su significado, concluyendo que **no existen más ni menos cantidad de obra**.

Comentario CGR

Al respecto, de la **medición CGR**: sin desconocer lo que significa un contrato por Ajuste Alzado, se ha efectuado en base a experiencias de labor, midiéndose lo efectivamente ejecutado en obra, prácticamente el 100% de la misma (incluyendo rubros originales y compensados), para que a través de la misma, se pueda poner en evidencia **la necesidad de relevar las cantidades reales de obra** o trabajo a realizar, **previa firma o acuerdo** por Ajuste Alzado; inclusive la Res. N° 162/02, en su Art. 5°, establecía la verificación del estado de obra y de los certificados presentados; **las diferencias en cantidades de trabajo halladas equivalentes a G. 522.897.054** (guaraníes quinientos veintidós millones ochocientos noventa y siete mil cincuenta y cuatro) demuestran que dicho relevamiento no fue realizado con la diligencia requerida y **que lo pagado en esta etapa, no fue lo efectivamente ejecutado**.



Por el contrario, con el sistema de precios unitarios, se asegura que el pago se realice en base a lo efectivamente ejecutado.

En este sentido, al cuadro de **ANÁLISIS DE COSTOS** presentado por el MJT (folio 000008 del anillado) cabe realizar la observación que corresponde al Monto Total del Contrato (incluido obras complementarias), el cual, debió haber sido conforme cantidad real de obras a ser ejecutadas en la segunda etapa, proveniente del relevamiento señalado más arriba y previo a la firma del Acuerdo; por lo demás no se tienen otros comentarios.

Las observaciones no fueron salvadas, por tanto **son incluidas en el Informe Final**.

2.4.2. De los certificados de reajustes

Dice el "Descargo MJT" en principio: la CGR en oportunidad de consulta previa, tuvo la ocasión de verificarlo todo, sin embargo, nada dijo respecto a la aplicabilidad de la fórmula matemática del reajuste, etc... y concluye diciendo: *"habiéndose ajustado la actuación administrativa en forma irrestricta a las indicaciones del Contrato suscrito y el PBC"*.

Luego desarrolla el concepto de lo que constituye el reajuste y dice: *"Y esto es así porque el Reajuste de Precios no constituye una indemnización que el Estado reconoce voluntariamente y paga al contratista, sino más bien, un mecanismo jurídico de restitución del valor real de la obligación, dirigido a restablecer el equilibrio financiero del contrato, para que no exista ni perjuicios al contratista ni enriquecimiento indebido por parte de la administración. No conlleva pues idea alguna de otorgar beneficios económicos al contratista, sino como vía idónea para asegurar, en beneficio del interés público, el cumplimiento total del contrato, que en definitiva constituye la finalidad esencial de todo proceso de contratación pública"*

Comentario CGR

Al respecto, sin desconocer los conceptos explicados y precisamente en atención a ellos, se dice que **lo cuestionado por el informe** es que la determinación de los números que salen de aplicar la fórmula no están acorde lo establecido en la Ley 1045/83, respecto a la condición limitativa del 15% sobre materiales cuya variación no están determinadas por actos de gobierno, sobre eso se llama la atención; en tanto, a la parte puramente conceptual como **mecanismo de restitución del valor real del contrato para asegurar su total cumplimiento en beneficio del interés general**, se insiste precisamente que para ello, es decir, para que se de en la práctica, **los coeficientes numéricos que integran la fórmula deben provenir de la real incidencia de los insumos utilizados**, caso contrario, **no es representativo** y los valores que vaya a arrojar la fórmula no corresponderán a la realidad y podrán ir o a favor o en contra de los intereses públicos; a ese respecto, se reclamaba que seguir utilizando la misma fórmula que la anterior, donde se tenía como ejemplo que el rubro de H° A° era uno de los de mayor incidencia económica y de donde



consecuentemente salían los coeficientes de insumos con mayor incidencia en la fórmula matemática del reajuste, desnaturalizaba el valor numérico de los actuales reajustes; por cuanto ya no reflejaba la realidad y por ende, mal podría restituir el equilibrio financiero del contrato, por el contrario, lo desequilibraba, sin descartar la posibilidad de que pudiera responder a la realidad por casualidad, pero no como producto de un laborioso trabajo de composición unitaria de costos de los diferentes rubros.

