



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

INDICE GENERAL

	PAGINA Nº
ABREVIATURAS Y TÉRMINOS UTILIZADOS	02
INFORMACIÓN GENERAL	03
SECCIÓN I – OBSERVACIONES AL SERVICIO DE CONSULTORÍA- LP Nº 25/01 MOPC	07
CAPITULO 1 INFORMACIÓN INTRODUCTORIA	09
CAPÍTULO 2 CONTROL INTERNO	11
CAPÍTULO 3 DESARROLLO DE OBSERVACIONES	24
CAPÍTULO 4 INFORME CONTABLE	32
CAPÍTULO 5 RESUMEN DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES AL MOPC	38
SECCIÓN II – OBSERVACIONES A LA GESTION DE MEDIO AMBIENTE	
CAPITULO 1 INFORMACIÓN INTRODUCTORIA	45
CAPÍTULO 2 ENTIDAD AUDITADA – SEAM	48
CAPÍTULO 3 ENTIDAD AUDITADA – MOPC	62
CAPÍTULO 4 CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES GENERALES	75
 ANEXOS	
ANEXOS A LA SECCIÓN I	
ANEXO A DOCUMENTOS	
ANEXO B PLANILLAS	
ANEXO C TOMAS FOTOGRÁFICAS	
ANEXOS A LA SECCIÓN II	
ANEXO A PLANOS	
ANEXO B TOMAS FOTOGRÁFICAS	



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

ABREVIATURAS Y TERMINOS UTILIZADOS

MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
GVMOPC	Gabinete del Viceministerio del MOPC
DINOP	Dirección Nacional de Obras Públicas
DV	Dirección de Vialidad del MOPC
CGR	Contraloría General de la República
ELC	Electroconsult del Paraguay S.A.(Consultora encargada del Proyecto y Fiscalización)
CIV	Consortio de Ingeniería Vial y Asociado (El Contratista-Obra1-Sección 1-Ruta N°11)
CSP	Consortio San Pedro (El Contratista-Obra2-Sección 3-Ruta N°11)
DGCOP	Dirección General de Control de Obras Públicas de la CGR
DGCRNMA	Dirección General de Control de los Recursos Naturales y Medio Ambiente
DCOAC	Dirección de Control de Obras de la Administración Central
SEAM	Secretaría del Ambiente
DOA	Dirección de Ordenamiento Ambiental
LP	Licitación Pública
TR	Términos de Referencia
Cl.	Cláusula
Art.	Artículo
Res.	Resolución
G.	Guaraníes
PBC	Pliego de Bases y Condiciones
LO	Libro de Obras
EETT	Especificaciones Técnicas
OC	Orden de Cambio
HºAº	Hormigón Armado
Hº	Hormigón
c/	Con
s/	Según
Ing.	Ingeniero
Lic.	Licenciado
Nº	Número
Km	Kilómetros
m	Metros
U\$D	Dólares americanos
COP	Control de Obras Públicas
EvIA	Evaluación de Impacto Ambiental
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
CAB	Cuestionario Ambiental Básico
TOR	Términos Oficiales de Referencia
DIA	Declaración de Impacto Ambiental
ETAGs	Especificaciones Técnicas Ambientales Generales
PGA	Plan de Gestión Ambiental



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

INFORMACIÓN GENERAL

1.1 INTRODUCCIÓN

Por Nota CGR Nº 3.579/06 del 21/06/06, fue remitido a la SEAM el Informe de Comunicación de Observaciones efectuado por la Dirección General de Recursos Naturales, a partir del cual dicha Institución presentó a este Organismo Superior de Control su descargo mediante Exp. CGR Nº 3.516/06.

Por Nota CGR Nº 3.580/06 del 21/06/06, MEU Nº 13772, fue remitido al MOPC el Informe de Comunicación de Observaciones efectuado por las Direcciones Generales de Control de Obras Públicas y de Recursos Naturales, a partir del cual dicha Institución presentó a este Organismo Superior de Control su descargo mediante Exp. CGR Nº 4.173/06, a la Sección I del Servicio de Consultoría (no hacen mención al Capítulo de Control interno) y a la Sección II De la Gestión Ambiental.

1.2 ORÍGEN DE LA AUDITORÍA

El Exp. CGR Nº 3.485/05 del 04/08/05, en el cual el MOPC, informa sobre la Contratación de Servicios de Consultoría a cargo de la Empresa ELC-Electroconsult del Paraguay, para la realización del Estudio de Impacto Ambiental, Diseño Final de Ingeniería y Supervisión de la Obra Rehabilitación y Pavimentación de la Ruta Nacional Nº 11 – tramo “Santa Rosa-Puerto Antequera”, Licitación Pública Nº 25/2.001

El Informe I2/356/05 del 16/08/05 de la Dirección General de Control de Obras Públicas, luego de realizar los estudios técnicos pertinentes sugiere realizar un Examen Especial, con la participación de un especialista en Licitaciones Públicas, a los efectos de verificar la prestación efectiva y correcta del Servicio de Consultoría a cargo de la Empresa ELC-ELECTROCONSULT del PARAGUAY S.A., y los pagos realizados en dicho concepto por el MOPC, para dar cumplimiento a los objetivos y fines de la CGR, en cuanto al cumplimiento de la Ley y la protección del Patrimonio Público.

El Exp. Interno CGR/SG Nº 1.993/05 de la Dirección General de Control de Recursos Naturales y Medio Ambiente contiene el Informe a través del cual sugiere la realización de un Examen Especial al citado Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y a la Secretaría del Ambiente (SEAM) a fin de verificar y evaluar el cumplimiento de las normativas ambientales legales en el proyecto, construcción y fiscalización de la Obra “Rehabilitación y Pavimentación de la Ruta Nº 11”.

La DGCRNMA ha considerado oportuno realizar la presente auditoría de gestión ambiental a los dos entes con competencia en ese ámbito, dada las implicancias que genera este tipo de obras públicas, desde su proyecto, construcción y etapa final.

1.3 ORDEN DE TRABAJO

Resolución CGR Nº 494/05 del 18-nov-05.

“Examen Especial a los Servicios de Consultoría para el Estudio de Factibilidad Técnico-Económica, Estudio de Impacto Ambiental, Diseño Final de Ingeniería y Supervisión de la Obra “Rehabilitación y Pavimentación de la Ruta Nº 11, Juana María de Lara, en el tramo Santa Rosa – Puerto Antequera – L P Nº 25/2001 y a los trabajos contenidos en la LP Nº 24/2001 contratados por el MOPC y la gestión de la Secretaría del Medio Ambiente(SEAM) ”

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 En la evaluación del Servicio de Consultoría:

- Verificar la calidad, costo y plazo de los Servicios de Consultoría, ELC-ELECTROCONSULT del PARAGUAY S.A.
- Verificar si la fiscalización de obras de la Sección II Nueva Germania – San Pedro, está comprendida dentro de los servicios contratados con la Consultora ELC-ELECTROCONSULT del PARAGUAY S.A.

1.4.2 En la evaluación de la Gestión Ambiental:

Verificar y evaluar la gestión de la SEAM y el MOPC en el cumplimiento de las normativas y procedimientos administrativos - ambientales encarados y ejecutados por el MOPC y por la SEAM en el proyecto Rehabilitación y Pavimentación de la Ruta 11º “Juana María de Lara” Santa Rosa – Pto. Antequera, en el marco de las normativas generales y ambientales vigentes.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

1.5 ALCANCE

1.5.1 Del Servicio de Consultoría:

Periodo: Abarca desde el llamado a Licitación hasta la fecha de verificación in situ; el pago hasta el Certificado de Obras N° 37 de Fiscalización correspondiente al mes de marzo/05 y el contenido de la ampliación de plazo por Orden de Cambio N° 1 (01/12/05).

1.5.2 De la Gestión Ambiental

- La gestión ambiental del MOPC y la SEAM en el proyecto Rehabilitación y Pavimentación de la Ruta N° 11 "Juana de Lara", tramo Sta. Rosa- Pto. Antequera en el marco de la Licitación Pública N° 25/2001 y a los trabajos contenidos en la Licitación Pública N° 24/2001 contratados por el MOPC;
- El período de tiempo examinado abarca desde el año 2001 a diciembre de 2005.

1.6 VERIFICACION IN SITU: Del 12 al 16/diciembre/05

1.7 LIMITACIONES

- La verificación in situ se limita a la constatación de la existencia de los rubros visibles (laboratorios, equipo de campo) y servicios certificados al momento de dicha verificación.
- La tardía, limitada y fragmentada provisión de información por parte del MOPC, demoraron la ejecución, en tiempo, del examen especial.

