

# CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

## INFORME FINAL DE INSPECCIÓN TÉCNICA

### *IT/Municipalidad de General Díaz/13/08*

**"POR LA CUAL SE DISPONE LA REALIZACIÓN DE UNA INSPECCIÓN TÉCNICA A LAS OBRAS PÚBLICAS EJECUTADAS POR LA MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE GENERAL JOSÉ EDUVIGIS DÍAZ, DEPARTAMENTO DE ÑEEMBUCU, EN EL EJERCICIO FISCAL 2007."**

**INSTITUCIÓN** : MUNICIPALIDAD DE GRAL. JOSE E. DIAZ

**ORDEN DE TRABAJO** : RESOLUCIÓN CGR Nº 155/08

**UNIDAD ORGÁNICA** : DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL DE OBRAS PÚBLICAS - DGCOP

**Director General** : Ing. Leopoldo Cataldi Sardi

**ÁREA OPERATIVA** : DIRECCIÓN DE CONTROL DE OBRAS DE LOS ORGANISMOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES - DCOODM

**Director de Área** : Arq. Hugo Martínez Lesme

**EQUIPO DE TRABAJO**

**Supervisor** : Ing. Genaro Fernández

**Auditor** : Arq. Domingo Antonio Ocampos

**As/marzo/2009**

**INDICE**

<b>ÍTEM</b>	<b>TÍTULOS</b>	<b>PAGINA</b>
	<b>GLOSARIO DE TÉRMINOS UTILIZADOS - DEFINICIONES</b>	<b>03 - 04</b>
	<b>CAPÍTULO I – INFORMACIÓN GENERAL</b>	<b>05 – 07</b>
	<b>CAPÍTULO II – EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO</b>	<b>08 – 18</b>
<b>2.1</b>	<b>DE LOS DOCUMENTOS CONTRACTUALES ELABORADOS</b>	<b>08 – 12</b>
<b>2.1.1</b>	<b>De los contratos de obras</b>	
<b>2.1.2</b>	<b>De las Actas de Inicio y Recepción de obras</b>	
<b>2.1.3</b>	<b>De las ofertas y otros antecedentes de la contratación de obras</b>	
<b>2.2</b>	<b>DEL CONTROL DE OBRAS</b>	<b>12 – 14</b>
<b>2.2.1</b>	<b>Del desarrollo de obras y de la Fiscalización de las mismas</b>	
<b>2.2.2</b>	<b>Del Libro de Obras</b>	
<b>2.2.3</b>	<b>De las Especificaciones Técnicas</b>	
<b>2.2.4</b>	<b>Del Cronograma de Obras</b>	
<b>2.2.5</b>	<b>De los documentos técnicos</b>	
<b>2.3</b>	<b>DE LOS PAGOS REALIZADOS</b>	<b>14 – 15</b>
<b>2.4</b>	<b>GENERALIDADES DEL CONTROL INTERNO</b>	<b>15 – 18</b>
<b>2.4.1</b>	<b>Ambiente de Control</b>	
<b>2.4.2</b>	<b>Evaluación de Riesgos</b>	
<b>2.4.3</b>	<b>Actividades de Control: Contratación, Ejecución de Obra y Fiscalización</b>	
<b>2.4.4</b>	<b>Monitoreo</b>	
<b>2.4.5</b>	<b>Información y Comunicación</b>	
	<b>CAPÍTULO III – DESARROLLO DE HALLAZGOS</b>	<b>19 – 21</b>
<b>3.1</b>	<b>De los tramos de caminos reparados</b>	
<b>3.2</b>	<b>De los trabajos de Catastro Rural y del Ejido Municipal</b>	
	<b>CAPÍTULO IV – PRINCIPALES CONCLUSIONES</b>	<b>22 – 23</b>
	<b>CAPÍTULO V – PRINCIPALES RECOMENDACIONES</b>	<b>24 – 26</b>
	<b>ANEXOS</b>	
<b>A</b>	<b>UBICACIÓN GEOGRÁFICA e IMÁGENES SATELITALES</b>	
<b>B</b>	<b>DOCUMENTOS SUMINISTRADOS POR LA MUNICIPALIDAD</b>	
<b>C</b>	<b>PLANILLAS</b>	
<b>D</b>	<b>TESTIMONIOS FOTOGRÁFICOS</b>	
<b>E</b>	<b>SÍNTESIS EJECUTIVA</b>	
<b>F</b>	<b>EVALUACIÓN DEL DESCARGO INSTITUCIONAL</b>	



## GLOSARIO DE TÉRMINOS UTILIZADOS

- CGR	Contraloría General de la República
- DGCOP	Dirección General de Control de Obras Públicas
- DCOODM	Dirección de Control de Obras de los Organismos Departamentales y Municipales
- IM	Intendencia Municipal
- HJM	Honorable Junta Municipal
- UOC	Unidad Operativa de Contrataciones
- IT	Inspección Técnica
- LPN	Licitación Pública Nacional
- CDVE	Contratación Directa Vía Excepción
- PAC	Plan Anual de Contrataciones
- PBC	Pliego de Bases y Condiciones
- EETT	Especificaciones técnicas
- Cl.	Cláusula
- Art.	Artículo
- N°	Número
- Inc.	Inciso
- Exp.	Expediente
- Res.	Resolución
- Obs.	Observación
- MAGU	Manual de Auditoría Gubernamental (*)
- INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
- CCI	Cuestionario de Control Interno (**)
- NTCI	Norma Técnica de Control Interno (**)
- PCI	Principio Técnico de Control Interno (***)
- MECIP	Modelo Estándar de Control Interno para las Entidades Públicas del Paraguay (****)
- DPE	Decreto del Poder Ejecutivo
- G.	Guaraníes
- US\$	Dólar americano
- m	metro
- hs	horas
- Portal WEB	<a href="http://www.contratacionesparaguay.gov.py">www.contratacionesparaguay.gov.py</a> de la Dirección General de Contrataciones Públicas del Ministerio de Hacienda.
- DNCP	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas
- SICP	Sistema de Informaciones de las Contrataciones Públicas

### DEFINICIONES:

**(\*) Manual de Auditoría Gubernamental (MAGU)** (*Disponible en el Portal WEB [www.contraloria.gov.py](http://www.contraloria.gov.py)*)

Aprobado por Resolución CGR N° 882/05:... *"Por la cual se aprueban y adoptan las Normas, Manual de Auditoría Gubernamental, Manual de Normas Básicas y Técnicas de Control Interno para el Sector Público, elaborado en el marco del Convenio de Cooperación Técnica BID ATN/SF 7710-PR. Así mismo se adoptan las Normas de Auditoría Gubernamental Emitidas por la INTOSAI, las Normas Internacionales de Auditoría (NIA) efectuados por el Comité de Prácticas de*



*Auditoría de la Federación Internacional de Contadores (IFAC) y se derogan las resoluciones CGR números 068/01 y 780/05".*

El Manual de Auditoría Gubernamental elaborado por la Contraloría General de la República de Paraguay, representa el documento técnico normativo que establece las políticas, disposiciones y orientaciones básicas y generales para la práctica de la auditoría gubernamental en el Paraguay.

**Observación:** actualmente, esta resolución fue derogada por la **Res. CGR N° 1196 del 07/11/08** que **establece al TESAREKO, como nuevo Manual de Auditoría Gubernamental** elaborado por la Contraloría General de la República de Paraguay, para la práctica de la Auditoría Gubernamental en el Paraguay.

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

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

**(\*\*) Normas Técnicas de Control Interno (NTCI)**

*Las Normas Técnicas de Control Interno constituyen, criterios profesionales para determinadas áreas o rubros. Estos han sido desarrollados a través de la investigación y la experiencia práctica en el manejo de organizaciones por lo que constituyen las guías básicas cuya aplicación permite una adecuada administración de las instituciones públicas.*

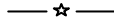
*Las NTCI son requerimientos mínimos a seguir para lograr una eficiente administración de las entidades del sector público; por lo tanto su cumplimiento es obligatorio por parte de los titulares o máximas autoridades de los funcionarios públicos en el ámbito de su gestión y de todos los servidores públicos en la ejecución de sus labores.*

**(\*\*\*) PCI- 00.05 Principios Técnicos de Control Interno (PCI)**

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

**(\*\*\*\*) MODELO ESTANDAR DE CONTROL INTERNO PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS DEL PARAGUAY – MECIP**

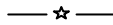
La Contraloría General de la República emitió la **Resolución CGR N° 425/08** del 09/mayo/08 (Anexo B12), "**Por la cual se establece y adopta el MODELO ESTANDAR DE CONTROL INTERNO PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS DEL PARAGUAY – MECIP como marco para el CONTROL, FISCALIZACIÓN y EVALUACIÓN de los SISTEMAS DE CONTROL INTERNO de la Entidades sujetas a la Supervisión de la Contraloría General de la República**".



