CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

ORDEN DE TRABAJO Nº 04/13 por la que se dispone la realización de la Verificación Técnica In Situ de la obra *"CONSTRUCCIÓN DE EMPEDRADO DE LA CALLE FRANCISCO CAMPOS*

MUNICIPALIDAD DE JOSÉ FALCÓN (DEPARTAMENTO DE PTE. HAYES)

INFORME FINAL

OT Nº 04/13

AÑO: 2013

CGR – DGCOP/OT-N°04/2013

AGOSTO/13

ORDEN DE TRABAJO Nº 04/13 por la que se dispone la realización de la Verificación Técnica In Situ de la obra *"CONSTRUCCIÓN DE EMPEDRADO DE LA CALLE FRANCISCO CAMPOS*

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

OSCAR RUBÉN VELÁZQUEZ GADEA
Contralor

NANCY TORREBLANCA
Sub contralor

EQUIPO AUDITOR - DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL DE OBRAS PÚBLICAS

ING. DERLIS CABRERA BÁEZ
Director General

ARQ. ANTONIO OCAMPOS PÉREZ
Director DCOODM

ARQ. JUANA ADRIZ DE FORMICHELLI
Supervisor

ING. AGR. Ma. GRACIELA SÁNCHEZ DUARTE
Auditor

SR. SEVER BRIZUELA
Auditor

CONTENIDO DEL INFORME

TÍTULOS	PAGINA Nº
GLOSARIO DE TÉRMINOS UTILIZADOS ----------	4 (cuatro)
INTRODUCCIÓN ----------	5 (cinco)
CAPÍTULO I – INFORMACIÓN GENERAL ----------	6 (seis) y 7(siete)
CAPÍTULO II – DESARROLLO DE LOS HALLAZGOS ----------	8 (ocho) al 14 (catorce)
CAPÍTULO III – CONCLUSIONES ----------	15 (quince)
CAPÍTULO IV – RECOMENDACIONES ----------	16 (dieciséis)

GLOSARIO DE TÉRMINOS y ABREVIATURAS UTILIZADOS

Arq.	:	Arquitecto/a.
Ing. Agron.	:	Ingeniero Agrónomo.
CGR	:	Contraloría General de la República.
cm	:	Centímetros
DCOODM	:	Dirección de Control de Obras de los Organismos Departamentales y Municipales
DGCOP	:	Dirección General de Control de Obras Públicas de la CGR.
Ing.	:	Ingeniero.
m	:	Metros
m2	:	Metros cuadrados.
Nº	:	Número.
OT	:	Orden de trabajo.
Res.	:	Resolución.
VTIS.	:	Verificación Técnica In Situ
EA	:	Equipo Auditor
Pte.	:	Presidente
S.R.L.	:	Sociedad de Responsabilidad Limitada
G.	:	Guaraníes
I.M.	:	Intendencia Municipal
Art.	:	Articulo
DNCP	:	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas
Expte.	:	Expediente

INTRODUCCIÓN

La Contraloría General de la República, en desarrollo de su función constitucional y legal, y en vista a los antecedentes de irregularidades, remitidos por la DNCP (Expte. CGR Nº 3124/12), practicó una Actividad de Control modalidad Verificación Técnica in situ a la obra: 1) ***"CONSTRUCCIÓN DE EMPEDRADO DE LA CALLE FRANCISCO CAMPOS"*** ejecutada por Municipalidad de José Falcón (Departamento de Pte. Hayes).

El monto total sujeto a control ascendió a G. 73.500.000 (guaraníes setenta y tres millones quinientos mil), siendo este monto contractual verificado correspondiente al llamado CD Nº 02/11, ejercicio fiscal 2011.

El Informe de Comunicación de Observaciones fue remitido a la Institución por nota CGR Nº 2246/13 del 03 de julio de 2013. La Municipalidad presentó el descargo correspondiente a las observaciones CGR, en el Expte. CGR Nº 19638/13 del 11 de julio de 2013.

La Contraloría General de la República espera que este informe contribuya en su mejoramiento continuo y con ello a la eficiente administración de los recursos públicos, lo cual redundará en beneficio de la población.

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN GENERAL

ORDEN DE TRABAJO: **OT N° 04/12**.

ENTIDAD: Municipalidad de José Falcón**,** (Departamento de Pte. Hayes)

MOTIVO DE LA INSPECCIÓN:

Orden de Trabajo Nº 04/12. Verificación Técnica In Situ de la obra **"CONSTRUCCIÓN DE EMPEDRADO SOBRE LA CALLE FRANCISCO CAMPOS"** encarada por la Municipalidad de José Falcón**,** (Departamento de Pte. Hayes)

OBJETIVOS DE LA INSPECCIÓN:

Verificación de las obras con base en las denuncias remitidas bajo Expte. CGR Nº 3124/12.

ALCANCE:

La verificación física de la obra, se limita a los rubros visibles al momento de la VTIS.

MONTO SUJETO A CONTROL:

El monto total sujeto a control ascendió a G. 73.500.000 (guaraníes setenta y tres millones quinientos mil) (Guaraníes), siendo este monto contractual verificado correspondiente al ejercicio fiscal 2011.

FUENTE DE FINANCIACIÓN:

El crédito presupuestario para cubrir el compromiso derivado de los contratos está previsto en Rubro 520, Construcciones.

METODOLOGÍA:

Los trabajos de Verificación Técnica In Situ han sido desarrollados conforme a procedimientos y técnicas de Auditoría Gubernamental, postulados y normados por la INTOSAI, como las Normas Internacionales de Auditoría (NIA) efectuados por el Comité de Prácticas de Auditoría de la Federación Internacional de Contadores (IFAC), **Manual de Control Gubernamental "TESAREKO.**

PLAN DE MUESTREO UTILIZADO:

Se programó la realización de la verificación de rubros que se encontraban visibles, a la fecha de la visita a la obra.