1.8 PROCEDIMIENTOS

Realizamos nuestra revisión de acuerdo con las Normas de Instituciones Superiores de Control (INTOSAI); las normas de auditoría de la OLACEFS y las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas en lo que fuera aplicable al sector público.

1.9 MARCO LEGAL

El marco legal considerado en la auditoría lo constituyen:

- Ley N° 1561 "Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente". Y las demás Leyes en que la SEAM, pasa a ser autoridad de aplicación. Art. 14°.
- Ley N° 167/93 "Que establece la Estructura Orgánica y Funciones del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones", y los Decretos reglamentarios relacionados.
- Ley 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental" y su Decreto reglamentario.
- Ley 1533/00 "Que Establece El Régimen De Obras Públicas"
- Llamado N° MOPC 24/01. Precalificación y Licitación Pública Nacional de Empresas Constructoras Especializadas en Obras Viales para "Rehabilitación y pavimentación de la Ruta 11 en los tramos:
 - Obra 1: Santa Rosa – Nva. Germania
 - Obra 2: San Pedro – Pto. Antequera
- Llamado N° MOPC 25/01 Precalificación y Licitación Pública Nacional de firmas Consultoras para la Realización de los Sigüientes Servicios:
 - Estudio de Factibilidad Técnico Económica, Estudio de impacto Ambiental, Diseño Final de Ingeniería y
 - Supervisión para la Obra "Rehabilitación y Pavimentación de la Ruta 11 "Juana de Lara". Tramo: Santa Rosa – Pto. Antequera.

1.10 LISTADO DE FUNCIONARIOS RESPONSABLES DE LAS ENTIDADES AUDITADAS

1.10.1 Autoridades responsables del MOPC:

MINISTROS:

- **Ing. Alcides Jiménez**, del 14 de marzo de 2001 al 25 de noviembre de 2002.
- **Ing. Antonio Adam Nill**, del 25 de noviembre de 2002 al 15 de agosto de 2003.
- **Dr. José Alberto Alderete**, del 15 de agosto de 2003 hasta 17 de marzo del 2006
- **Ing. Pánfilo Benítez**, del 17 de marzo de 2006 hasta la fecha.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

VICE-MINISTROS:

- Ing. Atilio Heisecke R., del 19 de marzo de 2001 al 1º de octubre de 2001.
- Ing. Natalicio Chase A., del 1º de octubre de 2001 al 15 de agosto de 2.003
- Ing. Atilio Heisecke R., del 15 de agosto de 2003 al 22 de marzo de 2.005.
- Ing. Pánfilo Benítez, desde el 22 de marzo de 2005 hasta 17 de marzo de 2.006
- Ing. Alfredo Bordón, desde el 17 de marzo de 2006 hasta la fecha.

COMISION DE LICITACIONES – LLAMADO MOPC Nº 25/01

- Ing. Natalicio Chase A
- Ing. Félix Zelaya
- Abog. Mariano Fiore González
- Sr. Reinaldo Duarte Paredes

DIRECTORES DE VIALIDAD:

- Ing. Félix Zelaya, del 25 de agosto de 1.998 al 21 de febrero de 2.002.
- Ing. Juan E. Dioverti, desde el 21 de febrero de 2.002 hasta 17 de octubre de 2.005.
- Ing. Hugo Ojeda, desde el 17 de octubre de 2.005 hasta la fecha.

JEFES DEL DEPARTAMENTO DE EJECUCIÓN DE LA DV:

- Ing. Hugo Florentín, del 25 de febrero de 2002 al 24 de febrero de 2004.
- Ing. Carlos M. F. Celano L., como encargado de despacho desde el 24 de febrero de 2004 al 27 de agosto de 2004.
- Ing. Carlos M. F. Celano L., del 27 de agosto de 2004 hasta el 17 de octubre de 2005
- Ing. Juan Ferreira, del 17 de octubre de 2005 hasta la fecha.

SUPERVISORES DESIGNADOS COMO REPRESENTANTES DE LA DV:

- Ing. Miguel Sitjar, designado por Res. MOPC Nº 156/02 del 15 de marzo de 2002, como supervisor del Tramo Santa Rosa Nueva Germania y San Pedro Puerto Antequera.
- Ing. Carlos Machuca, designado por Res. MOPC Nº 279/05 del 11 de mayo de 2005, como supervisor del Tramo Santa Rosa Nueva Germania y San Pedro Puerto Antequera hasta la fecha.

DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS

Director de Asuntos Jurídicos
Representante del Director de Asuntos Jurídicos
Representante del Director de Asuntos Jurídicos

Abog. Mariano E. Fiore González
Abog. Ethel Díaz de Martínez
Emigdio Wendell Mora

ADMINISTRACION Y FINANZAS

Vice Ministro
Vice Ministro

Ing. Natalicio E Chase A.
Ing. Dario Coronel Brites

1.10.2 Autoridades responsables de la SEAM

Secretario Ejecutivo, Ministro de la SEAM
Secretario Ejecutivo, Ministro de la SEAM
Director de la DGCCARN
Director General de la DGCCARN
Directora General Interina de la DGCCARN
Funcionaria EvIA
Técnicos de la EvIA

Ing. Menandro Darío Grisetti
Miguel Paredes Fassino
Ing. For. Gustavo Rodríguez
Ing. Agr. Edgar Benítez
Ing. Agr. Adelaida Basualdo de Cáceres
Ing. Zulma Jiménez
Lic. Geol. Rafael Franco Burgos y Lic. Geól.
Ana María Caballero Patiño
Ing. Agr. Adelaida Basualdo de Cáceres

Director General

1.11 REPRESENTANTES DESIGNADOS PARA ESTA AUDITORÍA

1.11.1 Por el MOPC

Según Nota S. Nº 668 del 16 de diciembre del 2.005, ingresada como Exp. CGR Nº 5954 del 20 de diciembre del 2.005.

- Ing. Juan E. Dioverti – Asesor del Gabinete del Viceministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.
- Ing. José Arrúa – Jefe de la Unidad Ejecutora de Proyectos financiados con Fondo Local
- Ing. Carlos Bordón – Jefe de la Unidad Ambiental.
- Ing. Francisco Javier Recalde, Jefe de la Unidad Ejecutora de Proyectos de Rehabilitación Corredores de Integración.
- Lic. Miriam Oviedo, Jefe del Departamento de Rendición de Cuentas de la Dirección de Contaduría.

**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

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

1.11.2 Por la SEAM

- Julio Martínez – Funcionario de de la Dirección de Control de la Calidad Ambiental y Recursos Naturales
- Dirección de Auditoría Interna