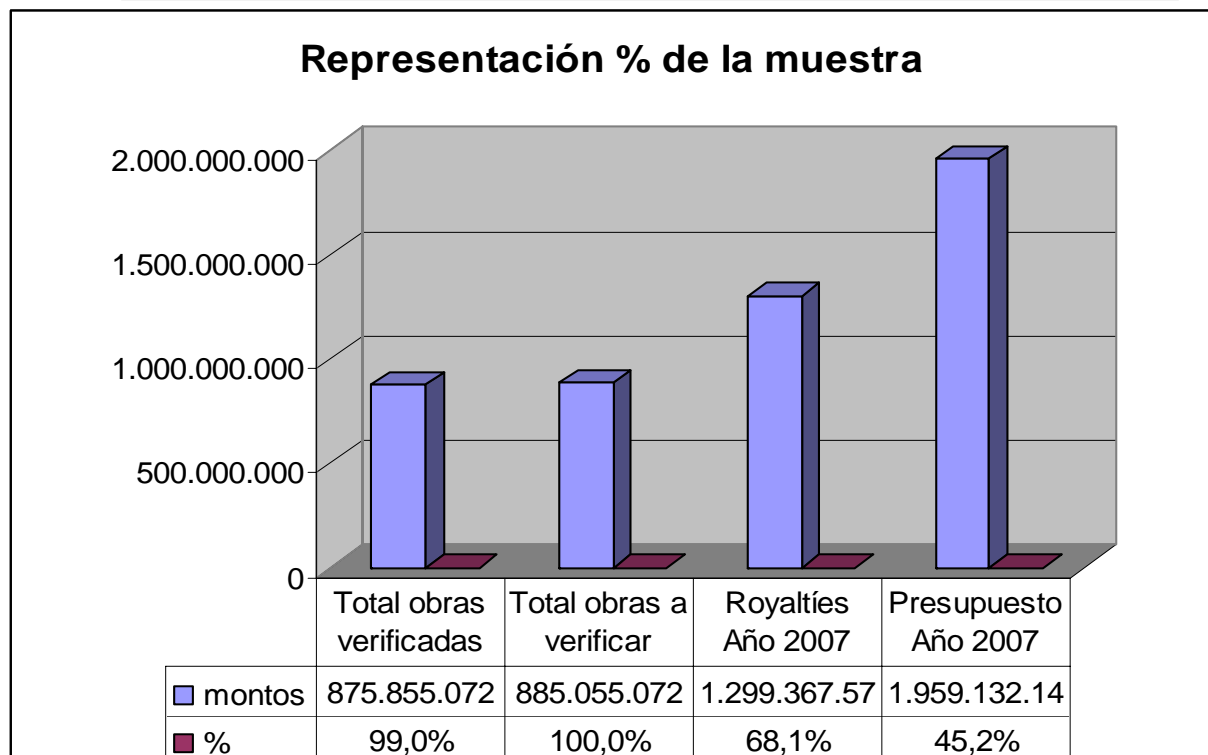
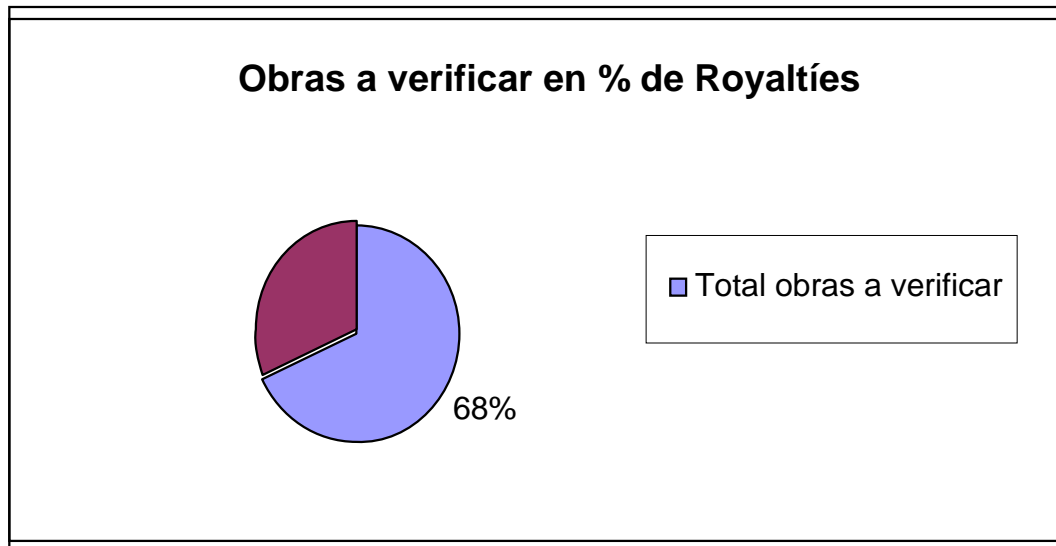
## CAPITULO I

### INFORMACIÓN GENERAL

- ORDEN DE TRABAJO:** Resolución CGR N° 155/08.
- ENTIDAD:** Municipalidad de General José E. Díaz
- MOTIVO DE LA INSPECCIÓN:** Se realiza en atención al Plan Anual de Auditorias para el año 2008, presentado por la Dirección General de Control de Obras Públicas, según nota 11/078/07 de fecha 25/10/07, donde se programó realizar una labor de control a las Obras Públicas ejecutadas por la Municipalidad de General José E. Díaz, Dpto. de Ñeembucu.
- ANTECEDENTES:** Conforme al monto presupuestado para la Institución para el Ejercicio Fiscal 2007, que asciende a G. 1.299.367.573 (guaraníes un mil doscientos noventa y nueve millones trescientos sesenta y siete mil quinientos setenta y tres), en concepto de royalties, se impone la necesidad de realizar una Inspección Técnica, a los efectos de verificar la existencias física de las obras, si la inversión realizada guarda razonabilidad en cuanto a costos y pagos por trabajos efectivamente ejecutados de los rubros seleccionados por muestreo, si las mismas cumplen con las especificaciones técnicas, así como verificar el correcto cumplimiento de las normativas contractuales, formulando las conclusiones y recomendaciones correspondientes.
- OBJETIVO DE LA INSPECCIÓN:** Cumplimiento de la Resolución CGR N° 155 del 26 de febrero de 2008 "Por la cual se dispone la realización de una Inspección Técnica a las Obras Públicas ejecutadas por la Municipalidad de la Ciudad de General José E. Díaz, Departamento de Ñeembucu, en el Ejercicio Fiscal 2007".
- ALCANCE:** De modo general, verificar que las inversiones realizadas, se hallen conforme a la legislación vigente en la materia y según las documentaciones contractuales elaboradas; y que se cumplan las especificaciones técnicas en ellas establecidas, formulando las conclusiones y recomendaciones correspondientes. En cuanto a los específicos, fueron determinados conforme las obras auditadas y que obran en los Papeles de Trabajos.
- Se limita a las obras ejecutadas por la Municipalidad de General José E. Díaz correspondiente al Ejercicio Fiscal 2007 abarcando el periodo comprendido desde la Adjudicación y firma del contrato respectivo hasta la verificación "in situ", realizada del 12 al 14/03/2008.
- El monto a auditar, ascendió a **G. 885.055.072** (guaraníes ochocientos ochenta y cinco millones cincuenta y cinco mil

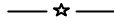


setenta y dos), lo cual representaba el **68 % del total de los Royalties a ser transferidos en el Año 2007**, correspondiente a **G. 1.299.367.573** (guaraníes mil doscientos noventa y nueve millones trescientos sesenta y siete mil quinientos setenta y tres); y **45%** del *Presupuesto Gral. del Año 2007* de la Institución correspondiente a **G. 1.959.132.140** A ese respecto, la verificación física de obras abarcó el **99%** del monto a verificar previsto, es decir **G. 875.855.072** (guaraníes ochocientos setenta y cinco millones ochocientos cincuenta y cinco mil setenta y dos).



**FUENTE DE FINANCIACIÓN:**

Los fondos previstos corresponden a la Fuente de Financiación 30 – Recursos Institucionales, provenientes los Royalties y



Compensaciones. Objeto del Gasto 520 – Construcciones.  
Grupos 520 – 30 – 011.

**METODOLOGÍA:** Los trabajos desarrollados en las verificaciones físicas efectuadas, corresponden a procedimientos y técnicas de Auditoría Gubernamental, postulados y normados por la INTOSAI y el Manual de Auditoría Gubernamental (MAGU) aprobado por Res. CGR N° 882/05. Actualmente sustituido por el Manual Tesarekó, según Res. CGR N° 1196/08.

Para la redacción del Informe Final, se **tuvieron en cuenta los descargos** presentados por la Institución y por el ex – Intendente, según Exptes. CGR N°s 9560/08 y 10077/08, respectivamente.

**LIMITACIONES DEL INFORME:**

La falta de entrega de documentos requeridos, de carácter estrictamente técnico solicitados y reiterados y cuyo inventario obra en los papeles de trabajo (Anexo **C2 - Dinámica de Documentos**).

La imposibilidad de realizar ensayos de control de calidad, incide directamente sobre el rigor profesional y/o científico aplicado, y circunscribe el presente informe a evaluar, única y exclusivamente, el producto encontrado durante la verificación física "In Situ", llevada a cabo del 12/03/2008 al 14/03/2008.