VERIFICACIÓN IN SITU:

Del análisis y selección de las mismas, se realizó la verificación de los documentos técnicos a partir de las fechas de adjudicación y/o firma del contrato respectivo hasta la fecha de inspección "in situ" de las obras realizadas del 13/06/2013

COMUNICACIÓN DE OBSERVACIONES:

El Informe de Comunicación de Observaciones fue remitido a la Institución por nota CGR Nº 2246/13 del 03 de julio de 2013

EVALUACIÓN DE DESCARGO:

La Municipalidad presento la evaluación de descargo correspondiente según Nota I.M Nº 67/2013, de fecha 11/07/2013. Expte. CGR Nº 19638/13 de fecha 16/07/13

DISPOSICIONES LEGALES:

- ✓ Constitución Nacional.
- ✓ Ley Nº 276/94 "Orgánica y Funcional de Contraloría de la República".
- ✓ Ley Nº 3966/10 "Orgánica Municipal".
- ✓ Ley Nº 1535/99 "De Administración Financiera del Estado".
- ✓ Ley Nº 2051/03 "De Contrataciones Públicas"
- ✓ Ley Nº 3439/09, que modifica la Ley 2051/03.
- ✓ Decreto Nº 21.909/2003 "Por la cual se reglamenta la Ley Nº 2051/2003, "De Contrataciones Públicas".
- ✓ Ley Nº 1183/85 "Código Civil de la República del Paraguay".
- ✓ Resolución CGR Nº 1196/08 "Por la cual se aprueba y adopta el Manual de Auditoría Gubernamental, denominado "TESAREKO", para la Contraloría General de la República".
- ✓ Resoluciones y otras reglamentaciones emanadas de la Contraloría General de la República.
- ✓ Otras Leyes, Decretos y otras Reglamentaciones aplicables con el trabajo de auditoría.

CAPÍTULO II

DESARROLLO DE HALLAZGOS

1. DEL ANÁLISIS DE LOS DOCUMENTOS PROVEÍDOS

La Municipalidad informa en la Nota I.M. Nº 64/2013 que de las documentaciones requeridas no cuentan, entre otros, con: libro de obras; Acta de Recepción Provisoria y Definitiva; Cronograma físico financiero; ensayos de laboratorio y de abrasión (Los Angeles).

Y De los documentos que presentan se constata que:

Según Acta de Inicio en fecha 09/05/11 iniciaron los trabajos, y

En fecha 09/08/11, la fiscalización en su informe refiere la medición total de los trabajos ejecutados y entre otros informa…"*Para la recepción definitiva la firma Ypyapy S.R.L., deberá cumplir con las siguientes correcciones relacionadas con las especificaciones técnicas:*
1. Demolición y reposición de cordones en los tramos que no tienen las medidas exigidas en las especificaciones Técnicas.
2. Colocación de varillas en los tramos de cordones donde se observan fisuras.
3. Enripiado en toda la superficie y la correspondiente compactación del pavimento de acuerdo a la especificación técnica establecida en el CAPITULO 3 COMPACTACIONES: La compactación deberá realizarse en dos etapas; la primera luego del acomodado del ripio entre los espacios que quedaran entre las piedras y deberá realizarse con plancha compactadora vibratoria, y la segunda luego de rellenar con ripio los espacios dejados por la primera compactación y deberá realizarse con rodillo compactador vibratorio de 8 toneladas peso mínimo. En ambos casos la compactación deberá iniciarse a los costados de los cordones y desplazarse hacia el eje de la calle.
4. Levantamiento y reposición de las áreas hundidas y la terminación en las intersecciones de calles donde se ubican las alcantarillas."

Sin embargo se observa, que si bien la obra está concluida, dichas correcciones aun no se efectuaron, así como también aún no se realizaron las recepciones provisoria y definitiva, como tal, ni el pago final de la obra.

En la Cláusula octava del contrato establece para plazo, lugar y condiciones de la obra (Art. 3 De la ley Nº 2051/03): *"a) La ejecución de la obra tendrá una duración de 90 días a partir de la emisión de la orden de inicio de las obras*."

CONCLUSIÓN 1

- Por falta de control de calidad de las documentaciones elaboradas para el llamado, produce la carencia de documentos trascendentales para la correcta ejecución, el control y seguimiento de la obra.

- La fiscalización designada para velar por el cumplimiento de los parámetros de costo, tiempo y calidad de la obra sujeta a su control, no realizó la verificación y seguimiento oportuno lo que ha permitido la ejecución tanto en tiempo y calidad de la obra, con vicios constructivos, sin las correcciones solicitadas, culminando en

una aplazamiento en el tiempo de recepción final de los trabajos y el consecuente problema para el pago final de los mismos.

RECOMENDACIÓN Nº 1:

La Municipalidad debe:

- Crear o encargar dentro de la Dirección Técnica, responsables para futuras supervisiones relativas a la verificación en cuanto al contenido y la calidad de las documentaciones técnicas tanto en los proyectos, así como de la etapa de ejecución de tal modo a evitar irregularidades similares a las observadas.
- Fortalecer su Sistema de Fiscalización y/o Supervisión de Obras, responsable de velar por la correcta ejecución de las mismas, acorde siempre a las condiciones contractuales y especificaciones técnicas estipuladas; y dado el estado de avance de la obra, a través de su Sistema de Control Interno y de su Dirección Técnica, debe realizar la verificación y medición precisa de los trabajos ejecutados, elaborando las Actas de Constancia respectivas y obrar en consecuencia, así como verificar las acciones realizadas por la fiscalización designada en relación a los plazos establecidos y tomar las medidas pertinentes a fin de deslindar responsabilidades.