1.12 CRONOLOGÍA LLAMADOS MOPC Nº 24/01 y Nº 25/01

LPN MOPC Nº 24/01	Precalificación y Licitación Pública Nacional de Empresas Constructoras Especializadas en Obras Viales para la Rehabilitación y Pavimentación de la Ruta Nº 11 en los siguientes tramos: Obra 1-Sección I: Santa Rosa-Nueva Germania-30Km (Progr. 0+000 a 30+000) Obra 2-Sección III: San Pedro-Puerto Antequera-16,14Km (Progr. 72+000 a 88+140)
LPN MOPC Nº 25/01	Precalificación y Licitación Pública Nacional de Firms Consultoras para la Realización de los siguientes Servicios: Estudio de Factibilidad Técnico Económico, Estudio de Impacto Ambiental, Diseño Final de Ingeniería y supervisión para la Obra de Rehabilitación y Pavimentación de la Ruta Nº 11 "Juana de Lara". Tramo: Santa Rosa-Pto. Antequera
FECHA	DESCRIPCIÓN
03/08/2001	Res. M.O.P.C. Nº 455/01 - Aprobación PBC para LP Nº 25/01, conjuntamente con la LP Nº 24/01 para la construcción de las Secciones I y III de la ruta Nº 11
26/09/2001	Apertura de Sobres Nº 1- LP Nº 25/01 – Documentación
08/11/2001	Apertura de Sobres Nº 3 - LP Nº 25/01 – Ofertas
15/11/2001	Se declara desierto LP Nº 24/01 – 1er Llamado - RES MOPC Nº 771/01
15/11/2001	LP Nº 24/01 - 2da Convocatoria - RES MOPC Nº 772/01
27/11/2001	Acta de Comisión de Licitaciones M.O.P.C. de adjudicación LP Nº 25/01 a ELC
03/12/2001	Apertura de Sobres Nº 1- LP Nº 24/01 – Documentación
14/12/2001	Se adjudica al Consorcio de Ingeniería Vial y Asociado (CIV) la Obra 1 Sección I, Tramo Santa Rosa-Nueva Germania. La Obra 2 San Pedro - Puerto Antequera se declara desierta.
19/12/2001	Firma de Contrato con la Contratista Adjudicada Obra 1 Consorcio CIV y Asoc.
19/12/2001	Firma de Contrato con la Consultora Electroconsult del Paraguay S.A.(ELC)
31/12/2001	Cobro del Anticipo correspondiente a la Fase A de la Consultora.
18/01/2002	Orden de Inicio de la Contratista CIV - Adjudicatario de la Sección I
28/02/2002	Orden de proceder de la Consultora – FASE A: Inicio del Plazo contractual de 4 meses- S.S.O.P. Nº 118/02
28/02/2002	Orden de proceder de la Consultora – FASE B: Inicio del Plazo contractual de 36 meses
24/04/2002	Se adjudica al Consorcio San Pedro (CSP) la Obra 2, Sección III, Tramo San Pedro-Antequera.
24/04/2002	Firma de Contrato con la Contratista Adjudicada Consorcio San Pedro.
24/06/2002	Paralización de los trabajos de la FASE A de la Consultora por falta de pago certificados
23/09/2002	Orden de Inicio de la Contratista CSP – Adjudicatario de la Obra 2, Sección III
01/10/2002	Reinicio de los trabajos de la FASE A de Consultoría.
18/12/2002	Fecha de presentación de borrador de Informe final por la Consultora Electroconsult del Paraguay S.A.
11/04/2003	Fecha final de presentación de Estudios Finales de Factibilidad Técnico Económica, Estudio de Impacto Ambiental y Diseño Final de Ingeniería por la Consultora
06/08/2003	Fecha de aprobación de los Estudios de Factibilidad, Impacto Ambiental y Diseño Final de Ingeniería por el MOPC
03/08/2004	Orden de Cambio Nº 1 - Obra 1-Sección I- CIV; 1ra modificación del paquete estructural
15/12/2004	Orden de Cambio Nº 1- Obra 2-Sección III- CSP; 1ra modificación del paquete estructural
07/01/2005	Orden de Cambio Nº 2- Obra 1-Sección I-CIV; 2da modificación del paquete estructural
28/02/2005	Fecha de terminación según Contrato de la Fiscalización ELC
21/01/2006	Fecha de Terminación Modificada Obra 1- Sección I –CIV
29/04/2006	Fecha de Terminación Modificada - Obra 2- Sección III – CSP
02/12/2005	Aprobación de Orden de Cambio Nº 1-Ampliación de contrato y plazo para la Fiscalización
31/03/2006	Fecha de terminación modificada para ELC por Prórroga de los plazo a los contratistas



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

SECCIÓN I

DE LA GESTIÓN DEL SERVICIO DE CONSULTORÍA

LP N° 25/01- MOPC



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

INDICE – SECCIÓN I

	PAGINA Nº
CAPITULO 1 INFORMACIÓN INTRODUCTORIA	09
CAPÍTULO 2 CONTROL INTERNO	11
2.1 Antecedentes generales	11
2.2 Del alcance del llamado de los servicios de consultoría – LP Nº 25/01	11
2.3 De los servicios incluidos en la Fase A	12
2.3.1 Del Estudio de Factibilidad	12
2.3.2 Del Diseño Final de Ingeniería	13
2.4 De la demora en la presentación y aprobación de los informes incluidos en Fase A	15
2.5 Del atraso en los pagos	16
2.6 Del Servicio de Fiscalización: Fase B	16
2.6.1 De los servicios no proveídos por la Consultora	16
2.6.1.1 De los recursos a ser proveídos al MOPC	16
2.6.1.2 De la fiscalización de menores cantidades de trabajo	17
a. De la disminución y/o eliminación de rubros de ambas obras	
b. Por atraso en el inicio y paralizaciones en la obra 2, tramo San Pedro – Puerto Antequera	
2.6.2 Del control del cumplimiento del cronograma	18
2.7 Del desempeño de la supervisión del MOPC	18
2.7.1 Del control de los servicios certificados en ambas fases	19
2.7.1.1 Fase A	19
2.7.1.2 Fase B	19
2.7.2 De los informes mensuales elaborados por la supervisión del MOPC	20
2.7.3 De los certificados de reajuste	20
2.8 Del porcentaje de los honorarios por fiscalización con relación al monto de las obras (Tasa de servicio de la Consultora)	21
2.9 De la Orden de Cambio Nº 1	21
2.10 De la diferencia de plazos entre lo estipulado en el contrato y lo ofertado	22
2.11 De la retención en concepto de Fondos de Reparación	22
2.12 De los rubros incluidos en las Fases A y B simultáneamente	23
CAPÍTULO 3 DESARROLLO DE OBSERVACIONES	24
3.1 De la penalización por atraso en la entrega de los informes en la Fase A	24
3.2 De las certificaciones de servicios no proveídos	25
3.2.1 En Fase A (de estudio y diseño final)	25
3.2.2 En Fase B (supervisión de obras)	26
1. Del rubro alquileres	
2. Del rubro depreciación de equipos de laboratorios de asfalto	
3. Del reajuste de precios de los certificados de personal	
3.3 De los servicios incluidos en la orden de cambio Nº 1	28
3.4 De los pagos en concepto de cargas sociales: aportes al IPS del plantel asalariado mensualmente	31
CAPÍTULO 4 INFORME CONTABLE	32
4.1 De la liquidación de los certificados	32
4.2 De los pagos	33
4.2.1 Del anticipo de obras	33
4.3 Del fondo de reparo	34
4.4 Ejecución del presupuesto	35
4.4.1 De la ejecución de los rubros destinados para pagos por servicios de consultoría: Rubro 580 Estudios de Proyectos de Inversión.	35
CAPÍTULO 5 RESUMEN DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES AL MOPC	38
ANEXOS DE LA SECCIÓN I (Ver al final del informe completo)	
ANEXO A DOCUMENTOS DGCOP	
ANEXO B PLANILLAS	
ANEXO C FOTOGRAFICO	



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

CAPITULO 1

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA - DEL SERVICIO DE CONSULTORÍA

1.1 SUPERVISION:	Dirección de Vialidad del MOPC (Ítem 11 – Sección III- Condiciones Generales del Contrato)
1.2 FUENTE DE FINANCIAMIENTO:	Fondos previstos en el Presupuesto General de la Nación 20 013 Bonos del Tesoro Público 30 509 Donación de la Republica de. China 10 001 Genuinos del Tesoro Nacional 10 022 Tesoro Nacional Transferencia de Organismos y Entidades del Estado.
1.3 RESUMEN CONTRACTUAL:	
CONSULTORA:	<i>ELC-ELECTROCONSULT DEL PARAGUAY S.A.</i>
REPRESENTANTE LEGAL:	Lic. Miguel Ángel Cardona Lledó
MODALIDAD DE CONTRATACIÓN:	LP Nº 25/2001 (03-ago-01), destinado a la contratación de servicios de consultoría para la realización del Estudio de Factibilidad Técnico Económica, Estudio de Impacto Ambiental, Diseño Final de Ingeniería y Supervisión de la Obra de Rehabilitación y Pavimentación de la Ruta Nº 11 “Juana de Lara, tramo Santa Rosa – Pto. Antequera”
DECRETO DE ADJUDICACIÓN:	Nº 15.683 del 13 de diciembre de 2.001.
FECHA DE CONTRATO:	19 de diciembre de 2.001.
MONTO CONTRACTUAL (CI. 7ª):	6.636.916.924 G. (IVA incluido). Esto representa el 10.69% del costo de las construcciones de las Obras a fiscalizar. Correspondiendo para la Fase A la suma de 1.942.685.250 G. y 4.694.231.674 G. para la Fase B.
FORMA DE PAGO (CI. 8ª):	El precio será pagado por el Contratante al Consultor, previa presentación de facturas con estricta sujeción a los términos de referencia, propuesta del Consultor y a lo establecido en las Condiciones. Anticipo: 195.258.525 G. para la Fase A, y 469.423.167 G. para la Fase B, equivalente al 10% del precio por fase.
ORDEN DE PROCEDER (CI 6.2):	28 de febrero de 2.002 para ambas Fases.
PLAZO (CI. 6.1):	Fase A: 4 meses Fase B: 36 meses
GARANTIAS (CI. 9ª):	De Fiel Cumplimiento del Contrato: con la Póliza de Seguro Nº 07-1509-1624/0000 por un monto de 332.340.846 G. correspondiente al 5% del monto del contrato, con vigencia igual al plazo contractual más 60 días =1.260 días.
ALCANCE DEL SERVICIO (CI. 10º):	Es el detallado en la propuesta del CONSULTOR y en los TERMINOS DE REFERENCIA e incluirá todas las actividades y/o servicios adicionales que pudieran formalizarse durante la ejecución del SERVICIO, mediante órdenes de cambio.
SANCIONES (CI. 11º):	El CONSULTOR se hará pasible a una multa equivalente al 0.1% del PRECIO, por cada día del atraso del SERVICIO que establece la Cláusula 6ª del CONTRATO.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

**MODIFICACIÓN DE CONTRATO
(Cl. 14ª):**

Mediante orden de cambio, que emitirá la DV, aceptará el CONSULTOR, y aprobarán el CONTRATANTE.