**FUNCIONARIOS MUNICIPALES:**

**1) RESPONSABLES DEL EJECUTIVO MUNICIPAL**

- Sr. Víctor H. Ruíz Díaz Fretes Intendente Municipal (actual ene/08)
- Sr. Carlos Nicolás Romero Intendente Municipal (anterior)
- Sr. Isabelino Sánchez Torres Secretario General
- Lic. Marcos Gamarra Contador General

**2) RESPONSABLE JUNTA MUNICIPAL**

- Prof. Luciano Barrios Silva Presidente Junta Municipal (actual ene/08)
- Prof. Nazario Gómez Sosa Presidente Junta Municipal (anterior)

**3) REPRESENTANTES QUE ACOMPAÑARON ESTA AUDITORÍA**

- Sr. Isabelino Sánchez Torres Secretario General
- Sr. Carlos Nicolás Romero Intendente Municipal (anterior)

**RESUMEN**

**CONTRACTUAL:** Conforme cuadros de control del Anexo **C1**.

**UBICACIÓN GEOGRÁFICA:** Se adjunta copia de mapa (Anexo **A1**).



## CAPITULO II

### EVALUACIÓN DE CONTROL INTERNO

**DEFINICIÓN DE CONTROL INTERNO** (extractado del MANUAL DE NORMAS BÁSICAS Y TÉCNICAS DE CONTROL INTERNO, contenido en el MAGU, en concordancia con el MECIP)

*"El control interno se define como la serie de acciones diseñadas y ejecutadas por la administración institucional a fin de proporcionar una seguridad razonable respecto al logro de los objetivos siguientes:*

- *promover la efectividad, eficiencia y economía en las operaciones y, la calidad en los servicios que debe brindar cada entidad pública;*
- *proteger y conservar los recursos públicos contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal;*
- *cumplir las leyes, reglamentos y otras normas gubernamentales; y,*
- *elaborar información válida y confiable, presentada oportunamente".*

#### 2.1 DE LOS DOCUMENTOS CONTRACTUALES ELABORADOS

***"Los documentos completos y precisos facilitan la administración de las obras"***

##### 2.1.1 De los contratos de obras

Para realización de sus Obras Públicas, la Municipalidad de Gral. José E. Díaz suscribió varios contratos con diferentes contratistas, en los cuales se observaron los siguientes puntos:

- El Contrato correspondiente a la realización de "*Levantamiento y Reparación de Caminos*", de fecha 28/05/07 por un monto global de G. 138.462.234, establece en el Art. 1 como localidad de trabajo el Distrito de Gral. Díaz, sin especificar las cantidades de trabajo a realizar, ni los tramos o localidades correspondientes (Anexo **B1a**).
- El que corresponde al "*Alcantarillado de H° A°*" (01/11/2007), en la Cl. 4ª. se refiere a trabajos de construcción de "*Puente de H° A° de 6 ml de largo...*", (Anexo **B1b**).
- De igual manera, este contrato y otros como el de construcción de "*Puente de H° A°*" en la localidad de Campamento Cué (20/11/2007), y como el de "*Reparación de puentes de madera*" en las localidades de Estero Bellaco y Yukerí (15/11/2007), presentan títulos que rezan "**Prestación de Servicios Profesionales**" y no de contratos de obra, como debieran y como se desarrollan en sus cláusulas (Anexo **B1c**).
- Los contratos de "**Prestación de Servicios Profesionales**", para delimitación del "Ejido municipal" y de "Catastro Rural", no presentan cláusulas de penalización por atrasos (Anexo **B6 a**).
- Así el contrato de construcción del "*Tinglado municipal en Loma Guazú*", la Cl. 1a. se refiere a la construcción de la obra del tinglado; en tanto, la Cl. 4ª. se expresa respecto al precio total por el "**Proyecto y Dirección de obra ...**" (Anexo **B1d**)
- Todos los contratos, son por sumas globales bajo la modalidad de ajuste Alzado; de los catorce (14) analizados, sólo 4 (cuatro) presentan los rubros con las cantidades de obra a realizar y de éstos, sólo uno tiene oferta de la contratista;



con esto, se dificulta el análisis de los costos de las mismas (Anexo **B1e - listado**).

- Ninguno de los contratos contemplan la presentación de garantías por anticipos y fiel cumplimiento de contrato, como de retenciones para la creación del fondo de de reparos. Al respecto se tienen 2 (dos) contratos uno sobre "Levantamiento de caminos" (30/11/2007) y de "Iluminación de calles" (30/11/2007) que mencionan sobre la constitución de garantías según las condiciones especiales del contrato, parte de la cual no constan (Anexo **B1f**).
- El **Art. IX**, de varios de los contratos establece que para la recepción de los trabajos, la Intendencia Municipal designaría un fiscalizador para ello; lo cual no se realizó, pues en casi todos los casos se verificó que el propio Intendente suscribió las Actas de Inicio y de Recepción de los trabajos (Anexo **B1g**).
- No fueron proveídos los contratos de tres (3) obras.

La **Ley N° 2051/03** "De Contrataciones Públicas", dice:

**Art. 3 – Definiciones - inciso h) Consultor:** *la persona física o jurídica que preste servicios profesionales para la realización de consultorías, asesorías, investigaciones o estudios especializados.*

**Art. 36°.- Plazo para la Formalización de Contratos:** *Toda adjudicación obligará a la Convocante y a la persona en quien hubiere recaído la adjudicación, a formalizar el contrato respectivo dentro de los veinte días hábiles siguientes al de la notificación de la adjudicación*

**Art. 37 – Requisitos de los Contratos**, dice en los siguientes incisos:

- c) *precio unitario y el importe total a pagar por los bienes, servicios u obras, señalando si es fijo o sujeto a ajustes y, en este último caso, la fórmula o condición bajo la que se calcularán;*
- g) *forma y términos para garantizar los anticipos y el cumplimiento del contrato;*
- h) *garantías para el funcionamiento y operación de los bienes y para el suministro de partes, refacciones, transferencia de tecnología y capacitación, en su caso;*
- i) *Penas convencionales por atrasos en la entrega de los bienes, servicios u obras objeto del contrato, por causas imputables a los proveedores o contratistas.*
- j) *descripción pormenorizada de los bienes, servicios u obras objeto del contrato, incluyendo, en su caso, la marca y modelo, conforme al pliego de bases y condiciones.*

El sistema de control interno institucional, **no ha realizado el control de calidad** correspondiente de las documentaciones contractuales elaboradas, posibilitando la aparición de los tipos de los documentos citados que no observaron la legislación vigente en la materia y que trajeron aparejadas: a) dudas en la correcta interpretación del objeto del contrato; b) pagos por la totalidad de obras por no presentar opción para determinación de los costos unitarios y la valoración de los rubros ejecutados en las diferentes obras o tramos, pudiendo constituir pagos indebidos por la dificultad de verificación de los trabajos al no contar con profesional competente del área para recepción de las obras; y c) que no exigieron la presentación de garantías por funcionamiento y operación de las obras ni por fiel cumplimiento del contrato.

### 2.1.2 De las Actas de Inicio y Recepción de obras

Respecto de las Actas de Inicio y de Recepción de Obras, se observan lo siguiente:



- En todos los casos las mismas fueron suscritas por el Intendente municipal; no existen evidencias de que se haya contratado algún profesional del ramo para ello, conforme lo establecían (Art. IX) varios de los contratos firmados (Anexo **B2a, b**).
- De manera dispar, en algunas de las actas se aclaran las firmas de los contratistas, en tanto, en otras no (Anexo **B2a, b, c**).
- De catorce (14) obras, ocho (8) de ellas no poseen actas de recepción o en su defecto no fueron proveídas (Anexo **B2d - listado**).
- La mayoría de las Actas de Recepción no destacan los antecedentes, condiciones generales de ejecución, condiciones operativas, ni liquidación de valores (Anexo **B2a, b, c**).

Las **Normas Técnicas de Control Interno** del Manual de Normas Básicas y Técnicas de Control Interno para el Sector Público, en su **NTCI- N° 15-18 - RECEPCIÓN DE LA OBRA**, dice:

*“Cuando se produzca el informe sobre la terminación de la construcción de la obra, debe procederse a su recepción con la debida conformidad, dejándose constancia escrita de este hecho en actas.*

*“En el acta de terminación de la obra, se anotarán los antecedentes, condiciones generales de ejecución, condiciones operativas, liquidación de valores y cualquier otra circunstancia que se estime necesaria.*

*Es conveniente que el acta sea elaborada por una comisión designada por la máxima autoridad de la institución conformada por personal institucional competente sobre la materia. ...”*

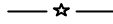
Por otro lado, de modo general, el **Art. III** de varios contratos, establece en su parte final “...el pago se realizará íntegramente una vez finalizada la obra y firmada el Acta de recepción final de los trabajos”, o bien, “... El pago se realizará en el momento de la firma del Acta de recepción final de la Obra”; de igual manera en otros formatos de Contratos en sus **Arts. 9 y 10**, establecen que los pagos finales se harán al término de los trabajos.