Por otro lado, se crearon y aplicaron otras fórmulas de reajustes, no establecidas en el contrato para ajustes de materiales eléctricos, desagües y varillas; de igual manera, pudo ser revisada la anterior fórmula de reajuste contractual establecida para adecuarla a la realidad actual.

Las observaciones no fueron salvadas, por tanto **son incluidas en el Informe Final.**

2.5 Del cumplimiento efectivo de la legislación ambiental

Comentario CGR

Reconocen la necesidad de adecuar lo existente a lo determinado por las leyes ambientales, por lo que se hallan avocados a conseguir los rubros necesarios para implantarlos.

Las observaciones no fueron salvadas, por tanto **son incluidas en el Informe Final.**

B. SECCIÓN CONTABLE

2.7. Del pago de reajustes de los certificados

2.6.3 El pago de reajustes, es anterior a resolución que autoriza los mismos.

2.6.4 El pago de intereses financieros

Al respecto dice: que los pagos se hicieron en base a lo establecido en el contrato CL 25; luego continúa diciendo:

"Es importante mencionar que a partir de la implementación de la Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas" y en la medida de las innovaciones en materia informática que se fueron implementando a partir de su vigencia (Códigos de Contratación, etc.), ya en el 2006 resultaba imprescindible contar con el código que permitiera cancelar los certificados de reajustes considerando que en primera instancia se había habilitado un código por importe de Gs. 6.560.468.860 el cual no incluía los montos de reajuste y lógicamente para cancelar la deuda total por la construcción resultaba insuficiente. Razón por la cual se solicitó un código adicional a la Dirección de Contrataciones y para tal efecto se implementó el acto administrativo formalizado en la Resolución para el pago de los reajustes.

En consecuencia la Resolución N° 1020/06 obedece ÚNICA y EXCLUSIVAMENTE a la necesidad de satisfacer convenientemente las necesidades emanadas del nuevo



sistema operativo relacionado a la obtención del CÓDIGO DE CONTRATACIONES generado por la Dirección General de Contrataciones Públicas, del Ministerio de Hacienda, y no para alterar, modificar o ratificar post facto contenido contractual alguno, pues como se tiene explicado, el contrato prevé explícitamente el pago de reajustes"

A este respecto, la evaluación contable dice: *"la contestación recibida en este punto del Ministerio de Justicia y Trabajo, reafirma la observación realizada, de que los pagos fueron realizados con anterioridad a la Resolución N° 1020/06. Los reajustes fueron abonándose a medida de que el Consorcio Chávez y Díaz Asociados fue presentado sus Facturas y Certificados de Reajustes de Precios de los Certificados de Obras, que abarcó el periodo fiscal 2005 y 2006 y hasta el 2007; y la Resolución N° 1020 es de fecha 27 de diciembre de 2006.*

Por lo tanto, las observaciones son incluidas en el informe final."

PUNTO 2.7. Del Pago de Intereses financieros

El MJT introduce el tema a partir del decir que la Construcción de la Penitenciaría estaba financiado en el periodo 2005 con Recursos del Tesoro y que se necesitaba aprovechar al máximo la disponibilidad del Plan de Caja otorgado por el MH, y lograr minimizar el impacto financiero que **implicaría** el atraso en el pago de la distintas certificaciones presentadas por el contratista, tal se puede apreciar en el reclamo de intereses por atrasos en el pago de las facturas correspondientes a los certificados básicos y certificados de ajustes de obras..."

Así nuevamente se refiere a la Ley N° 2051/03, sin olvidar la indicación emanada de la nota CGR N° 1008/05 orientada a la aplicabilidad de la citada ley, y en ese contexto, señala con énfasis que los presupuestos previstos tanto por el Art. 89 de la Ley N° 2051/03, como por el Art. 129 de Decreto N° 21909/03, para este caso no eran aplicables (pero eran aplicables otros artículos), por la Resolución N° 162/02 que suspendía temporalmente la ejecución de las obras (no del contrato como el MJT lo interpreta).