**ORDEN DE CAMBIO Nº 1
AMPLIACIÓN DEL COSTO DEL
SERVICIO:**

01/12/05

1.407.757.681 Guaraníes IVA incluido (30%) del costo original de la Fase B s/ Contrato

AMPLIACIÓN DEL PLAZO

31/03/06 (12 meses)



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

CAPÍTULO 2

CONTROL INTERNO

2.1 ANTECEDENTES GENERALES

La Ruta Nº 11 que va de Santa Rosa hasta Puerto Antequera (89,7 Km) fue dividida por razones constructivas por el MOPC en 3 secciones parciales:

- Obra 1, **Sección I:** Santa Rosa – Nueva Germania, cuya construcción se incluye en el Llamado Nº 24/01.
- **Sección II: Nueva Germania – San Pedro;** actualmente se encuentra en proceso licitatorio para su construcción, mediante el Llamado MOPC Nº 37/05
- Obra 2, **Sección III:** San Pedro – Puerto Antequera, cuya construcción se incluye en el Llamado Nº 24/01.

Por Res. MOPC Nº 455/01 del 03/08/2001 se aprueba el Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación Pública Nacional Nº 24/01 para la "REHABILITACIÓN Y PAVIMENTACIÓN DE LA RUTA Nº 11 – OBRA 1: TRAMO SANTA ROSA - NUEVA GERMANIA – 30 KM (PROGRESIVA 0+000 a 30+000) y para la OBRA 2: TRAMO SAN PEDRO - PUERTO ANTEQUERA – 16,14 KM (PROGRESIVA 72+000 a 88+140), conjuntamente con el PBC del Llamado M.O.P.C. Nº 25/01, por el cual se licitaron los servicios de "ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL, DISEÑO FINAL DE INGENIERÍA Y SUPERVISIÓN DE LA OBRA REHABILITACIÓN Y PAVIMENTACIÓN DE LA RUTA Nº 11 "JUANA DE LARA", TRAMO SANTA ROSA - PTO. ANTEQUERA".

Es decir simultáneamente son solicitados los servicios de Consultoría para elaboración del Proyecto (FASE A – 4 meses), y los trabajos de construcción de dos secciones parciales del tramo total de la Ruta 11, contando las constructoras para su oferta con un proyecto que no fue el definitivo y que estuvo sujeto a los resultados del estudio de Diseño Final de Ingeniería elaborado posteriormente por la Consultora, el cual a su vez fue modificado en sucesivas ordenes de cambio para ambas secciones.

También se incluye en el alcance de los Servicios de Consultoría la Fiscalización de los tramos a ser construidos (FASE B-36 meses), el que se desarrolla en forma simultánea también con la Fase A, ambas fases con costos discriminados en forma separada en las planillas de oferta y en las certificaciones.

Se deja expresa constancia de que en el alcance de la presente auditoría, no se halla contemplado el análisis del Contrato para construcción de las obras objeto de la fiscalización de la consultora, el mismo fue auditado en la Resolución CGR Nº 1575/04. Las puntualizaciones realizadas se refieren exclusivamente a los aspectos que están relacionados con la Licitación 25/01 y los servicios prestados. Lo relacionado a la parte ambiental se trata en la Sección II de este informe.

2.2 DEL ALCANCE DEL LLAMADO DE LOS SERVICIOS DE CONSULTORIA – LP 25/01

El PBC del Llamado LP Nº 25/01 expresa en su texto "**Precalificación y Licitación Pública Nacional de Firms Consultoras para la Realización de los siguientes Servicios: Estudio de Factibilidad Técnico Económico, Estudio de Impacto Ambiental, Diseño Final de Ingeniería y supervisión para la Obra de Rehabilitación y Pavimentación de la Ruta Nº 11 "Juana de Lara". Tramo: Santa Rosa-Pto. Antequera**" y en su objeto establece "**contratar una firma consultora o consorcio de firmas para la realización del servicio que se dividirá en dos etapas; La Fase A que contempla los Estudios de Factibilidad Técnico-Económica, Estudio de Impacto Ambiental y Diseño Final de Ingeniería y la Fase B que contempla la Supervisión de las obras.**"

El MOPC efectuó el 02/08/05 el Llamado MOPC Nº 34/2005: "PRECALIFICACION INTERNACIONAL PARA LA FISCALIZACIÓN DE OBRAS VIALES EN LA REGIÓN ORIENTAL DEL PARAGUAY", compuesto de 2 Paquetes; siendo el Paquete I la Ruta Nacional Nº 11 "Juana de Lara" – Sección II- Nueva Germania – San Pedro, observándose que este servicio ya estaba incluido en la LP MOPC Nº 25/2001, contratado con anterioridad por el MOPC.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

Con Nota CGR N° 3224/05, se solicitó Informe al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, en relación a la situación mencionada, respondiendo al respecto con Nota S N° 429, ingresada como Exp. CGR N° 3.485/05, en la que el Vice Ministro de Obras Públicas Pánfilo Benítez E., remite adjunto el Memorando N° 283/05 presentado por el Director de la Dirección de Vialidad Ing. Juan E. Dioverti, quien manifiesta que en referencia al llamado MOPC N° 25/2001 “*el alcance de los servicios de consultoría requeridos para la Fase B- Supervisión de Obras comprendía únicamente la fiscalización de la Obra 1: Santa Rosa – Nueva Germania – 30 Km y de la Obra 2 San Pedro – Puerto Antequera – 16,4 Km.*”

Teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos en el Presupuesto del 2001 se programó ejecutar las obras de rehabilitación solamente en los tramos mencionados en las Obras 1 y 2, y el Llamado para contratación para la ejecución y fiscalización de las obras del tramo central comprendido entre Nueva Germania y San Pedro sería realizado una vez obtenidos los recursos necesarios para su financiación.”

De los documentos licitatorios de la LP N° 25/01 se observó lo siguiente:

- El precio estimativo del MOPC se refiere a dos secciones discriminadas, es decir, los tramos Sta. Rosa-Nva Germania y San Pedro-Pto. Antequera.
- La oferta presentada por ELECTROCONSULT (Fase B) se refiere exclusivamente a la Fiscalización de dos frentes de trabajos (Sección I y III).
- El MOPC informa, en referencia al llamado MOPC N° 25/2001 ..., que simultáneamente fue realizado con el Llamado MOPC N° 24/2001, por lo que el alcance de los servicios de consultoría requeridos para la Fase B Supervisión de las obras, comprendía únicamente la fiscalización de la Obra 1: Santa Rosa – Nueva Germania – 30 Km. y de la Obra 2: San Pedro – Puerto Antequera – 16,4 Km.
- Las demás ofertas presentadas en la LP N° 25/01 no mencionan secciones parciales, refiriéndose en todo momento al tramo total de ruta que va desde Sta. Rosa hasta Pto. Antequera.
- De la verificación in situ se pudo verificar que están siendo ejecutadas las Secciones I (Obras 1) y III (Obra 2), no así lo relativo a la Sección II

COMENTARIO

Uno de los objetivos en la elaboración de las documentaciones licitatorias se centra en conseguir que la forma y el volumen de la prestación sea determinada en forma **clara y precisa**, de tal modo a que no surjan dudas en cuanto a su interpretación y alcance, que todos los oferentes interpreten en la misma forma, con igual sentido, las especificaciones y demás documentos contractuales, es decir, tratar que todos coticen en base a iguales condiciones sobre los mismos rubros y servicios.