El sistema de control interno institucional, en este caso representado por el propio Intendente municipal, **no designó al fiscalizador, determinado por contrato en algunos casos, para realizar las recepciones de obra , como tampoco ha realizado el control de calidad** del contenido de las Actas de Inicio y de Recepción de obras; resultando de ello documentos cuyos contenidos, en la mayoría de ellos no han reunido las condiciones formales necesarias para su validez técnica y legal; y que sirvieran de base para la cancelación de los pagos de los diferentes contratos; acarreando en consecuencia posibilidad de pagos indebidos.

### **2.1.3 De las Ofertas y otros antecedentes de la contratación de obras**

La institución no ha proveído, sino una sola oferta presentada por la firma contratista ASI-T-COM, para la “Construcción del Tinglado municipal en la localidad de Loma Guazú”, en tanto que en la página web de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas [www.contratacionesparaguay.com.py](http://www.contratacionesparaguay.com.py), se pudo obtener de cuatro contratos (Anexo **B3a**), del resto (once contratos) nada se tiene.

En ese sentido, tampoco fueron suministradas, a pesar de haber sido solicitadas, las copias de las: Actas de Aperturas de Ofertas, de los “Dictámenes de Adjudicación” del Comité de Evaluación, de las Resoluciones de Adjudicación de la Intendencia y de Homologación de la Junta Municipal, de ninguno de los contratos.



La **Ley 2051/03** "De Contrataciones Públicas", establece:

**Art. 24°.- Presentación y Apertura de Ofertas:** *La entrega de las ofertas técnicas y económicas se hará en un sólo acto, en sobre cerrado, con las debidas seguridades que impidan conocer su contenido y preserven su inviolabilidad, a más tardar en el lugar, día y hora señalados para que se realice el acto de presentación y apertura de ofertas...*

**Art. 26°.- Evaluación de las Ofertas:** *La evaluación de las ofertas se llevará a cabo por comités de evaluación en base a la metodología y parámetros establecidos en las bases de la licitación, en esta Ley y en el reglamento.*

**Art. 27°.- Comités de Evaluación:** *Las Convocantes constituirán un Comité de Evaluación para la calificación de las propuestas de los oferentes, conformado por los funcionarios que se requieran y con la asistencia técnica profesional externa que se llegare a estimar conveniente. El Comité de Evaluación, bajo su responsabilidad y con absoluta independencia de criterio, evaluará las ofertas y emitirá un dictamen que servirá como base para la adjudicación ...*

**Art. 28°.- Adjudicación:** *Con base en el informe de evaluación, la Convocante adjudicará al participante que presente la oferta solvente que cumpla con las condiciones legales y técnicas estipuladas en los pliegos de bases y condiciones, que tenga las calificaciones y la capacidad necesaria para ejecutar el contrato.*

El **Decreto N° 21.909/03** que reglamenta la **Ley 2051/03** "De Contrataciones Públicas", establece en su: **Art. 76° Partes Integrantes del Contrato:** *El contrato está conformado por el documento que lo contiene, el Pliego de Bases y Condiciones y sus anexos y la oferta adjudicada.*

La **Ley N° 1294/87** "Orgánica Municipal", en su **Art. 39** – "En relación a Obras Públicas y Privadas y Servicios, corresponderá a la Junta Municipal: **inc. i)** autorizar el llamado a licitación pública y concurso de precios para la contratación de obras y servicios y aprobar las adjudicaciones", en su **Art. 212**, establece: "...La adjudicación corresponderá a la intendencia, con aprobación de la junta, y será también ésta la que apruebe el respectivo contrato. La junta deberá pronunciarse dentro del plazo máximo de treinta días y en caso de rechazo se llamará a nueva licitación o concurso de precios, en su caso. La licitación pública o concurso de precios para obras y servicios o adquisiciones no previstos en el presupuesto general de la municipalidad, será autorizado por la junta".

El sistema de control interno institucional no ha observado el proceso administrativo establecido en la legislación vigente, Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas" y Ley 1294/87 "Orgánica Municipal" para la contratación de sus obras públicas.

## CONCLUSIÓN 1

Por inobservancia de los **Art. 3 – Definiciones, inc. h) Consultor; Arts. 24, 26, 27, 28** referentes a presentación hasta la adjudicación de obras; **Art. 36 – Plazo para la formalización de contratos; Art. 37 – Requisitos de los Contratos, incisos c), g), h) y j) de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas"; del Art. 76 del Decreto N° 21.909/03 Reglamentario de la ley anterior; de los Arts. 39 y 212 de la Ley 1294/87 "Orgánica Municipal"; y de la NTCI- N° 15-18 – Recepción de Obras; y propios artículos contractuales sobre formas de pagos y condiciones de recepción de obras**, por parte del Sistema de Control Interno Institucional, representadas por la falta de control de calidad de los documentos contractuales elaborados, así como por la falta de un fiscalizador de obras; se suscribieron documentos contractuales (Contratos y Actas) que han dificultado



la correcta interpretación de los propios objetos de contratos; recibido obras y facilitado el pago por la totalidad de las mismas, sin mediar oportunidad para la determinación de los costos unitarios y valoración de los rubros ejecutados en las diferentes obras o tramos, para pagos por trabajos efectivamente realizados, pudiendo constituir pagos indebidos por la dificultad de verificación de obras al no contar con un fiscalizador competente del área; y que no han exigido la presentación de garantías por funcionamiento y operación de las obras y por fiel cumplimiento del contrato.

### RECOMENDACIÓN 1

La Municipalidad de Gral. José E. Díaz debe fortalecer su Sistema de Control Interno, velando por la calidad de sus documentos contractuales a fin de adecuarlos a lo establecido por las leyes y normas vigentes en la materia de Obras Públicas, en especial a los citados y al Modelo Estándar de Control Interno para las Entidades Públicas del Paraguay (MECIP), puesto en vigencia pública a partir del mayo/08 por la CGR; y a sus propias normas, contratando para ello, a los funcionarios idóneos necesarios, o buscando el asesoramiento correspondiente en el ámbito de las contrataciones públicas. De igual manera, en lo futuro, debe tener en cuenta el nuevo Manual de Auditoría Gubernamental "TESAREKÓ", recientemente adoptado, según Res. CGR N° 1196/08, por la CGR.

La Intendencia Municipal debe dar participación a la Junta Municipal conforme a la Ley Orgánica que les rige.

## 2.2. DEL CONTROL DE OBRAS

### ***"La fiscalización de la obras garantiza el buen uso de la inversión realizada"***

#### **2.2.1. Del desarrollo de obras y de la Fiscalización de las mismas.**

La Municipalidad de Gral. José E. Díaz no contó con el concurso de un profesional del área de construcciones que desempeñara el cargo de la Dirección de Obras, a fin de brindar la asesoría técnica permanente, como de cumplir la función de fiscal de obras.

Los casos citados en los numerales anteriores, el diseño del proyecto, la programación de los llamados, la recepción y análisis de las ofertas o notas de presupuestos, la determinación de los objetos del contrato, las cantidades de trabajo, el desarrollo de las obras y la recepción de las mismas, ameritaban la participación de un profesional competente del área.

La **Ley N° 2051/03** "De Contrataciones Públicas", establece en su **Art. 42** la vigencia, entre otros, del **Art. 46** de la **Ley N° 1533/00** "Del Régimen de Obras Públicas" que dice: *"La administración licitante nombrará los fiscalizadores necesarios para velar por la correcta ejecución de la obra. Éstos 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** del Manual de Normas Básicas y Técnicas de Control Interno para el Sector Público, elaborado en el marco del Convenio de Cooperación Técnica BID ATN/SF 7710-PR; en su **NTCI- N° 15-15 - SUPERVISIÓN O FISCALIZACIÓN** dice:

*"Para la etapa de construcción, la institución responsable establecerá la supervisión obligatoria y permanente, con el objeto de asegurar el cumplimiento del diseño y*



*especificaciones, tanto en las obras licitadas, como en las que se ejecutan por administración directa.*

*La información generada por la supervisión constituye el elemento de juicio para que la autoridad tome las decisiones adecuadas".*

### **2.2.2. Del Libro de Obras**

La Institución no implementó el uso de Libro de Obra, para ninguna de sus obras realizadas.

**Las Normas Técnicas de Control Interno** establecen: **NTCI- N° 15-16 - LIBRO DE OBRA:**

*"Toda construcción deberá contar con una memoria que contenga una reseña cronológica y descriptiva de la marcha progresiva de los trabajos y sus pormenores. El libro de obra sirve para controlar y facilitar la supervisión de la misma".*

La **Ley N° 2051/03** "De Contrataciones Públicas" en su **Art. 20 – Bases O pliegos de la Licitación Pública**, establece en el inc. h) lo siguiente:

*"h) Descripción completa de los bienes, locaciones, servicios y obras públicas, o indicación de los sistemas empleados para la identificación de los mismos; información específica que se requiera respecto a mantenimiento, asistencia, técnica y capacitación; relación de refacciones que deberán cotizarse cuando sean parte integrante del contrato; aplicación de normas técnicas, referidas preferentemente a parámetros internacionales; dibujos; planos; cantidades; muestras, y pruebas que se realizarán, así como método para ejecutarlas;"*

### **2.2.3 De las Especificaciones Técnicas**

La Institución no suministró las especificaciones técnicas, de la mayoría de los contratos a ser ejecutados, a pesar de haber sido solicitadas.