2. DE LAS CANTIDADES DE OBRAS

2.1. De las cantidades realmente ejecutadas: Se constató menor cantidad de obra realmente ejecutada:

Items	Descripción	Un	Precio Total Contractual (G.)	Cantidad s/ dimensión contractual	Precio Unitario Contractual (G.)	Monto Total Pagado al Contratista (G.)	Cantidad s/Medición CGR	Precio Total s/ CGR (G.)	Diferencia e/Contractual y CGR (G.)
1	Preparación, excavación y/o relleno de pista, Pavimentación tipo empedrado c/ compactación y cordón de HºAº	m2	73.500.000	**2100**	35.000	**58.800.000**	**2034,89**	71.220.975	2.279.025

2.2 De los pagos realizados: La Municipalidad realizó los pagos según consta en los documentos (facturas, Orden de Pagos y recibos de dinero), en tres pagos:

Ítems	Orden de Pagos	Fecha	Monto (G.)	S/Recibo de dinero	S/Fiscalización
1	Nº 552	09/05/11	22.050.000	Anticipo del 30%	Acta de Inicio de la obra
2	Nº 553	19/05/11	22.050.000	Por avance 30%	60% construido
3	Nº 560	01/07/11	14.700.000	Por avance 20%	29/06/11:85% Const. 08/05/11: 100% Const.
	Total Pagado		**58.800.000**		
	Total Contractual		**73.500.000**		
	Saldo		**14.700.000.**		

No se constata certificación de obras como tal solo informes de Fiscalización donde se deja constancia de los % de ejecución del pavimento (Informes del 18/05/11; 29/06/11y 08/07/11).

El punto 17 del Anexo I instrucciones a los oferentes establece el sistema de adjudicación de la presente contratación es: "*POR EL TOTAL"*.

Según contrato en su clausula séptima establece forma de pago: "*El precio indicado será abonado por la Municipalidad al contratista conforme la clausula sexta en la siguiente forma: 30% al inicio de la obra y según certificación de avances de la obra y el pago según certificación al finalizar la obra."*

Al respecto, el artículo N° 42° vigente de la Ley N° 1533/2000 *"De Obras Públicas"*, concordante con la Ley Nº 2051/03 *"De Contrataciones Públicas"*, establece en su: *"Artículo 42°.- El pliego de bases y condiciones determinará con precisión el método con el que debe ser medida y certificada la obra. También estarán contemplados los plazos en los cuales deberán ser efectuadas las mediciones, los que no serán superiores a treinta días entre una y otra; estas mediciones y certificaciones periódicas serán consideradas provisorias hasta la medición final y definitiva, a la conclusión de la obra".*

CONCLUSIÓN 2

- La falta de un control de calidad oportuno y eficiente de los trabajos desarrollados en los diferentes componentes del proyecto, por parte de la Fiscalización de la Municipalidad (responsable de velar por la correcta ejecución de las obras), al no realizar la comprobación física exacta de las cantidades de trabajos realmente ejecutadas, han permitido la ejecución y el pago de trabajos que presentaban vicios constructivos, incumplimiento de especificaciones técnicas y menores cantidades que las ofertadas, arrojando una diferencia por defecto de **G. 2.279.025** (guaraníes dos millones doscientos setenta y nueve mil veinticinco), en contra de los intereses de la Institución.

RECOMENDACIÓN Nº 2:

La Municipalidad debe:

- Tomar las medidas necesarias e iniciar las acciones para recuperar y resarcir los daños por montos certificados y pagados por demás en contra de sus intereses, cuantificados por esta auditoría, y que para ambos ejercicios totalizaron la suma de **G. 2.279.025** (guaraníes dos millones doscientos setenta y nueve mil veinticinco), tendientes a deslindar responsabilidades y en su caso sancionar a los intervinientes, de conformidad a los términos de las disposiciones legales vigentes; debiendo el ente remitir un informe pormenorizado sobre las resultas de los mismos a este Organismo Superior de Control.
- En caso de que a consecuencia de las investigaciones, surgieren indicios de responsabilidad civil y/o penal de los funcionarios intervinientes en el proceso observado, se encuentran compelidas a impulsar los trámites de rigor correspondientes en dichos ámbitos jurisdiccionales, y, en su caso, dar intervención a la Procuraduría General de la República.

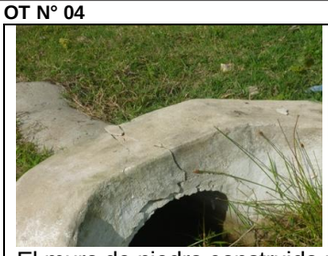
OBSERVACIÓN Nº 3

3.1 De las Especificaciones técnicas

Durante la verificación in situ, se pudo constatar que en algunas obras la ejecución de los trabajos no fue realizada acorde a lo estipulado en las EETT, o al buen arte de construir.

Descripción de irregularidades	EETT
Los cordones de Hº colocados no cuentan con las dimensiones establecidas en las EETT. Las juntas entre cordones no cuentan con mortero alguno. El espesor de los cordones varía desde 0,08 cm a 15 cm inclusive.	Capitulo 2- Empedrados-Materiales. "c- Cordón de hormigón: Serán elaborados con hormigón masa de piedras de trituración o canto rodado denominado quinta, arena lavada de rio y cemento…." "Deberán ser de 10 cm de espesor, 40 cm de alto y 50 cm de longitud…." "Las juntas entre cordones deberán tomarse con mortero….."
No se respetaron los niveles longitudinales ni transversales. Las piedras no contaban con la trabazón necesaria, sin contacto alguno, con espacios en más de 5 cm entre ellas, rellenadas con arena sin ripio de cantera. No se tuvo en cuenta en esta obra el buen arte de colocación de las piedras. Las dimensiones de las piedras varían desde menos a más de 15x15 cm y los espesores menor a 20 cm.	Capitulo 2-Empedrado materiales. "Los trabajos deberán ser ejecutados de acuerdo al buen arte de colocación respetando los niveles longitudinales y transversales…… Las piedras apoyadas sobre el colchón de arena lavada y confinadas dentro de los cordones deberán estar bien tratadas y con el máximo posible de contacto, los espacios que quedan entre estas deberán rellenarse con ripio de cantera. Las piedras deberán ser colocadas tal que en la superficie tengan dimensiones aproximadas de 15cm x 15 cm y un espesor mínimo de 20cm
No se distingue a simple vista la concavidad del empedrado, la pendiente es menor al 5%. Se constata la falta de continuidad del empedrado sobre las alcantarillas.	En el plano se define en la calzada vehicular una pendiente de 5% desde el eje de estacas hacia los bordes.
Falta de mantenimiento, por parte de la institución, en los sectores de los pasos de agua o alcantarillas Falta terminación y mantenimiento en las intersecciones de calles donde se ubicaron las alcantarillas.	El contrato Nº 02/11 en su clausula quinta :Vigencia del Contrato establece en el punto a) El plazo de vigencia de este contrato será desde la suscripción del mismo hasta la recepción definitiva de la obra y el pleno cumplimiento de las obligaciones contractuales, la terminación por mutuo acuerdo o hasta la rescisión del mismo conforme a las disposiciones del Art. 59 de la Ley Nº 2051/03.