CONCLUSIÓN N° 01

La redacción del PBC de dicha licitación fue deficiente al no determinar en forma clara ni precisa los tramos a fiscalizar, prestándose a interpretaciones ambiguas.

RECOMENDACIÓN N° 01

La redacción de los pliegos debe realizarse en forma clara y explícita, sobre todo en lo que respecta a los tramos a ser licitados, de manera a evitar dudas en cuanto a su interpretación y alcance.

2.3. DE LOS SERVICIOS INCLUIDOS EN LA FASE A

2.3.1. Del Estudio de Factibilidad

Se incluye en el alcance del Servicio de Consultoría la elaboración de este estudio aún cuando ya se habían adjudicado e iniciado los trabajos de pavimentación de la Ruta N° 11.

La Ley 1533/00, en su Art. 50° dice, “*Todo proyecto de obra pública deberá contar con el estudio de factibilidad técnica que lo justifique, el cual será realizado por las oficinas de la administración licitante u otra de carácter público, o en su defecto, por consultoras privadas contratadas para ello, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley,*”

La Dirección General de Licitaciones, por **Nota DGL N° 200/2005 del 18 de mayo de 2005 (Anexo A1)** señalaba, con relación a la aprobación de estudio de factibilidad posterior al inicio de las obras, que “*El razonamiento lógico una vez más, indica que los estudios de factibilidad deben efectuarse previamente al inicio de las obras, recordando que el objeto de tales estudios es determinar si se pueden o no realizar las mismas.*”



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

Un dictamen que recomiende la realización de obras cuando éstas ya se encuentran en ejecución constituye un sinsentido...

En sentido contrario, un dictamen de factibilidad que determine la imposibilidad de obras que ya han sido iniciadas, constituyen un sinsentido aún mayor.

A pesar de que la legislación ha omitido establecer expresamente la precedencia del estudio de factibilidad al inicio de las obras, la administración no puede exponerse a las dos situaciones mencionadas párrafos arriba”.

CONCLUSION Nº 02

1. El MOPC ha licitado, adjudicado e iniciado el estudio de Factibilidad de la Ruta 11, a la par que la construcción de la misma, por lo que resulta extemporánea la realización del mencionado estudio y por consiguiente la inversión económica demandada en ese concepto.
2. Se altera el orden natural del procedimiento para la realización de una obra poniendo en riesgo la parte técnica y económica.

RECOMENDACION Nº 02

1. La Institución debe dar cumplimiento a lo establecido en las Leyes.
2. Se debe tomar en cuenta lo dictaminado por la Dirección General de Licitaciones de la CGR, mediante Nota DGL Nº 200/2005.
3. Tener presente las etapas en la ejecución de una Obra Pública, sin alterar el orden o secuencia cronológica necesaria para obtener un resultado óptimo.
4. Deslindar responsabilidad sobre la determinación de la necesidad de realizar este estudio extemporáneamente.

2.3.2. Del Diseño Final de Ingeniería

a- Simultaneidad del contrato

El MOPC ha llamado a LP a firmas Consultoras y suscrito contrato con la firma Electroconsult del Paraguay para la realización en la Fase A, entre otros del estudio del Diseño Final de Ingeniería para la obra Rehabilitación y Pavimentación de la Ruta Nº 11 “Juana de Lara”, tramo Santa Rosa - Pto. Antequera”, simultáneamente con la construcción de dos secciones de la misma, es decir que los estudios para definir los parámetros del Proyecto se realizaban paralelamente con su construcción.

Con respecto a la firma simultánea de contratos, que debieron ser sucesivos, el MOPC en su Nota S. Nº 245 del 10/06/05, expresa “...las obras fueron **licitadas sin contar con los estudios requeridos, pero actuando el Gobierno Nacional a través de esta Cartera Ministerial dentro de lo establecido en la Ley Nº 167/93, Capítulo II... inc. j)** expresa: “Resolver en última instancia, cualquier caso que sea de interés al buen funcionamiento de la Institución y en cumplimiento con los objetivos de desarrollo del país, correspondientes a las actividades de la Cartera Ministerial” (Anexo A2)

Conforme a lo manifestado por el MOPC y transcrito líneas arriba consideramos oportuno traer a colación lo dispuesto en el Reglamento de Obras Públicas de la CGR del Ecuador, relativo al tema en cuestión y que dice: “los Proyectos de Obras Públicas deben desarrollarse, en general, en las siguientes Etapas (en ese orden): Prefactibilidad, Factibilidad y Evaluación, Financiación, Diseño, Modalidad de Ejecución, Construcción y Mantenimiento. La división del Proyecto en etapas tiene por objeto que su estudio sea debidamente meditado, progresivo y completo”. Y define que en la etapa de Diseño **se establecerá en forma detallada, el diseño del proyecto definitivo, que permita realizar la construcción del proyecto.** De lo mencionado se puede apreciar que el Diseño de una obra debe de estar definido antes del llamado a la construcción de la misma y no en forma simultánea o paralela, tal cual lo ha implementado el citado Ministerio.

b- Del Diseño de Ingeniería presentado

Para el caso de la Obra I, Tramo Sta. Rosa – Nueva Germania:

En la Memoria de Ingeniería elevada por la Consultora al MOPC, se presenta una serie de nueve alternativas a estudiar, incluido el “Paquete Original propuesto por el MOPC, en base al cual se licitó la obra. Las demás alternativas consisten en paquetes propuestos por el Equipo Técnico afectado al Proyecto.” En la citada Memoria de Ingeniería, en el ítem 3.2.8 DIMENSIONAMIENTO DEL PAVIMENTO, punto 3.2.8.1 SECCIÓN 1 dice “El número estructural correspondiente al paquete original (Alternativa A), en base al cual se efectuó la licitación, es **considerablemente deficitario**, continúa diciendo “La alternativa recomendada por el Equipo Técnico responsable de la elaboración del Proyecto



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

es la "Alternativa C", la cual es la más conveniente desde el punto de vista técnico y económico, salvo mejor parecer. La "Alternativa C", contempla una sub-base y base de suelo ripio 40/60 (CBR=100) totalizando 24 cm de espesor, y carpeta de concreto asfáltico de 5 cm."

En vista a que se determinó la insuficiencia del paquete estructural establecido en la oferta, como lo evidencia la Memoria de Ingeniería elevada por la Consultora al MOPC; por medio de la Orden de Cambio N° 01 emitida el 03/08/04, se establece que la carpeta en calzada y banquetas queda constituida por un tratamiento superficial doble, vale decir que, **no se adoptaron los cambios propuestos en la Alternativa C sugerida por la Consultora en la Memoria de Ingeniería.** Tampoco se tomaron en cuenta las sugerencias hechas por la Contratista en su Nota de fecha 22/10/02 acerca del tipo de carpeta necesaria (Anexo A3), ni la carpeta aprobada por Notas DV N° 670 y 671 cursadas por la misma DV a la Consultora y al Contratista, 35 días antes de la emisión de la Orden de Cambio N° 01. (Anexos A4); la adopción de esta solución implicó la pavimentación de 23,4 Km en detrimento de los 30 Km inicialmente licitados.

Una vez implementada en el terreno la alternativa adoptada, se encontró que las mezclas de base y sub base, presentaban fisuras obligando a un nuevo estudio y al replanteamiento del paquete estructural. En fecha 07/01/2005, se emite la **Orden de Cambio N° 02**, en la que se sustituye la carpeta de tratamiento superficial doble en calzada y banquetas por base de ripio y arena de yacimiento (65/35), de CBR \geq 100 de 18 cm de espesor, carpeta de concreto asfáltico de 5 cm de espesor y carpeta de concreto asfáltico en banquina de 3 cm de espesor, la adopción de esta solución finalmente implicó la pavimentación de 19,2 Km en detrimento de los 30Km inicialmente licitados.

Para el caso de la Obra II, tramo San Pedro – Pto. Antequera:

En la Memoria de Ingeniería elevada por la Consultora al MOPC, se presenta una serie de siete alternativas a estudiar, incluido el "Paquete Original propuesto por el MOPC, en base al cual se licitó la obra. Las demás alternativas consisten en paquetes propuestos por el Equipo Técnico afectado al Proyecto." En la citada Memoria de Ingeniería, en el ítem 3.2.8 DIMENSIONAMIENTO DEL PAVIMENTO, punto 3.2.8.3 SECCIÓN 3 dice "El número estructural correspondiente al paquete original (Alternativa A), en base al cual se efectuó la licitación, no verifica los requerimientos técnicos, en correspondencia con el tránsito y la capacidad de soporte de la subrasante, de acuerdo con el método aplicado, continúa diciendo "La alternativa recomendada por el Equipo Técnico responsable de la elaboración del Proyecto es la "Alternativa C", la cual es la más conveniente desde el punto de vista técnico y económico, salvo mejor parecer. La "Alternativa C", contempla una base de suelo ripio 40/60 (CBR=100) de 15 cm de espesor y carpeta de concreto asfáltico de 5 cm."