Al respecto, las NTCI establecen en la **NTCI- N° 15-09 - ESPECIFICACIONES TÉCNICAS:**

*"Las Especificaciones Técnicas que acompañan a los Pliegos de Bases y Condiciones de los Proyectos de Obras Públicas deben corresponder a la planilla de rubros y materiales que intervienen en la obra, y ser realizadas en forma detallada, clara y completa en cuanto a su alcance, definiendo con la mayor precisión las características de los materiales, equipos y procedimientos a utilizar, así como las normas técnicas que se deben cumplir"*

### **2.2.4 Del Cronograma de Obras**

No se observó en ningún contrato de obra, el cronograma o programa físico - financiero y de ejecución de obras.

La **Ley N° 2051/03** "De Contrataciones Públicas", en su **Art. 37 "Requisitos de los Contratos:**

*"Los contratos de adquisiciones, locaciones, servicios y obras, contendrán, como mínimo, lo siguiente:*

*e) Programa de ejecución de los trabajos"*

### **2.2.5 De los Documentos Técnicos (Expedientes Técnicos)**

De igual manera, la Municipalidad no realizó la recepción provisoria de las obras (sólo definitiva (Anexos **B2 a, b, c, d**), ni suministró información alguna respecto a planos u



otros documentos técnicos (actas de medición y certificados de obras) respecto a las obras verificadas, salvo la presentación del plano del Tinglado realizado en Loma Guazú.

La Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", en su Art. 42 que establece la vigencia, entre otros, del Art. 45 de la Ley N° 1533/00 del "Régimen de Obras Públicas", dice:

*"La recepción podrá ser total o parcial. De acuerdo con la naturaleza de la obra, podrá recibirse una sección determinada de la misma, debiendo fijarse en el contrato las condiciones requeridas para ello. Las recepciones parciales tendrán carácter provisorio o definitivo, quedando sujetas las provisorias a resultas de una recepción final".*

Las Normas Técnicas de Control Interno establecen: **NTCI - N° 15-20 COMPILACIÓN DE DOCUMENTOS:**

*"Los documentos técnicos utilizados en todas las fases del proyecto, así como los que resultasen a la terminación del mismo (planos definitivos conforme a obra) serán archivados por la institución ejecutora.*

*La recopilación de documentos es necesaria como fuente de información estadística e histórica, para apoyar el mantenimiento y los nuevos proyectos de remodelación, ampliación y construcciones nuevas".*

La Institución **no dotó al Sistema de Control Interno Institucional de los integrantes necesarios**, en este caso, de un profesional técnico del área de la construcción, para cumplir a cabalidad su cometido de control de las inversiones realizadas en obras públicas; y en ese sentido contar con las documentaciones técnicas mínimas, como Libros de Obras, Especificaciones Técnicas, Cronogramas, Actas de mediciones y Certificados de Obras y la Fiscalización de Obras necesarias para ese efecto; consecuentemente, el producto resultante de los trabajos realizados no puede tener la garantías de cantidad y calidad correspondientes.

## CONCLUSIÓN 2

Por falta de un profesional del área de la construcción, para cubrir el cargo de la Dirección de Obras, a fin de brindar la asesoría técnica permanente, así como la fiscalización de obras, en inobservancia de la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", Arts. 20, 37 y 42; Arts. 45 y 46 de la Ley N° 1533/00 "Del Régimen de Obras Públicas" y de las Normas Técnicas de Control Interno, Arts. 15-09, 15-15, 15-16, 15-20; el Sistema de Control Institucional no cumplió a cabalidad su cometido de control de las inversiones realizadas en materia de obras públicas cuyo resultante de los trabajos realizados fue producto de la voluntad de las diferentes contratistas, las cuales no pueden tener la garantías de cantidad y calidad correspondientes.

## RECOMENDACIÓN 2

La Municipalidad de Gral. Díaz necesariamente debe mejorar su Sistema de Control Interno, organizando la Dirección de Obras con la designación de un profesional competente del área, conforme los establecen las propias normas de Obras Públicas y de Control Interno; a fin de contar con los elementos de control necesarios, como los citados, para realizar el control efectivo de sus inversiones en obras públicas.

## 2.3. DE LOS PAGOS REALIZADOS

La cancelación de las facturas presentadas por las diferentes contratistas, se realizaron en efectivo; no se encontró evidencia de la emisión de cheques para ello.



En efecto, la verificación de las Órdenes de Pagos elaboradas para retribución de las facturas presentadas por los diferentes contratistas (Anexos **B4a, b, c...**) denotan el pago en efectivo de las mismas.

El **Decreto Reglamentario N° 8127/00** de la Ley N° 1535/99 - **CAPÍTULO IV DEL PROCESO DE PAGOS**, establece

**Art. 60 Modalidades de Pago:** *“Los pagos por parte de las áreas de Tesorerías Institucionales a favor de funcionarios y empleados, proveedores o beneficiarios particulares, se realizarán de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 37 de la Ley, sobre la base de los siguientes mecanismos:*

*Pago a proveedores y a otros acreedores vía acreditación en cuenta bancaria, conforme al procedimiento que establezca el Ministerio de Hacienda;*

*Cheques librados por las Tesorerías Institucionales vía Sistema Tesorería, a la orden de los acreedores y negociables conforme a la legislación civil, bancaria y financiera vigentes”;*

La Municipalidad no cumple con lo establecido en el Art. 60 del Decreto N° 8127/00 reglamentario de la “De Administración Financiera del Estado” en lo referente a que los cheques deben ser librados a la orden de los acreedores.

### **CONCLUSIÓN 3**

La inobservancia de normas administrativas: **Art. 60°** del Decreto Reglamentario N° 8127/00, de la **Ley 1535/99** “De Administración Financiera del Estado”, por la cancelación en efectivo de las facturas presentadas por los contratistas, perjudica la imagen institucional de transparencia en el manejo de fondos; además de imposibilitar el control adecuado sobre los servicios contratados y sus desembolsos correspondientes.

### **RECOMENDACIÓN 3**

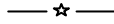
La Institución, debe adecuar su administración a los procedimientos determinados por el Artículo 60 de la Ley N° 1535/99, así como a las Normas Técnicas de Control Interno, incluidas en el MAGU (actualmente sustituidas por el TESAREKÓ), emitiendo los cheques para pagos de las facturas con la nominación del beneficiario.

## **2.4. GENERALIDADES del CONTROL INTERNO**

De las respuestas realizadas por la Institución (Exp. CGR N° 1967/08 y Exp. CGR/SG N° 1545/08) a los Cuestionarios de Control Interno realizados (Formulario COSO y específico) se entresacan a continuación los siguientes puntos:

### **2.4.1 De los Planes de Desarrollo en General**

- La Institución no cuenta con Planes de Desarrollo Municipal, al respecto dice: *“las metas son sólo de ingresos presupuestarios y de ejecución de gastos...”*, según propias expresiones del Sr. Intendente.
- El Intendente manifiesta: *“a nivel departamental no existe trabajo coordinado entre Gobernación y Municipios”... “solo se sabe que la Gobernación posee un Plan Operativo Departamental”... “sin la debida socialización en el ámbito Municipal”*.
- Sobre Planes de Desarrollo Nacional, señalaron que *“se cuenta con antecedentes de un Plan de Inversión y de Educación 2020 elaborado por el Ministerio de Hacienda con la Secretaría Técnica de Planificación; pero la Institución no ha tenido participación en el mismo” ... “En otros proyectos como*



*PRODECO, PROPAIS, ÑEMITY, la Municipalidad actúa como aglutinador de personas para las charlas técnicas y algunas gestiones ante las autoridades"*

- Actualmente se están articulando fuerzas con la Gobernación para realización de obras y proyectos conjuntos.

#### **2.4.2 Del Ambiente de Control**

- La Institución no cuenta con un Área o Departamento específico de Obras que se encargue del desarrollo de los proyectos institucionales; consecuentemente no cuenta con el profesional del ramo competente para fiscalizar o supervisar sus obras.
- La Institución no tiene conocimiento de las Normas Técnicas de Control Interno (NTCI) emitidas por la CGR, en última instancia el MECIP.
- La institución no realiza la Evaluación de Impacto Ambiental de los proyectos.
- No se realiza el control interno de todas las etapas del desarrollo del proyecto.
- No existen mecanismos para el control de calidad de las documentaciones técnicas de las primeras etapas (precontractual) y en el proyecto ejecutivo.
- No cuenta con el área competente de registro contable que permita la identificación del costo de la obra en general.