OT N° 04 **VTIS/Municipalidad de José Falcón/2013**

 El muro de piedra construido presenta fisuras considerables	Capitulo 4-Muro de Piedra …."El material pétreo debe como mínimo cumplir con las especificaciones requeridas para el empedrado y el mortero similar al aplicado en la junta de cordones, esto toda vez que haga falta en las uniones o empalmes con obras de empedrados anteriores."

CONCLUSIÓN Nº 3

- La falta de un eficiente y oportuno control de calidad de los trabajos desarrollados en la obra, por parte de la Fiscalización (responsable de velar por la correcta ejecución de las mismas), ha posibilitado el incumplimiento de las EE TT, en la ejecución de los diferentes rubros observados, acarreando con ello, la provisión de productos y/o de servicios no acorde a lo ofertado, ya que las EE TT como tal, determinan el alcance de los trabajos y son de cumplimiento obligatorio.

RECOMENDACIÓN Nº 3

La Municipalidad debe:

- Exigir, por donde corresponda, el cumplimiento de las especificaciones técnicas establecidas y la reparación de los vicios constructivos detectados, en cuyo defecto, utilizar los fondos de reparo para ello y de resultar insuficiente, recurrir a la garantía de Fiel Cumplimiento de Contrato; estableciendo penalizaciones por los incumplimientos de EETT y vicios constructivos que ya no puedan ser reparados, así como del plazo que conlleven, y la aplicación de multas que correspondan.
- Elaborar, para posteriores proyectos a desarrollar, las EETT en forma clara, precisa y detallada de manera a determinar taxativamente, el alcance de cada rubro o ítem de obra a realizar, de modo a que se minimicen las modificaciones, sustituciones, u otros inconvenientes que puedan llegar a afectar la calidad y cantidad de las obras.
- Fortalecer su Sistema de Control de Obras (Fiscalización y Supervisión) y velar por que se cumplan las condiciones establecidas en los documentos contractuales, cual es el cometido básico de la misma

Es nuestro Informe

Asunción, agosto de 2013.

Sr. Sever Brizuela
Auditor Junior

Ing. Agron. Graciela Sánchez
Auditor I

Arq. Juana A. de Formichelli
Supervisor

Arq. Antonio Ocampos.
Director DCOODM

Ing. Derlis Cabrera B.
Director General DGCOP

CAPÍTULO III

CONCLUSIONES

CONCLUSIÓN 1

- Por falta de control de calidad de las documentaciones elaboradas para el llamado, produce la carencia de documentos trascendentales para la correcta ejecución, el control y seguimiento de la obra.

- La fiscalización designada para velar por el cumplimiento de los parámetros de costo, tiempo y calidad de la obra sujeta a su control, no realizó la verificación y seguimiento oportuno lo que ha permitido la ejecución tanto en tiempo y calidad de la obra, con vicios constructivos, sin las correcciones solicitadas, culminando en una aplazamiento en el tiempo de recepción final de los trabajos y el consecuente problema para el pago final de los mismos.

CONCLUSIÓN 2

- La falta de un control de calidad oportuno y eficiente de los trabajos desarrollados en los diferentes componentes del proyecto, por parte de la Fiscalización de la Municipalidad (responsable de velar por la correcta ejecución de las obras), al no realizar la comprobación física exacta de las cantidades de trabajos realmente ejecutadas, han permitido la ejecución y el pago de trabajos que presentaban vicios constructivos, incumplimiento de especificaciones técnicas y menores cantidades que las ofertadas, arrojando una diferencia por defecto de **G. 2.279.025** (guaraníes dos millones doscientos setenta y nueve mil veinticinco), en contra de los intereses de la Institución.

CONCLUSIÓN Nº 3

- La falta de un eficiente y oportuno control de calidad de los trabajos desarrollados en la obra, por parte de la Fiscalización (responsable de velar por la correcta ejecución de las mismas), ha posibilitado el incumplimiento de las EE TT, en la ejecución de los diferentes rubros observados, acarreando con ello, la provisión de productos y/o de servicios no acorde a lo ofertado, ya que las EE TT como tal, determinan el alcance de los trabajos y son de cumplimiento obligatorio.

CAPÍTULO IV

RECOMENDACIONES

RECOMENDACIÓN Nº 1:

La Municipalidad debe:

- Crear o encargar dentro de la Dirección Técnica, responsables para futuras supervisiones relativas a la verificación en cuanto al contenido y la calidad de las documentaciones técnicas tanto en los proyectos, así como de la etapa de ejecución de tal modo a evitar irregularidades similares a las observadas.
- Fortalecer su Sistema de Fiscalización y/o Supervisión de Obras, responsable de velar por la correcta ejecución de las mismas, acorde siempre a las condiciones contractuales y especificaciones técnicas estipuladas; y dado el estado de avance de la obra, a través de su Sistema de Control Interno y de su Dirección Técnica, debe realizar la verificación y medición precisa de los trabajos ejecutados, elaborando las Actas de Constancia respectivas y obrar en consecuencia, así como verificar las acciones realizadas por la fiscalización designada en relación a los plazos establecidos y tomar las medidas pertinentes a fin de deslindar responsabilidades.

RECOMENDACIÓN Nº 2:

La Municipalidad debe:

- Tomar las medidas necesarias e iniciar las acciones para recuperar y resarcir los daños por montos certificados y pagados por demás en contra de sus intereses, cuantificados por esta auditoría, y que para ambos ejercicios totalizaron la suma de **G. 2.279.025** (guaraníes dos millones doscientos setenta y nueve mil veinticinco), tendientes a deslindar responsabilidades y en su caso sancionar a los intervinientes, de conformidad a los términos de las disposiciones legales vigentes; debiendo el ente remitir un informe pormenorizado sobre las resultas de los mismos a este Organismo Superior de Control.