Se emite la **Orden de Cambio N° 01** el 15/12/04, a raíz de que el paquete estructural según la oferta, arroja un número estructural inferior al mínimo requerido. La contratista elabora una serie de alternativas, adoptando aquella integrada por una base de suelo piedra triturada de 18cm, carpeta de concreto asfáltico de 4cm y banquetas de concreto asfáltico de 2cm de espesor, la adopción de esta solución implicó la pavimentación de 11,2 Km en detrimento de los 16,14 Km inicialmente licitados. Vale decir que, **no se adoptaron los cambios propuestos en la Alternativa C sugerida por la Consultora en la Memoria de Ingeniería.**

CONCLUSIÓN N° 03

a- En relación a la simultaneidad del contrato

1. Se evidencia que el diseño de ingeniería con el que fue licitada la construcción de la Ruta 11 tenía el carácter de provisorio o tentativo, y, que al momento de iniciarse los trabajos no se contaba con un diseño final de ingeniería que permita la realización de la obra.
2. Se altera el orden natural del procedimiento para la realización de una obra poniendo en riesgo la parte técnica y económica.

b- Del Diseño de Ingeniería presentado

1. Se contrata los servicios de la Empresa Consultora para la elaboración de alternativas de Diseño Final de Ingeniería, sin embargo no se adopta el Diseño Final propuesto por la empresa contratada para el efecto.
2. La dificultad que genera no contar con un diseño definitivo aprobado, queda evidenciado por la necesidad de introducir el cambio en el tipo de carpeta mediante las diferentes Órdenes de Cambio mencionadas.
3. Al no adoptarse uno de los diseños propuestos por la Consultora contratada para el efecto, no se justifica la inversión económica realizada en ese concepto.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

RECOMENDACIÓN Nº 03

1. La Institución debe contar con el Diseño Definitivo para realizar el llamado a Licitación de cualquier obra.
2. Los cálculos, dimensionamientos y tipos estructurales que surjan de los estudios de la Consultora contratada para la confección del Diseño Final de Ingeniería, deberían ser respetados, salvo que existan motivos suficientemente fundados para no hacerlo.

2.4. DE LA DEMORA EN LA PRESENTACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS INFORMES INCLUIDOS EN LA FASE A

Considerando la orden de proceder y los Términos de Referencia, el plazo de presentación para la entrega de los informes de Estudio de Factibilidad y Diseño Final de Ingeniería eran de 2 y 4 meses respectivamente, sin embargo este se vio afectado por la paralización de los trabajos a causa de la falta de pago correspondiente a la fase A "De ejecución del Proyecto", según nota de la Consultora del 24/06/02. (Anexo A5).

En la Nota Nº MOPC/R11/014/2002 del 01/10/02 (Anexo A6), de la Consultora al MOPC, 7 meses (214 días) después del inicio de los trabajos, menciona entre otros que: "Por la presente manifestamos nuestra intención de continuar con la Elaboración del Proyecto, ahora que hemos obtenido los recursos necesarios para hacer frente a esta obra de gran envergadura, **para lo cual le solicitamos tengan a bien aprobar el nuevo Cronograma de Ejecución del Proyecto ...**". En dicho cronograma se observa que prevén nuevamente 2 y 4 meses para la presentación de los mencionados estudios, en el que **desde el 01/10/02 al 11/04/03, fecha en que presentan el informe de Diseño Final, transcurrieron 192 días**, vale decir 2,4 meses más de lo previsto.

Muy posterior a la fecha de paralización, el Ministro Ing. Antonio Adam Nill remite a la Consultora la nota S.Nº 702 el **10/07/03** donde menciona entre otros que: "El hecho acontecido en el inicio mismo de los trabajos previsto en vuestro Contrato, desde todo punto de vista no imputable a esa Consultora, tal como la falta de presupuesto en el año 2002 para el referido proyecto, imposibilitó la elaboración normal del proyecto con el consiguiente retraso en el cumplimiento del plazo previsto". En otro punto de la misma nota: "...este Ministerio se pronuncia por: **Aprobar la ampliación del plazo de vigencia del Contrato para la Fase "A" hasta el 31 de julio del 2003 ...**". (Anexo A7). El Borrador del Informe Final del Estudio de Factibilidad, **fue presentado** por la Consultora el 18/12/2002 y el de Diseño Final de Ingeniería el 11/04/03

Una vez remitidos dichos informes, se observan reiterados pedidos de aprobación del Diseño final de Ingeniería por parte de la Consultora a la Dirección de Vialidad. El último consta en la Nota MOPC/R11/010/2003 del 31/julio/2003 (Anexo A10). Habían transcurrido 111 días desde la entrega del Informe Final por parte de la Consultora Electroconsult del Paraguay S.A. (Anexo B1).

Por nota del **06/08/03** la Dirección de Vialidad del **MOPC aprueba** los Estudios de Factibilidad y Diseño Final (Anexo A8), en dicha aprobación consta además, que "con respecto al paquete estructural a ser implementado, les comunico que se estudiarán las alternativas propuestas por Ustedes con el objeto de elegir la más conveniente desde el punto de vista técnico-económico". Transcurrieron 117 días desde la entrega del Informe de Diseño Final por parte de la Consultora, **sin definir aún cual alternativa de paquete estructural sería el implementado finalmente en obra.**

En la Sección III – Condiciones Generales del Contrato Pto. 11-Supervisión del Servicio, literal c-Funciones de la DV, pto. 4 menciona: "Verificar el cumplimiento del cronograma de trabajo de la consultoría y aprobar modificaciones parciales que no afecten al plazo total establecido en el contrato".

El plazo transcurrido desde el inicio del servicio de la Fase A hasta su aprobación por parte del MOPC fue de 523 días (**17meses 14 días**), con un estudio de factibilidad extemporáneo y con un Proyecto aprobado cuyas recomendaciones no se reflejarían totalmente en la Orden de Cambio Nº 01 que se emitiría 363 días después de la aprobación para el caso de la Obra I. (Anexo B2) y en la Orden de Cambio Nº 01 que se emitiría 497 días después de la aprobación para el caso de la Obra II.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

CONCLUSION Nº 04

- 1- La falta de previsión presupuestaria alegada por la Consultora, sumado al insuficiente seguimiento del servicio por parte de la DV es causa de demora excesiva en la Ejecución del Proyecto y motivo para pedido de prórroga de plazo.
- 2- Posteriormente, la Consultora es urgida por el MOPC para la presentación del Proyecto terminado, pero una vez recibido dicho proyecto, es el MOPC el que demora 117 días en aprobarlo.
- 3- La aprobación por parte del MOPC no incluye un paquete estructural a ser implementado, pues manifiesta que *"con respecto al paquete estructural a ser implementado, les comunico que se estudiarán las alternativas propuestas..."*.
- 4- Entre el inicio de Obras y la Aprobación de ambos estudios transcurrieron 523 días (**17 meses 14 días**), 13 meses más de lo previsto.

RECOMENDACIÓN Nº 04

La Institución debe poner la máxima diligencia para:

- 1- Establecer un plazo máximo para estudiar, definir y aprobar las cuestiones que hacen al desarrollo de la obra.
- 2- Asegurar que los estudios y análisis que realice sean completos y definitivos, evitando la aparición de situaciones o cambios que retrasen aún más los trabajos.
- 3- Proveer a las necesidades financieras de la obra a fin de evitar retrasos.
- 4- Hacer cumplir, a través de la DV, el cronograma de trabajo, ejerciendo efectivamente las funciones que le son propias

2.5 DEL ATRASO EN LOS PAGOS

Debido a la falta de disponibilidad presupuestaria de la Institución en el año 2002, el MOPC concedió prórroga en el plazo de presentación de los informes incluidos en FASE A, conforme al análisis efectuado líneas arriba.