#### **2.4.3 De la Evaluación del Riesgo**

- La Institución cuenta con disponibilidad presupuestaria para la financiación de sus obras públicas.
- La Institución no realiza la elaboración de términos de referencia para la contratación de consultores.
- No existe modalidad alguna de elaboración de Expedientes Técnicos.
- No cuenta con los medios para verificar los expedientes elaborados por consultores contratados.
- La Institución no elabora las Especificaciones Técnicas por cada rubro que conforman el presupuesto de obra.
- Tampoco elabora los cómputos métricos conforme los planos explicativos y gráficos.
- No elabora el presupuesto estimativo oficial de las obras, consecuentemente, la composición de los precios unitarios de los rubros a realizar; por ende, la fórmula de reajuste no puede representar las incidencias de los insumos componentes.

#### **2.4.4 De las Actividades de Control**

##### **❖ Contrataciones**

- La Institución no cuenta con manual de procedimientos para el área de contratación.
- No existe un responsable de control de los procesos de realización de los proyectos en las fases pre - contractual, contractual, y post -contractual.
- Conforme observación de cláusulas contractuales las funciones de la fiscalización no se hallan claramente definidas.

##### **❖ Ejecución de obras y Fiscalización**

- La Institución no cuenta con el Área Técnica necesaria para garantizar el cumplimiento de los parámetros de costo, tiempo y calidad del bien contratado durante la ejecución de la obra.
- La Institución no provee a la fiscalización de toda la documentación técnica - contractual necesaria para el correcto control del bien contratado.



- La Institución no cuenta con los planos definitivos en los casos de modificación del proyecto original.
- La Institución no posee informes de evaluación periódica del desarrollo de sus obras.

#### 2.4.5 Del Monitoreo

- La Institución no cuenta con mecanismos (Área Técnica, Supervisión, Organización del Trabajo, Programas, Libros de Obras, etc.) para verificar o convalidar los informes de la Fiscalización respecto a avance de obras, cumplimiento de plazos, justificación o ampliación de los mismos; de especificaciones técnicas y de las certificaciones de obras para la cancelación correspondiente.
- Tampoco posee, diseños de cuestionarios para Seguimiento Específico de los Proyectos en ejecución que se refieran a los Cómputos de volúmenes de obras a realizar; las Especificaciones Técnicas a cumplir; las Maquinarias y Equipos requeridos; Personal Técnico de la Contratista.

#### 2.4.6 De la Información y Comunicación

- La Institución no realiza el cómputo final de las obras efectivamente ejecutadas (no cuenta con profesional idóneo para ello).
- No existe flujo de comunicación escrita entre Fiscalización y Gerencia (Ejecutivo y Legislativo Municipal).
- La Institución no realiza un plan de mantenimiento para la etapa posterior a la recepción definitiva; el PAC no prevé tal situación.

#### CONCLUSIÓN 4 - GENERAL DE LA EVALUACIÓN DE CONTROL INTERNO:

**La falta de personal idóneo y de un Sistema de Control Interno** basado en planes de desarrollo que propendan a la consecución de los objetivos de la Municipalidad, y fundamentalmente en los aspectos que hacen a la protección del patrimonio público, como a la confiabilidad y oportunidad de los documentos, a la eficiencia y eficacia de las operaciones y al cumplimiento con el ordenamiento jurídico y técnico **ha permitido situaciones irregulares** tales como: la elaboración de documentos contractuales incompletos y poco claros, obviando los requisitos establecidos en la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", suscribiéndose contratos que han dificultado la correcta interpretación de los propios objetos del contrato facilitando el pago por la totalidad de la obra, sin mediar oportunidad para la determinación de los costos unitarios y valoración de los rubros ejecutados en las diferentes obras o tramos, para pagos por obra efectivamente realizada; y que no exigieron la presentación de garantías por funcionamiento y operación de las obras y por fiel cumplimiento del contrato.

#### RECOMENDACIÓN 4 - GENERAL:

La Municipalidad de Gral. José Eduvigis Díaz debe fortalecer su Sistema de Control Interno, a efectos de dar cumplimiento a las leyes y normas que regulan la Contratación de Obras Públicas, Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", Ley N° 1294/87 "Orgánica Municipal"; las Normas Técnicas de Control Interno, al Modelo Estándar de Control Interno para las Entidades Públicas del Paraguay (MECIP) y a las condiciones contractuales establecidas; y en lo futuro, al nuevo Manual de Auditoría Gubernamental Tesarekó, elaborado por la Contraloría; de modo que se garanticen los procesos licitatorios que respeten los Principios Generales de igualdad, libre competencia, transparencia y publicidad que debe caracterizarlos y a la vez, optimizar la utilización de sus recursos para el logro de sus propios fines y objetivos.



Para cada caso, la Institución, deberá **determinar las responsabilidades** por la omisión e incumplimiento a las normativas señaladas, en observancia a lo establecido en el **Capítulo IX "De las Responsabilidades" de la Ley N° 1535/99** "De Administración Financiera del Estado"; e informar a la Secretaría de la Función Pública y Contraloría General de la República del resultado de dichas gestiones, en un plazo no mayor de treinta días, contados a partir de la recepción del presente informe. Las mismas estarán sujetas a verificaciones posteriores.

De igual manera, deberá implementar procedimientos que contribuyan a reducir a un nivel mínimo el riesgo de errores o irregularidades, dando cumplimiento a lo establecido en el **Art. 1 de la Ley N° 1535/99** "De Administración Financiera del Estado" que dispone: "a) lograr que las acciones en materia de administración financiera propicien economicidad, eficiencia, eficacia y transparencia en la obtención y empleo de los recursos humanos, materiales y financieros, con sujeción a las normas legales pertinentes".

A la vez deberá poner en práctica lo establecido en el Normas Técnicas de Control Interno **PCI-00.12 RESPONSABILIDAD DEL TITULAR DE LA ENTIDAD** que dice:

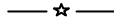
*"El diseño, implantación y funcionamiento adecuados del sistema de Control Interno de las entidades públicas es responsabilidad funcional de sus titulares en orden a su jerarquía, así como de los directivos y funcionarios que conforman la administración institucional. El titular o máxima autoridad de cada entidad u organismo del sector público, será responsable del diseño, implantación y funcionamiento del sistema de Control Interno, y de su actualización".*

En este marco, La Contraloría General de la República **emitió la Resolución CGR N° 425/08 del 09/mayo/08 (Anexo B5), "Por la cual se establece y adopta el MODELO ESTANDAR DE CONTROL INTERNO PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS DEL PARAGUAY – MECIP como marco para el CONTROL, FISCALIZACIÓN y EVALUACIÓN de los SISTEMAS DE CONTROL INTERNO de la Entidades sujetas a la Supervisión de la Contraloría General de la República", cuya parte resolutive, dice:**

- Art. 1** Establecer y adoptar como marco para el control, fiscalización y evaluación de los sistemas de control interno de las entidades sujetas a la supervisión de la Contraloría General de la República, el Modelo Estándar de Control Interno para las entidades públicas del Paraguay – MECIP, definido en el Anexo que se adjunta y forma parte de la presente Resolución.
- Art. 2** Aconsejar, conforme a lo establecido en el artículo 2 de la Ley 276/94 "Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República", a las entidades sujetas a la supervisión de la CGR la adopción, regulación e implementación del Modelo Estándar de Control Interno para las entidades públicas del Paraguay – MECIP como base para el desarrollo de sus sistemas de Control Interno.
- Art. 3** Impulsar, en el caso de la adopción del Modelo Estándar de Control Interno para las entidades públicas del Paraguay – MECIP por parte del Poder Ejecutivo, las actividades pertinentes a efectos de coordinar y armonizar, con las instancias correspondientes, en el contexto del citado Poder del Estado las normas de carácter conceptual, metodológico, procedimientos y de instrumentación para el diseño, desarrollo, implementación, evaluación y mejora del Sistema de Control Interno de las instituciones públicas dependientes del mismo.

## 6. IMPLEMENTACION DEL MODELO ESTANDAR DE CONTROL INTERNO

Cada institución pública deberá autorregular, establecer, documentar, implementar y mantener el Sistema de control Interno, mejorando continuamente su eficacia, eficiencia y efectividad de acuerdo con los requisitos del Modelo Estándar de Control Interno para entidades del Paraguay – MECIP. Para ello cada institución deberá llevar a cabo las siguientes etapas y actividades:



## CAPITULO III

### DESARROLLO DE HALLAZGOS

#### 3. DE LA VERIFICACIÓN DE OBRAS

***“El diseño ejecutivo de la obra, así como la designación de la fiscalización para la misma, determinan la posibilidad de realización exitosa de la misma”***

##### 3.1 De los trabajos de catastro rural

La Institución pagó por un trabajo que hasta la fecha no fue proveído.

En efecto, tanto en la etapa de verificación “in situ”, a pesar de existir solicitud al respecto, así como en la etapa de descargo o de respuesta a las observaciones remitidas, la institución **no presentó evidencia** del producto de los trabajos de “**Catastro rural**” contratados el 26/10/07 con la firma “DEL PUERTO ESTUDIO TOPOGRÁFICO” y que consistiría en la mensura administrativa de todas las propiedades dentro del Distrito de Gral. Díaz; sin embargo, conforme documentos suministrados por la propia Institución, en diciembre/2007, ya había abonado la cantidad de **G. 54.500.000** (guaraníes cincuenta y cuatro millones quinientos mil) (Anexos **B6a, b**) y que según informaciones verbales del propio contratista, la administración actual habría saldado por completo el contrato.