Desarrollando con posterioridad lo que la doctrina entiende y expresa: García de Enterría agrega: *"La aplicación en el tiempo del ordenamiento jurídico administrativo plantea también problemas peculiares en orden al tema de la pérdida de vigencia"*

Que en ese contexto, nacen para la vida Jurídica derechos y obligaciones tanto para la Empresa contratista como para la administración, entre el reconocimiento de intereses moratorios por atraso en pago de certificaciones; para la final concluir en la aplicabilidad de Art. 56 de la Ley N° 2051/03 que establece consecuencias jurídicas a la demora de la administración en la satisfacción de la prestación a su cargo, al decir: *"Queda pues fuera de dudas que el supuesto de hecho generador de la obligación por parte de la administración, se ha configurado a la luz del nuevo régimen legal vigente y cuyas consecuencias jurídicas obviamente se hallan delineadas en la*



misma ley en el Art. 56, en consonancia con la norma prevista en el Art. 43 de la ley N° 1533/00."

Se refiere luego al artículo constitucional que señala "el derecho constitucional de ser indemnizado justa y adecuadamente por los daños o perjuicios por parte del Estado, ya que de haber negado a la Empresa contratista de la obra de Coronel Oviedo el legítimo derecho de reclamar intereses por la mora en el pago de los certificados, se hubiera materializado la más honda vulneración del Principio de la Buena Fe en materia de contrataciones públicas ..."

Por último, cita la Doctrina donde expresa: "Si no se ha puntualizado en el contrato disposición alguna respecto de la no exigibilidad de intereses, ellos corresponden igualmente por aplicación del principio legal de referencia. Aún más, aunque los pliegos excluyeran expresamente la procedencia de intereses, ello no obstará al pago de los mismos, porque la ley es taxativa en cuanto al derecho del contratista a percibirlos. En el caso de que la Administración emitiera pagarés por el monto de los certificados de obra, proceden igualmente los intereses pues aquellos son una mera promesa de pago y no el pago mismo, pero cuando ha convenido con el contratista la entrega de títulos públicos, éstos constituyen pago efectivo de la deuda. (Derecho Administrativo, Roberto Dormí, Pág. 502/503)"

Comentario CGR

En principio, lo de la aplicabilidad de la Ley 2051/03 y la no aplicabilidad de su Art.89, como erróneamente sostiene el MJT, ya fue tratada con suficiencia en el Dictamen Jurídico N° 255, inserta en el Exp. CGR N° 3836; no obstante, se trae a colación el primer Dictamen Jurídico remitido a través del Memorándum DGAJ N° 78 del 08/05/07, entre otros términos, al respecto dice: "Sobre este punto, esta Asesoría señala, en primer término que, si bien la Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas" y su Decreto Reglamentario N° 21909/03, prevén el pago de intereses moratorios en caso de mora a favor de los proveedores y contratistas, dichas normativas no son aplicables al caso, atendiendo al principio de la **IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY**. Por otro lado, el **PAGO DE INTERESES MORATORIOS** no se encuentra previsto en el **PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES** de la Licitación Pública N° 4/97, ni en el **CONTRATO** suscrito en fecha 11 de diciembre de 1997 entre el MJT y la firma Chaves & Díaz Asociados. Además con relación a la Ley **2051/03**, citada en el **Art. 8° y 10°** de la **ADDENDA** solamente se refieren a la presentación de documentos por parte de la Empresa Contratista, que acrediten su capacidad legal, financiera y técnica para contratar con el Estado, y a los efectos de dar cumplimiento al **Art. 41** de la citada Ley, relativa a la retención equivalente al 0.5% sobre el monto de las facturas pagadas, en concepto de "Contribución", y la deducción del 5% en concepto de fondos de reparos, respectivamente. No observándose en los instrumentos citados más arriba, ninguna cuestión relacionada al **PAGO DE INTERESES MORATORIOS**, en aplicación a la referida Ley de Contrataciones Públicas aludida por la Asesoría Jurídica del MJT en su Dictamen N° 267/06"...



En tanto, en otra parte señala: "Con relación a la Ley N° 2051/03 y su Decreto reglamentario N° 21909/03 aludidas en el Dictamen pertinente, si bien las mismas contemplan dicha situación a favor de los proveedores y contratistas, estas disposiciones legales **NO SON APLICABLES** por el principio de irretroactividad más arriba señalado, en razón de la vigencia de la **LEY N° 1045/83** vigente a la fecha de suscripción del **CONTRATO PRINCIPAL**. Además, a la luz de lo establecido en la **Cláusula 6ta. Última parte de la ADDENDA de fecha 20 de abril de 2005**, que dice: " ... **permaneciendo todas las demás condiciones del contrato entre las partes, vigentes a plenitud**", el referido Contrato Principal a la fecha se encuentra vigente en todos sus términos".