Los desembolsos de los certificados por Servicios de Consultoría en las Fases "A" y "B" se realizaron con demora con relación a la fecha de certificación llegando a un promedio de 7 meses en el año 2002, 5 meses en el año 2003, 4,5 meses en el año 2004 y 5 meses en el año 2005.
Este tema se desarrolla más detalladamente en el Capítulo 4 (Informe contable)

2.6. DEL SERVICIO DE FISCALIZACION: FASE B

La Consultora lleva presentados y cobrados los 37 certificados del contrato (vencimiento marzo de 2005) y cuenta con ampliación de contrato por 12 meses, en virtud de la Orden de Cambio Nº 1 aprobado por el MOPC el 01/12/05, 8 meses después del vencimiento del primer plazo contractual.

2.6.1 DE LOS SERVICIOS NO PROVEIDOS POR LA CONSULTORA

2.6.1.1 De los recursos a ser proveídos al MOPC

Conforme al ítem 6 del Anexo D RECURSOS A SER SUMINISTRADOS POR EL CONSULTOR, debió proveerse al MOPC: *Una oficina para la supervisión del MOPC, equipada con mobiliario completo, teléfono y fax; una fotocopidora, dos PC de última generación con lector y grabador de CD, dos impresoras (una chorro de tinta y otra con tecnología láser).*

En ocasión de la inspección in situ en el lugar de las obras, realizado del 12 al 16/12/05, el supervisor Ing. Carlos Machuca, al ser requerido sobre la existencia de los recursos a ser proveídos por la empresa Consultora, descriptos líneas arriba, declaró no tener conocimiento sobre los mismos (*Anexo A9*).

Posteriormente, responde por escrito, ante un segundo requerimiento, contradiciendo lo expresado anteriormente. (*Anexo A11*).

En la inspección de campo, este equipo de auditoría observó la inexistencia de estos recursos en las oficinas de la Consultora, y que los mismos no estaban a disposición de la supervisión, incluso al no



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

contar el MOPC con un lugar apropiado para los trabajos, el equipo usufructuó la oficina de la Consultora en Santa Rosa (la misma estaba instalada en una pieza, con espacio reducido, mobiliario precario e insuficiente, solo contaba con una computadora con impresora, sin fotocopidora, sin teléfono ni fax, es decir, con ninguno de los servicios a disposición).

De igual forma, la oficina en San Pedro contaba con equipamiento y mobiliario bastante limitado e insuficiente, en relación a lo ofertado y lo establecido. El MOPC en ningún momento requirió a la Consultora la provisión de este servicio para la supervisión.

2.6.1.2 De la fiscalización de menores cantidades de trabajos

a. De la disminución y/o eliminación de rubros de ambas obras

En ambos tramos, las obras fueron reducidas en extensión y por lo tanto en cantidad de trabajos a efectuar, en virtud de Órdenes de Cambio aprobadas por el MOPC, pero la oferta de la Consultora se vio afectada, considerando la cantidad de trabajo que dejó de supervisar, evidenciándose una reducción de tiempo en la participación de profesionales propuestos para el control de la ejecución de los citados trabajos.

Por citar, los trabajos eliminados o disminuidos por Órdenes de cambio fueron:

- **Para la: Obra 1, Tramo Santa Rosa-Nueva Germania**
 - La pavimentación se redujo de 30 previstos a 19,2 km (*Anexo A12*), quedando pendientes de pavimentar 11 Km. para unir Santa Rosa con Nueva Germania.
 - Se dejó de construir un puente de Hº Aº de 100m sobre el río Aguaray mi,
 - Se eliminaron los trabajos de empedrado en la Ciudad de Nueva Germania (10.000 m²), alcantarillas, obras para mitigación de impacto ambiental.
- **Para la Obra 2, Tramo San Pedro-Puerto Antequera,**
 - Se eliminaron cantidades de obras de arte, empedrado en la ciudad de San Pedro (10.000 m²), iluminación de zonas urbanas, obras de mitigación ambiental, drenes (2.400 m), pórticos para señalización, entre otros.
 - Se redujo la pavimentación de 15km a 11,2 km, entre otros,

Así mismo, no se evidencia dentro del contrato una cláusula que salvaguarde los intereses del Estado ante este tipo de situaciones.

Estos rubros citados vuelven a ser incluidos en la próxima construcción y fiscalización del tramo faltante de la Ruta Nº 11, que va de Nueva Germania a San Pedro, Sección II, 59 Km (Llamados MOPC Nº 34/05 y Nº 37/05, actualmente en proceso licitatorio), por lo se abonarán nuevamente por servicios de fiscalización para la ejecución de rubros ya incluidos en el contrato de ELC.

b. Por atraso en el inicio y paralizaciones en la Obra 2. Tramo San Pedro – Puerto Antequera

Al 28/feb/2002, fecha de la emisión de la orden de proceder para la fiscalización (Fase B), solo la Obra 1 correspondiente al tramo Santa Rosa – Nueva Germania, Contratista CIV, contaba con orden de inicio, mientras que recién el 23/09/02 se adjudica al Consorcio San Pedro la Obra 2: San Pedro – Puerto Antequera, significando esto que en el periodo de marzo a septiembre de 2002 (casi siete meses), no hubo ningún trabajo que fiscalizar para este contrato.

Es decir, el Frente 2 propuesto por la Fiscalización en su oferta técnica (Ing asistente, topógrafos, laboratoristas, inspector de medio ambiente, alquileres, apoyos, etc), con sede en San Pedro, durante los **6 primeros meses** no contó con trabajos a fiscalizar.

Sin embargo se certifican íntegramente los servicios durante este periodo, exceptuando el concurso de un ingeniero asistente.

Además, cabe señalar que la Obra 2, dentro de su plazo contractual tuvo 2 paralizaciones de obra, que totalizaron **9 meses**:

1. De mayo a julio de 2003, durando tres meses (certif. Nº 15, 16 y 17 de Consultoría)
2. De diciembre de 2004 a mayo de 2005, durando 6 meses (certif. Nº 34, 35, 36, 37, 1 y 2 de la OC Nº 1 de Consultoría)

La cláusula contractual séptima DEL COSTO DEL SERVICIO 7.2 establece: "EL PRECIO final del Servicio será la suma total de los costos de los diferentes ítems contenidos en la propuesta del CONSULTOR que realmente fueron ejecutados y consignados en los certificados mensuales"



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

En las Condiciones Generales del Contrato de Consultoría ítem D. DE LA PRESTACION DE SERVICIO, PUNTO 1 Alcance del servicio se establece: "...deberán cumplir el alcance del trabajo propuesto y los términos de referencia, así como todos los trabajos y/o servicios que pudieran formalizarse debidamente..."

La Consultora no prestó efectivamente el servicio a ese frente de obra por 15 meses pero se abonaron íntegramente todos los rubros incluidos en sus certificados, sin mediar objeciones por parte de la supervisión ni la Dirección de Vialidad, responsable de la aprobación de los pagos.

CONCLUSION Nº 05

La consultora no proveyó la totalidad de los servicios ofertados en su propuesta técnica ni en lo establecido en el alcance de los términos de referencia, aún así fueron certificados y aprobados los servicios no proveídos por el MOPC.

RECOMENDACIÓN Nº 05

El MOPC debe prever mecanismos para evitar pagos por servicios de fiscalización no realizados, que por circunstancias inherentes a la obra impliquen disminución de trabajos o paralizaciones durante la ejecución del contrato. Además, deberá deslindar las responsabilidades procediendo a la cuantificación de los pagos por servicios no proveídos y proceder al descuento correspondiente así como exigir la entrega de los recursos establecidos en el ítem 6, Anexo D, Términos de Referencia, mencionado en el punto 2.6.1.2 de este informe.

2.6.2 DEL CONTROL EN EL CUMPLIMIENTO DEL CRONOGRAMA

Ambas obras, principalmente la Obra 2, Sección III, San Pedro – Puerto Antequera, presentan avances inferiores a los indicados en sus cronogramas reprogramados por Órdenes de Cambio. Por ejemplo, en Nov/2005 la obra 2 presentó un 48.95% de ejecución con respecto al 90.63% reprogramados.

No se evidencia que la Consultora, velando por el cumplimiento de los plazos contractuales, exija a los Contratistas a tomar las medidas oportunas para la corrección en el avance de los trabajos para adecuarlos a lo estipulado en cumplimiento de los cronogramas de trabajo; ni haber efectuado estudios para la aplicación de sanciones previstas contractualmente por atrasos.