La **Cláusula Quinta** del Contrato, de Catastro rural, establece:

*“De la iniciación de los trabajos: se iniciará posterior a la clasificación y acuerdo de precios con el contratado”,*

La **Cláusula Sexta**, en tanto, dice:

*“De la forma de pago: EL CONTRATANTE abonará al CONTRATADO, en total la suma de Gs. 77.000.000 – IVA incluido (Setenta y siete millones de guaraníes), de los recursos provenientes de Royalties y de la siguiente forma: a) 50% al inicio del trabajo y b) el 50% a la entrega de los trabajos técnicos, dependiendo de la disponibilidad presupuestaria del municipio”,*

La **Cláusula Novena**, establece:

*“Del término de la obra: se prevé la terminación del trabajo en 60 días hábiles”, y,*

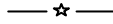
La **Cláusula Décima**:

*“De la recepción de la obra: la obra será recepcionada a los 65 días”*

Establecido el precio en la **Cláusula Sexta** del contrato, el inicio correspondía a partir de la firma del mismo (26/10/07), la culminación el 22/01/08 y la recepción el 29/01/08, según plazo de 65 días hábiles establecido.

De igual manera, en el supuesto del inicio a partir del efectivo pago de la primera factura presentada (Nº 0000322), del 11/12/07, el trabajo debió ser recepcionado el 13/03/08.

El Art. 42 de la **Ley Nº 2051/03** “De Contrataciones Públicas”, establece la vigencia de los Arts. 40 al 46 de la **Ley 1533/00** “Del Régimen de Obras Públicas” que en su **Artículo 41º**. dice: *“El Contratista será responsable civil y penalmente: a) El Contratista Consultor, por las deficiencias o errores comprobados en los estudios y proyectos y*



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

En tanto, el **Art. 42** de la **Ley Nº 1533/00** "Del Régimen de Obras Públicas" dice: "La administración licitante nombrará los fiscalizadores necesarios para velar por la correcta ejecución de la obra. Éstos deberán denunciar ante el ente licitante las irregularidades que detecten, so pena de ser considerados responsables solidarios o cómplices de las mismas ..."

0

Las **Normas Técnicas de Control Interno** del Manual de Normas Básicas y Técnicas de Control Interno para el Sector Público, elaborado en el marco del Convenio de Cooperación Técnica BID ATN/SF 7710-PR; en su **NTCI- Nº 15-15 - SUPERVISIÓN O FISCALIZACIÓN** dice:

*"Para la etapa de construcción, la institución responsable establecerá la supervisión obligatoria y permanente, con el objeto de asegurar el cumplimiento del diseño y especificaciones, tanto en las obras licitadas, como en las que se ejecutan por administración directa.*

*La información generada por la supervisión constituye el elemento de juicio para que la autoridad tome las decisiones adecuadas".*

#### **Comentarios:**

**1) La respuesta del Ex Intendente** (num. 2.1.2 – fl. 01, exp. CGR Nº 10077/08), cierta parte de las observaciones remitidas dice: "Al respecto puedo mencionar que debido a los pocos recursos del municipio muchas veces nos imposibilita contratar profesionales idóneos, para la fiscalización y controles de las obras encaradas por la municipalidad, **por lo que en todos los casos los controles de las realizaciones fueron realizados personalmente por la intendencia, para la recepción y posterior pago**" (las negritas son nuestras).

**2) El Contratista** responsable del contrato, verbalmente comunicó a esta Auditoría, la ejecución y finalización del trabajo cuya presentación oficial en las oficinas del Servicio Nacional de Catastro, del Ministerio de Hacienda, dependía de una definición de límites a nivel ley de la nación que hasta ahora no salía.

La Institución no designó un profesional responsable de la Fiscalización de Obras, a fin de velar por la ejecución y entrega en tiempo de los trabajos contratados, debilitando su sistema de control interno; de igual modo no estableció cláusulas penales por atrasos o incumplimientos por parte de la contratista del objeto del contrato, generando en consecuencia pagos indebidos por **G. 54.500.000** (guaraníes cincuenta y cuatro millones quinientos mil) por suministros no realizados.

#### **CONCLUSIÓN 5**

Por falta de control de obras, al no ser designado un Fiscal de Obras, por parte de la Intendencia Municipal, en inobservancia de las Normas Técnicas de Control Interno, NTCI Nos. 15 – 15 y de los Arts. Nos. 41 y 46, de la Ley 1533/00 "Del Régimen de Obras Públicas", vigentes en virtud del Art. 42, de la Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas", se realizó el **pago indebido** por servicios no proveídos, por valor **G. 54.500.000**



(guaraníes cincuenta y cuatro millones quinientos mil), en contra de los intereses de la Institución.

### RECOMENDACIÓN 5

La Institución debe adoptar las medidas necesarias para recuperar el dinero pagado indebidamente, en cuyo defecto, de hallarse elaborado el catastro rural, exigir la entrega de los trabajos y acompañar la realización de los trámites correspondientes para su aprobación por parte de las instituciones estatales pertinentes, a fin de tener definido sus propiedades dentro del distrito.

De igual manera, prever en sus contratos las cláusulas penales conforme la legislación vigente, velando la aplicación de las mismas por atrasos en la provisión de los servicios y la ejecución de obras.

Debe fortalecer su Sistema de Control Interno, designando un profesional del área de construcciones como fiscal de obras, asegurándose de contar con los elementos de control pertinentes, diseños, estudios de costos, cronogramas, etc., a fin de poder hacer efectivo el necesario control de sus inversiones en obras públicas y evitar en lo futuro situaciones como las descritas.

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

Por otro lado, se recomienda la comunicación de estos incumplimientos a la **DNCP**, para conocimiento y toma de providencias correspondientes, conforme atribuciones y funciones determinadas por la Ley N° 2051/03 y su modificación según Ley N° 3439/08.



# CAPITULO IV

## CONCLUSIONES

### A. CONCLUSIONES SOBRE EL CONTROL INTERNO

#### CONCLUSIÓN 1

Por inobservancia de los Art. 3 – *Definiciones, inc. h) Consultor*; Arts. 24, 26, 27, 28 referentes a presentación hasta la adjudicación de obras; Art. 36 – *Plazo para la formalización de contratos*; Art. 37 – *Requisitos de los Contratos, incisos c), g), h) y j) de la Ley N° 2051/03 “De Contrataciones Públicas”*; del Art. 76 del Decreto N° 21.909/03 *Reglamentario de la ley anterior*; de los Arts. 39 y 212 de la Ley 1294/87 “*Orgánica Municipal*”; y de la NTCI- N° 15-18 – *Recepción de Obras*; y propios artículos contractuales sobre formas de pagos y condiciones de recepción de obras, por parte del Sistema de Control Interno Institucional, representadas por la falta de control de calidad de los documentos contractuales elaborados, así como por la falta de un fiscalizador de obras; se suscribieron documentos contractuales (Contratos y Actas) que han dificultado la correcta interpretación de los propios objetos de contratos; recibido obras y facilitado el pago por la totalidad de las mismas, sin mediar oportunidad para la determinación de los costos unitarios y valoración de los rubros ejecutados en las diferentes obras o tramos, para pagos por trabajos efectivamente realizados, pudiendo constituir pagos indebidos por la dificultad de verificación de obras al no contar con un fiscalizador competente del área; y que no han exigido la presentación de garantías por funcionamiento y operación de las obras y por fiel cumplimiento del contrato.

#### CONCLUSIÓN 2

Por falta de un profesional del área de la construcción, para cubrir el cargo de la Dirección de Obras, a fin de brindar la asesoría técnica permanente, así como la fiscalización de obras, en inobservancia de la Ley N° 2051/03 “De Contrataciones Públicas”, y de las Normas Técnicas de Control Interno; el Sistema de Control Institucional no cumplió a cabalidad su cometido de control de las inversiones realizadas en materia de obras públicas cuyo resultante de los trabajos realizados fue producto de la voluntad de las diferentes contratistas, las cuales no pueden tener la garantías de cantidad y calidad correspondientes.

#### CONCLUSIÓN 3

La inobservancia de normas administrativas: **Art. 60°** del Decreto Reglamentario N° 8127/00, de la **Ley 1535/99** “De Administración Financiera del Estado”, por la cancelación en efectivo de las facturas presentadas por los contratistas, perjudican la imagen institucional de transparencia en el manejo de fondos; además de imposibilitar el control adecuado sobre los servicios contratados y sus desembolsos correspondientes.