  En caso de que a consecuencia de las investigaciones, surgieren indicios de responsabilidad civil y/o penal de los funcionarios intervinientes en el proceso observado, se encuentran compelidas a impulsar los trámites de rigor correspondientes en dichos ámbitos jurisdiccionales, y, en su caso, dar intervención a la Procuraduría General de la República.

RECOMENDACIÓN Nº 3

La Municipalidad debe:

- Exigir, por donde corresponda, el cumplimiento de las especificaciones técnicas establecidas y la reparación de los vicios constructivos detectados, en cuyo defecto, utilizar los fondos de reparo para ello y de resultar insuficiente, recurrir a la garantía de Fiel Cumplimiento de Contrato; estableciendo penalizaciones por los incumplimientos de EETT y vicios constructivos que ya no puedan ser reparados, así como del plazo que conlleven, y la aplicación de multas que correspondan.

- Elaborar, para posteriores proyectos a desarrollar, las EETT en forma clara, precisa y detallada de manera a determinar taxativamente, el alcance de cada rubro o ítem de obra a realizar, de modo a que se minimicen las modificaciones, sustituciones, u otros inconvenientes que puedan llegar a afectar la calidad y cantidad de las obras.

- Fortalecer su Sistema de Control de Obras (Fiscalización y Supervisión) y velar por que se cumplan las condiciones establecidas en los documentos contractuales, cual es el cometido básico de la misma.

ANEXO

EVALUACIÓN DEL DESCARGO

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

ORDEN DE TRABAJO Nº 04/13 por la que se dispone la realización de la Verificación Técnica In Situ de la obra *"CONSTRUCCIÓN DE EMPEDRADO DE LA CALLE FRANCISCO CAMPOS*

MUNICIPALIDAD DE JOSÉ FALCÓN (DEPARTAMENTO DE PTE. HAYES)

EVALUACIÓN DEL DESCARGO

OT Nº 04/13

AÑO: 2013

CGR – DGCOP/OT-N°04/2013

Agosto/13

GLOSARIO DE TÉRMINOS y ABREVIATURAS UTILIZADOS

Arq.	:	Arquitecto/a.
Ing. Agron.	:	Ingeniero Agrónomo.
CGR	:	Contraloría General de la República.
cm	:	Centímetros
DCOODM	:	Dirección de Control de Obras de los Organismos Departamentales y Municipales
DGCOP	:	Dirección General de Control de Obras Públicas de la CGR.
Ing.	:	Ingeniero.
m	:	Metros
m2	:	Metros cuadrados.
Nº	:	Número.
OT	:	Orden de trabajo.
Res.	:	Resolución.
VTIS.	:	Verificación Técnica In Situ
EA	:	Equipo Auditor
Pte.	:	Presidente Hayes
S.R.L.	:	Sociedad de Responsabilidad Limitada
G.	:	Guaraníes
I.M.	:	Intendencia Municipal
Art.	:	Articulo

EVALUACIÓN DEL DESCARGO
OT Nº 04/2013

VERIFICACIÓN TÉCNICA IN SITU a la obra **"CONSTRUCCIÓN DE EMPEDRADO SOBRE LA CALLE FRANCISCO CAMPOS"** encarada por la Municipalidad de José Falcón**,** (Departamento de Pte. Hayes)

Se constató la construcción del Empedrado de la calle Francisco Campos, ejecutada por la Firma Constructora YPYAPY S.R.L. La misma se ejecutó en el marco de la Contratación Directa Nº 02/11, por un monto de Guaraníes setenta y tres millones quinientos mil (G. 73.500.000.).

De los documentos proveídos por la Municipalidad y de los trabajos de verificación física realizada por el EA, resultan las siguientes observaciones

OBSERVACIÓN Nº 1

1. Del análisis de los documentos proveídos

La Municipalidad informa en la Nota I.M. Nº 64/2013 que de las documentaciones requeridas no cuentan, entre otros, con: libro de obras; Acta de Recepción Provisoria y Definitiva; Cronograma físico financiero; ensayos de laboratorio y de abrasión (Los Angeles).

Y De los documentos que presentan se constata que:

Según Acta de Inicio en fecha 09/05/11 iniciaron los trabajos, y

En fecha 09/08/11, la fiscalización en su informe refiere la medición total de los trabajos ejecutados y entre otros informa…"*Para la recepción definitiva la firma Ypyapy S.R.L., deberá cumplir con las siguientes correcciones relacionadas con las especificaciones técnicas:*

1. Demolición y reposición de cordones en los tramos que no tienen las medidas exigidas en las especificaciones Técnicas.

2. Colocación de varillas en los tramos de cordones donde se observan fisuras.

3. Enripiado en toda la superficie y la correspondiente compactación del pavimento de acuerdo a la especificación técnica establecida en el CAPITULO 3 COMPACTACIONES: La compactación deberá realizarse en dos etapas; la primera luego del acomodado del ripio entre los espacios que quedaran entre las piedras y deberá realizarse con plancha compactadora vibratoria, y la segunda luego de rellenar con ripio los espacios dejados por la primera compactación y deberá realizarse con rodillo compactador vibratorio de 8

toneladas peso mínimo. En ambos casos la compactación deberá iniciarse a los costados de los cordones y desplazarse hacia el eje de la calle.
4. Levantamiento y reposición de las áreas hundidas y la terminación en las intersecciones de calles donde se ubican las alcantarillas."

Sin embargo se observa, que si bien la obra está concluida, dichas correcciones aun no se efectuaron, así como también aún no se realizaron las recepciones provisoria y definitiva, como tal, ni el pago final de la obra.

En la Cláusula octava del contrato establece para plazo, lugar y condiciones de la obra (Art. 3 De la ley Nº 2051/03): *"a) La ejecución de la obra tendrá una duración de 90 días a partir de la emisión de la orden de inicio de las obras*."