El pago se realiza en fecha 28 de febrero de 2007, previa obligación registrada en el Ejercicio 2006; conforme a la **Resolución N° 1020** de fecha 27 de diciembre "Por la cual se autorizan los reajustes de precios e intereses correspondientes a los trabajos adjudicados al Consorcio Chávez & Díaz Asociados, en la Licitación Pública Nacional para la Construcción de la Penitenciaría de Coronel Oviedo".

El Ministerio de Justicia y Trabajo incurrió en las Infracciones previstas en la Ley 1535/99 "De Administración Financiera del Estado" Art.83° inc. d) *dar lugar a pagos indebidos al liquidar las obligaciones o al expedir los documentos en virtud de las funciones encomendadas.*

De igual manera, **se transcribe** parte del dictamen del Abog. Blás Knoop, Asesor Legal de la DGCOP que dice:

"La recurrente se manifiesta a favor de los intereses de la contratista, en el sentido que, si la Administración – MJT incurre en mora en el pago, contrae una obligación de resarcir lo debido. Así como no fue prevista entre las cláusulas contractuales y en todo el proceso licitatorio el pago por intereses moratorios, y aún en la Ley vigente para dicho contrato (Ley N° 1045/83), pretende trasponer el principio de la irretroactividad de las normas jurídicas ajustando sus responsabilidades con la contratista contrariando el principio de legalidad de las normas jurídicas, interpretando aviesamente la aplicabilidad de normas inaplicables para el caso en estudio. Sin embargo, es factible reconocer que la vinculación jurídica entre Administración y contratista requiere el reconocimiento de derechos y obligaciones mutuos. Pero, admitir tal circunstancia de relevancia jurídica debe entenderse contextualmente, dentro del ámbito del derecho, nunca en violación de los principios que pretende cautelar. Es decir, el reconocimiento de derechos y obligaciones mutuos deben buscarse en el marco de las normas aplicables o por las vías jurisdiccionales ordinarias que ameriten para el caso en estudio y no por vía administrativa contractual que no lo contempla"

Continúa diciendo:

"La recurrente pretende solucionar el problema de la Ley aplicable con una interpretación jurídica no idónea, carente de base legal transgrediendo al mismo tiempo el Principio constitucional de la irretroactividad de la Ley. Sin embargo, la misma CN establece la garantía del justo resarcimiento, a partir del daño o perjuicio sufrido y reclamado por el afectado. Pero la CN no puede vulnerarse a si misma con



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: "Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión"

Res. CGR N° 854/06

EE/MJT/17/06

el ejercicio de derechos que a la vez la puedan vulnerar, lo que no es válido suponer. Entonces debe haber una salida legal que el ordenamiento jurídico propone y establece, y esta debe ser la vía ordinaria o jurisdiccional, lo que hace suponer que el MJT no pueda subrogarse dichas facultades interpretando la Ley o el derecho con el fin de evadir su voluntad administrativa de la transgresiones concomitantes que efectúa."

Por último dice:

"No se puede negar los derechos de la contratista, pero dentro del ámbito correspondiente. La situación planteada hace referencia a los hechos sobrevivientes, es decir, surgieron normativas que establecieron nuevos derechos y nuevas reglas de contrataciones. Por tanto, no estuvo ni está en el ánimo de la Administración menoscabar ningún derecho legítimo de la contratista, pero no podría otorgar los mismos transgrediendo o violando disposiciones, normativas, leyes y la propia CN, a los efectos de erigirse en dispensador de justicia. La vía correspondiente sigue siendo la jurisdiccional u ordinaria, toda vez que la CN en su Art. 39° no exija para el caso la reglamentación que requiere".

Las observaciones no fueron salvadas, por tanto **son incluidas en el Informe Final.**

Es nuestro informe.

Arq. Gloria M. Ferreira P.
Auditora

Ing. Carlos Acosta P.
Auditor

Lic. Ana Recalde
Auditor Contable

Ing. Derlis Cabrera
Auditor Jefe de Equipo

Abog. Jorge L. Monges
Asesor Legal

Ing. Genaro E. Fernández Núñez
Supervisor

As/ diciembre /2007