#### CONCLUSIÓN 4 - GENERAL DE LA EVALUACIÓN DE CONTROL INTERNO:

**La falta de personal idóneo y de un Sistema de Control Interno** basado en planes de desarrollo que propendan a la consecución de los objetivos de la Municipalidad, y fundamentalmente en los aspectos que hacen a la protección del patrimonio público, como a la confiabilidad y oportunidad de los documentos, a la eficiencia y eficacia de las operaciones y al cumplimiento con el ordenamiento jurídico y técnico **ha permitido situaciones irregulares** tales como: la elaboración de documentos contractuales incompletos y poco claros, obviando los requisitos establecidos en la Ley N° 2051/03 “De



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



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

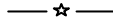
---

Contrataciones Públicas", suscribiéndose contratos que han dificultado la correcta interpretación de los propios objetos del contrato facilitando el pago por la totalidad de la obra, sin mediar oportunidad para la determinación de los costos unitarios y valoración de los rubros ejecutados en las diferentes obras o tramos, para pagos por obra efectivamente realizada; y que no exigieron la presentación de garantías por funcionamiento y operación de las obras y por fiel cumplimiento del contrato.

## **B. CONCLUSIONES SOBRE HALLAZGOS**

### **CONCLUSIÓN 5**

Por falta de control de obras, al no ser designado un Fiscal de Obras, por parte de la Intendencia Municipal, en inobservancia de las Normas Técnicas de Control Interno, NTCI Nos. 15 – 15 y de los Arts. Nos. 41 y 46, de la Ley 1533/00 "Del Régimen de Obra Públicas", vigentes en virtud del Art. 42, de la Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas", se realizó el **pago indebido** por servicios no proveídos, por valor **G. 54.500.000** (guaraníes cincuenta y cuatro millones quinientos mil), en contra de los intereses de la Institución.



## CAPITULO V

### RECOMENDACIONES

#### A. RECOMENDACIONES SOBRE EL CONTROL INTERNO

##### RECOMENDACIÓN 1

La Municipalidad de Gral. José E. Díaz debe fortalecer su Sistema de Control Interno, velando por la calidad de sus documentos contractuales a fin de adecuarlos a lo establecido por las leyes y normas vigentes en la materia de Obras Públicas, en especial a los citados y al Modelo Estándar de Control Interno para las Entidades Públicas del Paraguay (MECIP), puesto en vigencia pública a partir del mayo/08 por la CGR; y a sus propias normas, contratando para ello, a los funcionarios idóneos necesarios, o buscando el asesoramiento correspondiente en el ámbito de las contrataciones públicas. De igual manera, en lo futuro, debe tener en cuenta el nuevo Manual de Auditoría Gubernamental "TESAREKÓ", recientemente adoptado, según Res. CGR N° 1196/08, por la CGR.

La Intendencia Municipal debe dar participación a la Junta Municipal conforme a la Ley Orgánica que les rige.

##### RECOMENDACIÓN 2

La Municipalidad de Gral. Díaz necesariamente debe mejorar su Sistema de Control Interno, organizando la Dirección de Obras con la designación de un profesional competente del área, conforme los establecen las propias normas de Obras Públicas y de Control Interno; a fin de contar con los elementos de control necesarios, como los citados, para realizar el control efectivo de sus inversiones en obras públicas.

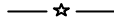
##### RECOMENDACIÓN 3

La Institución, debe adecuar su administración a los procedimientos determinados por el Artículo 60 de la Ley N° 1535/99, así como a las Normas Técnicas de Control Interno, incluidas en el MAGU, actualmente sustituido por el TESAREKÓ, emitiendo los cheques para pagos de las facturas con la nominación del beneficiario.

##### RECOMENDACIÓN 4 - GENERAL:

La Municipalidad de Gral. José Eduvigis Díaz debe fortalecer su Sistema de Control Interno, a efectos de dar cumplimiento a las leyes y normas que regulan la Contratación de Obras Públicas, Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas", Ley N° 1294/87 "Orgánica Municipal"; las Normas Técnicas de Control Interno, al Modelo Estándar de Control Interno para las Entidades Públicas del Paraguay (MECIP) y a las condiciones contractuales establecidas; y en lo futuro, al nuevo Manual de Auditoría Gubernamental Tesarekó, elaborado por la Contraloría, de modo que se garanticen los procesos licitatorios que respeten los Principios Generales de igualdad, libre competencia, transparencia y publicidad que debe caracterizarlos y a la vez, optimizar la utilización de sus recursos para el logro de sus propios fines y objetivos.

Para cada caso, la Institución, deberá **determinar las responsabilidades** por la omisión e incumplimiento a las normativas señaladas, en observancia a lo establecido en el



**Capítulo IX “De las Responsabilidades” de la Ley Nº 1535/99 “De Administración Financiera del Estado”;** e informar a la Secretaría de la Función Pública y Contraloría General de la República del resultado de dichas gestiones, en un plazo no mayor de treinta días, contados a partir de la recepción del presente informe. Las mismas estarán sujetas a verificaciones posteriores.

De igual manera, deberá implementar procedimientos que contribuyan a reducir a un nivel mínimo el riesgo de errores o irregularidades, dando cumplimiento a lo establecido en el **Art. 1 de la Ley Nº 1535/99 “De Administración Financiera del Estado”** que dispone: *“a) lograr que las acciones en materia de administración financiera propicien economicidad, eficiencia, eficacia y transparencia en la obtención y empleo de los recursos humanos, materiales y financieros, con sujeción a las normas legales pertinentes”*.

A la vez deberá poner en práctica lo establecido en el Normas Técnicas de Control Interno **PCI-00.12 RESPONSABILIDAD DEL TITULAR DE LA ENTIDAD** que dice: *“El diseño, implantación y funcionamiento adecuados del sistema de Control Interno de las entidades públicas es responsabilidad funcional de sus titulares en orden a su jerarquía, así como de los directivos y funcionarios que conforman la administración institucional. El titular o máxima autoridad de cada entidad u organismo del sector público, será responsable del diseño, implantación y funcionamiento del sistema de Control Interno, y de su actualización”*.

En este marco, La Contraloría General de la República **emitió la Resolución CGR Nº 425/08 del 09/mayo/08 (Anexo B12), “Por la cual se establece y adopta el MODELO ESTANDAR DE CONTROL INTERNO PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS DEL PARAGUAY – MECIP como marco para el CONTROL, FISCALIZACIÓN y EVALUACIÓN de los SISTEMAS DE CONTROL INTERNO de la Entidades sujetas a la Supervisión de la Contraloría General de la República”**, cuya parte resolutive, dice:

- Art. 1** Establecer y adoptar como marco para el control, fiscalización y evaluación de los sistemas de control interno de las entidades sujetas a la supervisión de la Contraloría General de la República, el Modelo Estándar de Control Interno para las entidades públicas del Paraguay – MECIP, definido en el Anexo que se adjunta y forma parte de la presente Resolución.
- Art. 2** Aconsejar, conforme a lo establecido en el artículo 2 de la Ley 276/94 “Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República”, a las entidades sujetas a la supervisión de la CGR la adopción, regulación e implementación del Modelo Estándar de Control Interno para las entidades públicas del Paraguay – MECIP como base para el desarrollo de sus sistemas de Control Interno.
- Art. 3** Impulsar, en el caso de la adopción del Modelo Estándar de Control Interno para las entidades públicas del Paraguay – MECIP por parte del Poder Ejecutivo, las actividades pertinentes a efectos de coordinar y armonizar, con las instancias correspondientes, en el contexto del citado Poder del Estado las normas de carácter conceptual, metodológico, procedimientos y de instrumentación para el diseño, desarrollo, implementación, evaluación y mejora del Sistema de Control Interno de las instituciones públicas dependientes del mismo.

## **6. IMPLEMENTACION DEL MODELO ESTANDAR DE CONTROL INTERNO**

Cada institución pública deberá autorregular, establecer, documentar, implementar y mantener el Sistema de control Interno, mejorando continuamente su eficacia, eficiencia y efectividad de acuerdo con los requisitos del Modelo Estándar de Control Interno para entidades del Paraguay – MECIP. Para ello cada institución deberá llevar a cabo las siguientes etapas y actividades:



## RECOMENDACIÓN 5

La Institución debe adoptar las medidas necesarias para recuperar el dinero pagado indebidamente, en cuyo defecto, de hallarse elaborado el catastro rural, exigir la entrega de los trabajos y acompañar la realización de los trámites correspondientes para su aprobación por parte de las instituciones estatales pertinentes, a fin de tener definido sus propiedades dentro del distrito.

Prever en sus contratos las cláusulas penales conforme la legislación vigente, velando la aplicación de las mismas por atrasos en la provisión de los servicios y la ejecución de obras.

Fortalecer su Sistema de Control Interno, designando un profesional del área de construcciones como fiscal de obras, asegurándose de contar con los elementos de control pertinentes, diseños, estudios de costos, cronogramas, etc., a fin de poder hacer efectivo el necesario control de sus inversiones en obras públicas y evitar en lo futuro situaciones como las descritas.

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

Se recomienda la comunicación de estos incumplimientos a la **DNCP**, para conocimiento y toma de providencias correspondientes, conforme atribuciones y funciones determinadas por la Ley N° 2051/03 y su modificación según Ley N° 3439/08.

Es nuestro informe.

Arq. Domingo A. Ocampos  
**Auditor**

Ing. Genaro Fernández  
**Supervisor**

Arq. MAP Hugo Martínez  
**Director DCOODM**

Ing. Leopoldo Cataldi  
**Director Gral. DGCOP**

As/marzo/2009.