Descargo: En el Exp. CGR Nº 19638/13, la Municipalidad responde, como se transcribe a continuación:

"En virtud al punto número 1 de la observación, la municipalidad no cuenta con el libro de obras, acta de recepción provisoria y definitiva, cronograma físico financiero; ensayos de laboratorio y de abrasión, debido a la no exigencia por parte de la Institución a la Empresa contratante, considerando que para el inicio del proceso no contábamos con asesoramiento técnico para el área de obras y la persona de confianza encargada del área de UOC, comenzaba a desenvolverse en el ámbito de contrataciones de la Institución, si bien es cierto, contaba con los conocimientos y aptitudes que se necesita para ocupar el cargo , pero hubieron aspectos que involuntariamente no considero en el momento del proceso, pero que no justifican el incumplimiento por parte de la firma contratada para la realización de los trabajos de construcción, ya que existe un contrato de por medio y requerimientos por escrito, que no pudieron escapar al momento de construir el empedrado, que el Ejecutivo Municipal confió en la firma a los efectos de llevar a cabo una obra que beneficie a la comunidad y que a pesar de cumplir económicamente con los mismos no desempeñaron en tiempo y forma con lo encomendado. Asimismo, conforme al acta de fecha 09 de mayo de 2011, la obra se inicio y el acta de fiscalización de fecha 09 de agosto de 2011, se informa que los trabajos realizados, así como también hace referencia que para la recepción definitiva de la obra la firma YPYAPY SRL, deberá cumplir con lo establecido en las especificaciones técnicas establecidas en el pliego de bases, sin embargo no se dio cumplimiento a las correcciones observadas al momento de exigir la totalidad del pago convenido, motivo por el cual no se realizaron las recepciones provisorias y definitiva para cumplir con el pago final".----------

Comentario CGR:

La respuesta dada a la observación, asevera el informe emitido por el EA en este punto, sin justificar las falencias detectadas tanto en la documentación como en la ejecución de trabajos de corrección por ellos mismos solicitados a la empresa contratista, por lo tanto la observación **se considera no salvada y consecuentemente irá inserta en el Informe Final.**

OBSERVACIÓN Nº 2

2.1. De las cantidades realmente ejecutadas: Se constató menor cantidad de obra realmente ejecutada:

Items	Descripción	Un	Precio Total Contractual (G.)	Cantidad s/ dimensión contractual	Precio Unitario Contractual (G.)	Monto Total Pagado al Contratista (G.)	Cantidad s/Medición CGR	Precio Total s/ CGR (G.)	Diferencia e/Contractual y CGR (G.)
1	Preparación, excavación y/o relleno de pista, Pavimentación tipo empedrado c/ compactación y cordón de HºAº	m2	73.500.000	**2100**	35.000	**58.800.000**	**2034,89**	71.220.975	2.279.025

Descargo: En el Exp. CGR Nº 19638/13, la Municipalidad responde, como se transcribe a continuación:

" Conforme a la observación Nº 2.1, se constata una menor de obra realmente ejecutada, situación que se encuentra ajena a nuestro conocimiento, por no realizar las mediciones correspondientes al momento de la fiscalización, pero que no debieron desconocerse ni incumplirse por parte de la firma contratada, ya que lo estipulado era una dimensión total de 2100 m2.

2.2 De los pagos realizados

La Municipalidad realizó los pagos según consta en los documentos (facturas, Orden de Pagos y recibos de dinero), en tres pagos:

Ítems	Orden de Pagos	Fecha	Monto (G.)	S/Recibo de dinero	S/Fiscalización
1	Nº 552	09/05/11	22.050.000	Anticipo del 30%	Acta de Inicio de la obra
2	Nº 553	19/05/11	22.050.000	Por avance 30%	60% construido
3	Nº 560	01/07/11	14.700.000	Por avance 20%	29/06/11:85% Const. 08/05/11: 100% Const.
	Total Pagado		**58.800.000**		
	Total Contractual		**73.500.000**		
	Saldo		**14.700.000.**		

No se constata certificación de obras como tal solo informes de Fiscalización donde se deja constancia de los % de ejecución del pavimento (Informes del 18/05/11; 29/06/11y 08/07/11).

El punto 17 del Anexo I instrucciones a los oferentes establece el sistema de adjudicación de la presente contratación es: "*POR EL TOTAL"*.

Según contrato en su clausula séptima establece forma de pago: "*El precio indicado será abonado por la Municipalidad al contratista conforme la clausula sexta en la siguiente forma: 30% al inicio de la obra y según certificación de avances de la obra y el pago según certificación al finalizar la obra."*

Al respecto, el artículo N° 42° vigente de la Ley N° 1533/2000 *"De Obras Públicas"*, concordante con la Ley Nº 2051/03 *"De Contrataciones Públicas"*, establece en su: *"Artículo 42°.- El pliego de bases y condiciones determinará con precisión el método con*

el que debe ser medida y certificada la obra. También estarán contemplados los plazos en los cuales deberán ser efectuadas las mediciones, los que no serán superiores a treinta días entre una y otra; estas mediciones y certificaciones periódicas serán consideradas provisorias hasta la medición final y definitiva, a la conclusión de la obra".

Descargo: En el Exp. CGR Nº 19638/13, la Municipalidad responde, como se transcribe a continuación:

Punto 2.2 si bien no existen certificación de obras pero si los informes de la fiscalización, documentos que considerábamos importantes para la realización de los pagos y que quizás por falta de comunicación y la poca experiencia nuestra, considerando el reciente cambio de gobierno de esa época, nos llevo a omitir ciertas procedimientos expresos en el anexo de I de Instrucción a oferentes de las especificaciones técnicas, errores que debemos subsanar al momento de exigir la culminación de obra".----------

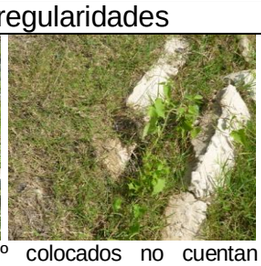
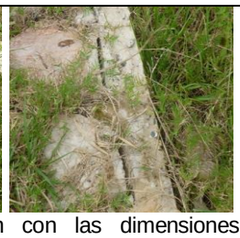
Comentario CGR:

No obstante las respuestas dadas en los puntos 2.1 y 2.2, las observaciones persisten, **se consideran no salvadas e irán insertas en el Informe Final**

OBSERVACIÓN Nº 3

3.1 De las Especificaciones técnicas

Durante la verificación in situ, se pudo constatar que en algunas obras la ejecución de los trabajos no fue realizada acorde a lo estipulado en las EETT, o al buen arte de construir.

Descripción de irregularidades	EETT
  Los cordones de Hº colocados no cuentan con las dimensiones establecidas en las EETT. Las juntas entre cordones no cuentan con mortero alguno. El espesor de los cordones varía desde 0,08 cm a 15 cm inclusive.	Capitulo 2- Empedrados-Materiales. "c- Cordón de hormigón: Serán elaborados con hormigón masa de piedras de trituración o canto rodado denominado quinta, arena lavada de rio y cemento…." "Deberán ser de 10 cm de espesor, 40 cm de alto y 50 cm de longitud…." "Las juntas entre cordones deberán tomarse con mortero….."
No se respetaron los niveles longitudinales ni transversales. Las piedras no contaban con la trabazón necesaria, sin contacto alguno, con espacios en más de 5 cm entre ellas, rellenadas con arena sin ripio de cantera. No se tuvo en cuenta en esta obra el buen arte de colocación de las piedras. Las dimensiones de las piedras varían desde menos a más de 15x15 cm y los espesores menor a 20 cm.	Capitulo 2-Empedrado materiales. "Los trabajos deberán ser ejecutados de acuerdo al buen arte de colocación respetando los niveles longitudinales y transversales…… Las piedras apoyadas sobre el colchón de arena lavada y confinadas dentro de los cordones deberán estar bien tratadas y con el máximo posible de contacto, los espacios que quedan entre estas deberán rellenarse con ripio de cantera. Las piedras deberán ser colocadas tal que en la superficie tengan dimensiones aproximadas de 15cm x 15 cm y un espesor mínimo de 20cm

OT N° 04 **VTIS/Municipalidad de José Falcón/2013**

No se distingue a simple vista la concavidad del empedrado, la pendiente es menor al 5%. Se constata la falta de continuidad del empedrado sobre las alcantarillas.	En el plano se define en la calzada vehicular una pendiente de 5% desde el eje de estacas hacia los bordes.
Falta de mantenimiento, por parte de la institución, en los sectores de los pasos de agua o alcantarillas Falta terminación y mantenimiento en las intersecciones de calles donde se ubicaron las alcantarillas.	El contrato Nº 02/11 en su clausula quinta :Vigencia del Contrato establece en el punto a) El plazo de vigencia de este contrato será desde la suscripción del mismo hasta la recepción definitiva de la obra y el pleno cumplimiento de las obligaciones contractuales, la terminación por mutuo acuerdo o hasta la rescisión del mismo conforme a las disposiciones del Art. 59 de la Ley Nº 2051/03.
El muro de piedra construido presenta fisuras considerables	Capitulo 4-Muro de Piedra ….”El material pétreo debe como mínimo cumplir con las especificaciones requeridas para el empedrado y el mortero similar al aplicado en la junta de cordones, esto toda vez que haga falta en las uniones o empalmes con obras de empedrados anteriores.”

Descargo: En el Exp. CGR Nº 19638/13, la Municipalidad responde, como se transcribe a continuación:

“ Con respecto a la observación Nº 3, de acuerdo a la verificación de obras la ejecución de los trabajos no fue realizada acorde a las especificaciones técnicas o al buen arte de construir, esto como se indica textualmente en el informe técnico “se debe a las faltas incurridas por la Contratista, principalmente las relacionadas con la obra: falta de ejecución de superficie de pavimento sobre las alcantarillas, deficiencia en los cordones, hundimiento en diferentes áreas, falta de relleno con ripio y su correspondiente compactación, la fiscalización no ha realizado recepción provisoria de la obra, motivo por el cual la firma YPYAPY S.R., ha recurrido a la DGCP solicitando el procedimiento de Avenimiento” este ultimo teniendo como una de las recomendaciones que “LA EMPRESA CONTRATISTA DEBE REALIZAR LAS CORRECCIONES SOLICITADAS POR LA FISCALIZACIÓN PARA REALIZAR LA RECEPCIÓN DEFINITIVA DE LA OBRA” a parte de la observaciones que dieron con respecto a las falencias que tuvimos durante el procedimiento de contratación. Se adjunta Informe Técnico”.----------

"Cabe resaltar, que actualmente la obra en cuestión necesita de las correcciones establecidas acorde a las especificaciones técnicas, ya que el paso del tiempo ha colaborado para sufrir algunas imperfecciones que hoy presenta y a lo que no hemos podido realizar mantenimiento por la falta de recepción de obras y los deseos de que la FIRMA YPYAPY SRL, culmine con los trabajos de construcción de empedrado y se de cumplimiento al contrato convenido entre las partes".----------

"Por todo lo expuesto, considero que actuamos en todo momento con absoluta seriedad y transparencia durante la ejecución de dicho procedimiento, salvaguardando los intereses y bienes públicos de la Comunidad de José Falcón, si bien existen faltas administrativas, pero no justifican, como ya se había mencionado el incumplimiento de la Firma Contratista, por lo que se iniciaran las gestiones necesarias para que la misma cumpla con lo convenido".----------

Comentario CGR:

No obstante la respuesta dada a la observación, la Institución no dio cumplimiento a lo establecido por ella misma en las Especificaciones técnicas correspondientes, por lo tanto la observación se considera **no salvada y consecuentemente irá inserta en el Informe Final.**

Es nuestro Informe

Asunción, agosto de 2013.

Sr. Sever Brizuela **Auditor Junior**	Ing. Agron. Graciela Sánchez **Auditor I**	Arq. Juana A. de Formichelli **Supervisor**

Arq. Antonio Ocampos. **Director DCOODM**	Ing. Derlis Cabrera B. **Director General DGCOP**

Sistema de Gestión de la Calidad	Código:	FO-CO 7.2-15/01
RESUMEN EJECUTIVO	Versión:	5

1. Antecedentes.

1.1 OT Nº 04/13, por la cual se dispone la realización de la Verificación Técnica In Situ de la obra "**CONSTRUCCIÓN DE EMPEDRADO DE LA CALLE FRANCISCO CAMPOS**".

1.2 Alcance de la Auditoría

Entidad Auditada:
MUNICIPALIDAD DE JOSÉ FALCÓN (DEPARTAMENTO DE PTE. HAYES)

Objeto de la Auditoria:
Verificación de las obras con base en las denuncias remitidas bajo Expte. CGR Nº 3124/12

Tipo de Auditoria:
Verificación Técnica In Situ

Periodo Auditado:
Ejercicio Fiscal 2011

1.3 Nómina de principales autoridades afectadas al alcance de la auditoría.

Período del 2010 al 2015

Nombre y Apellido	Cargo
• Sr. Ricardo Ramón Centurión	Intendente Municipal
• Sr. Carlos E. Sánchez R.	Secretario General
• Sra. Pamela P. Álvarez D.	Encargado de la UOC
• Sr. Bernardo Martínez	Director de Obras Públicas
• Sr. Francisco Rodríguez Primerano	Fiscal de Obras
• Lic. Miguela Mareco Leguizamón	Directora Administración y finanzas.

2. Siglas utilizadas.

Arq. : Arquitecto/a

Ing. : Ingeniero/a

Sr. : Señor

Sra	:	Señora
Lic.	:	Licenciada/o
CGR	:	Contraloría General de la República
N/A	:	No Aplica
DGCOP	:	Dirección General de Control de Obras Públicas
DCOODM	:	Dirección de Control de Obras de Organismos Departamentales y Municipales.
EETT	:	Especificaciones Técnicas
G.	:	Guaraníes
Nº	:	Número
Res.	:	Resolución
OT	**:**	Orden de Trabajo
Pte.	:	Presidente
Expte.	:	Expediente
UOC	**:**	Unidad Operativa de Contrataciones

3. Información de la entidad auditada.

- **Misión-Visión**
  N/A
- **Objetivos de la entidad**
  N/A
- **Presupuesto auditado:**
  Ejercicio Fiscal 2011
- **Monto Contractual sujeto a control:**
  G. 73.500.000.- (guaraníes setenta y tres millones quinientos mil)

4. Principales Hallazgos.

4.1. DEL ANÁLISIS DE LOS DOCUMENTOS PROVEÍDOS

La falta de control de calidad de las documentaciones elaboradas para el llamado, produce la carencia de documentos trascendentales para la correcta ejecución, el control y seguimiento de la obra.

La fiscalización designada para velar por el cumplimiento de los parámetros de costo, tiempo y calidad de la obra sujeta a su control, no realizó la verificación y el seguimiento oportuno, lo que ha permitido la ejecución tanto en tiempo y calidad de la obra con vicios constructivos, sin las correcciones solicitadas, culminando en un

aplazamiento en el tiempo de recepción final de los trabajos, y el consecuente problema para el pago final de los mismos.

4.2. DE LAS CANTIDADES DE OBRAS

La falta de un control de calidad oportuno y eficiente de los trabajos desarrollados en los diferentes componentes del proyecto, por parte de la Fiscalización de la Municipalidad (responsable de velar por la correcta ejecución de las obras), al no realizar la comprobación física exacta de las cantidades de trabajos realmente ejecutadas, han permitido la ejecución y el pago de trabajos que presentaban vicios constructivos, incumplimiento de especificaciones técnicas y menores cantidades que las ofertadas, arrojando una diferencia por defecto de **G. 2.279.025** (guaraníes dos millones doscientos setenta y nueve mil veinticinco), en contra de los intereses de la Institución.

4.3. DE LAS ESPECIFICACIONES TÉCNICAS

La falta de un eficiente y oportuno control de calidad de los trabajos desarrollados en la obra, por parte de la Fiscalización (responsable de velar por la correcta ejecución de las mismas), ha posibilitado el incumplimiento de las EETT, en la ejecución de los diferentes rubros observados, acarreando con ello, la provisión de productos y/o de servicios no acorde a lo ofertado, ya que las EETT como tal, determinan el alcance de los trabajos y son de cumplimiento obligatorio.

5. Plan de Mejoramiento.

N/A

6. Reportes de Indicios de Hechos Punibles contra el Patrimonio y/o Comunicación Interna CGR.

N/A

7. Responsables de la Auditoría DGCOP-DCOODM

Arq. Juana Adriz de Formichelli	Arq. Antonio Ocampos P.	Ing. Derlis Cabrera Báez
Auditor I	**Director de DCOODM**	**Director General**
Supervisor		**DGCOP**

Asunción, 23 AGO. 2013

Nota CGR Nº 3279

Ref.: OT Nº 04/13- Municipalidad de José Falcón – Informe Final.

SEÑOR
RICARDO RAMÓN CENTURIÓN, INTENDENTE
MUNICIPALIDAD DE JOSÉ FALCÓN

Me dirijo a usted en el marco de los trabajos dispuestos por la Orden de Trabajo OT Nº 04 del 4 de junio de 2013, por la cual se dispone la realización de una VERIFICACIÓN TÉCNICA IN SITU DE LA OBRA "CONSTRUCCIÓN DE EMPEDRADO DE LA CALLE FRANCISCO CAMPOS", con el objeto de remitir adjunto a la presente nota, el Informe final resultado del estudio de la documentación obtenida y de las verificaciones in situ realizadas por el equipo auditor

Se solicita sean tomadas en consideración, todas las conclusiones y recomendaciones contenidas en el citado informe, así como la remisión a este Organismo Superior de Control, de un informe pormenorizado sobre las resultas de las medidas y acciones tomadas, en el ámbito de las investigaciones, en un plazo de 90 días.

Hago propicia la ocasión para saludar a usted atentamente.

ALFREDO DAVID BARÚA M.
Secretario General

CONTRALORÍA GENERAL DESPACHO CONTRALOR GENERAL

OSCAR RUBÉN VELÁZQUEZ GADEA
Contralor General
de la República

ORVG/I/jaf

13-09-13
5.878.011