La consultora, en su Propuesta Técnica, Alcance del trabajo, punto i, expresa: "*Seguimiento de los cronogramas físico y financiero de la obra, alertando a tiempo al MOPC sobre las providencias a ser tomadas cuando los hechos puedan alterar a los cronogramas preestablecidos*"

Cabe señalar que el MOPC a través de la DV, ha notificado en varias ocasiones a la Consultora, a tomar los recaudos pertinentes a fin de observar las disposiciones contractuales para un mejor servicio en sus funciones con las empresas contratistas, pero sin resultados favorables. (Anexo A13)

CONCLUSIÓN Nº 06

No se evidencian acciones concretas por parte de la Consultora en el mejoramiento de los resultados de los avances de los trabajos de ambos frentes que presentan atrasos considerables.

El MOPC en relación a este tema notifica varias veces a la Consultora, pero sin resultados favorables.

RECOMENDACIÓN Nº 06

El MOPC debe buscar los mecanismos para que se cumplan los plazos contractuales tanto de las empresas constructoras como de las fiscalizadoras, de manera a evitar atrasos significativos, y consecuentemente mayores costos

2.7 DEL DESEMPEÑO DE LA SUPERVISIÓN DEL MOPC

En todo el transcurso del plazo de las obras el MOPC nombró a dos supervisores, el primero ejerció en un periodo que fue desde el inicio de los trabajos hasta el mayo de 2005, a partir del cual fue reemplazado por el segundo que continúa en el cargo hasta la fecha. La supervisión cuenta con el apoyo de un laboratorista, un topógrafo y un chofer, a tiempo completo en sitio de obras.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

2.7.1 Del control de los servicios certificados en ambas fases

2.7.1.1 Fase A

En esta fase se ofertan salarios y viáticos para la prestación de servicios de Meses/Hombres de 47 personas, representando el 91% de la Oferta.

De la verificación de los 5 (cinco) certificados presentados en esta etapa, se observan que TODAS las personas incluidas en los certificados bajo la denominación de Componentes Ejecutivos, Administrativos, Profesionales y Especialistas para elaboración de los Informes, Viáticos, Personales Técnicos de apoyo, son INNOMINADAS.

Tampoco se evidenció documentos, por parte del MOPC, para aprobar la prestación de los demás servicios ofertados, por ejemplo: 10 vuelos internaciones ida y vuelta Asunción – San Pablo en Fase A, depreciación de equipos y vehículos, entre otros.

Fueron certificados y aprobados la totalidad de lo ofertado en esta Fase.

2.7.1.2 Fase B

Se certifican salarios y viáticos para la prestación final de servicios de 24 personas, representando el 74.9% de la Oferta de la Fase B.

De la verificación de los 37 (treinta y siete) certificados de esta etapa, se observan las siguientes variables en la presentación para su aprobación:

- a. Se certifican salarios de Componentes Profesionales Nacionales y administrativos totalmente innominados hasta el Certificado N° 4 (junio/2002). Desde el Certificado N° 5 (julio/2002) hasta el Certificado N° 21 (noviembre/2003) solo son identificados tres profesionales: el Director de Proyecto, el Ingeniero Residente, y solo uno de los dos Ingenieros Asistentes. Desde el Certificado N° 22 (abril/2004) se presentan las planillas indicando, por vez primera, para cada cargo los nombres de los profesionales, técnicos y administrativos, y se anexan copias de certificados individuales de trabajo de los personales con Cedula de Identidad, en el cual declaran haberse desempeñado en tales funciones a tiempo completo en el periodo correspondiente.
b. A partir del Certificado N° 25 se anexan copias de facturas de Gastos Directos efectuados por la Consultora, de los servicios de COPACO, ANDE, ESSAP, combustibles, cuyas direcciones y números telefónicos (10 números diferentes) no se identifican, con las direcciones de las viviendas alquiladas, en Asunción, Santa Rosa y San Pedro e indicadas en los certificados.
c. Desde el Certificado N° 25 al N° 28 y del N° 33 al N° 37, se anexan copias de recibos comunes de 8 locales presentados como comprobantes de Gastos Directos, y certificados bajo la prestación del servicio de ALQUILER DE OFICINAS Y VIVIENDAS - FORMULARIO 3.6.I de la oferta, según se detalla en el siguiente cuadro:

Table with 5 columns: N°, Dirección Ciudad, Monto Guaraníes, Firmante del recibo, and Certificado y aprobado por MOPC como local de la. It lists 8 individual receipts and a total monthly amount of 4,600,000.-.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

- d. Desde el Certificado N° 25 hasta 26 y desde el 35 al 37, se anexan copias de recibos comunes de una empresa de transporte de carga por un monto de 1.500.000 G., presentados como comprobante de la ejecución del rubro Flete, Almacenamiento y Otros. En la visita in situ realizada no se pudo justificar el alcance de los trabajos.

2.7.2 De los informes mensuales elaborados por la supervisión del MOPC

Ante requerimiento de esta auditoría, el MOPC presenta informes mensuales elaborados por el Supervisor designado, en el periodo que va de noviembre 2004 a mayo de 2005 (siete informes en total) relativos a la gestión de la consultora.

Desde junio/2005, hasta la fecha de solicitud de dicha documentación (marzo/2006), el nuevo Supervisor no presentó los informes mensuales correspondientes. Los mismos tenían como fecha de presentación el 10 de cada mes, según lo establece la Orden de Servicio N° 55/05.

Con relación al contenido de los informes mensuales presentados, ellos se limitaban a una descripción esquemática de las obras, muy semejante al contenido y formato del informe mensual de la Consultora, limitándose a presentar informes escuetos, repetitivos y sin aportar mayores datos que permitan acompañar el desempeño de la Consultora.

Con relación a la gestión de la Fiscalización expresa en todos sus informes: *“La consultora viene realizando trabajos de fiscalización y control de calidad de los trabajos ejecutados por las contratistas, para lo cual cuenta con equipos y personal asignados a cada tramo el cual satisface a los requerimientos y a la oferta presentada por la Consultora para la realización de diversas tareas”.*

Es decir, no se objeta sobre la prestación de los servicios de la Consultora, alguno de ellos incompletos y en algunos casos hasta inexistentes.

2.7.3 De los Certificados de Reajuste de personal

La Consultora lleva presentado y cobrado 26 certificados de reajuste de personal por un valor total de 150.457.620 G. sin IVA, registrado desde el Certificado Básico N° 12 al 37.

En relación al porcentaje utilizado para el Ajuste de Precios de los Certificado del Personal, el MOPC en el Exp. CGR N° 4173/06 – MOPC, en descargo a las observaciones realizadas por la CGR manifiesta: *“..que hubo un error en la elaboración de los certificados, ya que el aumento del 12% correspondiente al mes de agosto de 2002, fue aplicado recién a partir del mes de febrero de 2003, como si hubiera correspondido al aumento decretado en ese mes, que fue del 11%.. Esta situación, no representó ningún perjuicio para el MOPC, ya que se dejó de aplicar un ajuste del 11% y se aplicó de manera tardía el primer ajuste del 12%”.*

Además, el MOPC reajusta el 100% del salario para el Técnico Dibujante, cuando debía de reajustarse sólo el 60% del mismo, ya que el salario de este sobrepasa dos veces el salario mínimo a la fecha de presentación de oferta.

La falta de un control exhaustivo y minucioso de las certificaciones por parte del Supervisor del MOPC, permiten aplicar porcentajes de variación de salario incorrecto a la par de aplicar erróneamente el porcentaje de aumento en la tasa de servicio del Técnico Dibujante. En el Capítulo III se desarrolla mejor éste tema.

CONCLUSION N° 07

Los Supervisores designados por el MOPC, en sus respectivos periodos, para el control de la gestión de la empresa Consultora, no cumplieron efectivamente las funciones estipuladas en las Órdenes de Servicio del MOPC y cláusulas contractuales.

RECOMENDACIÓN N° 07

El MOPC, a través de la DV, debe proceder a la instrucción del pertinente sumario Administrativo a los efectos de deslindar la responsabilidad emergente de las irregularidades detectadas, además debe mejorar la estructura de control destinada a la supervisión de las obras y servicios contratados por la Institución.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

2.8 DEL PORCENTAJE DE LOS HONORARIOS POR FISCALIZACIÓN CON RELACIÓN AL MONTO DE LAS OBRAS (Tasa de Servicio de la Consultora)

La Tasa de Servicio al momento de la contratación fue de **7.56%**, dicho de otra manera este número representa el porcentaje de los honorarios por Fiscalización (Fase B) por parte de la Consultora, con relación al monto de las obras a ser construidas en la Ruta 11, debiéndose realizar la fiscalización de **45 Km**.

Con la aprobación de la Orden de Cambio N° 1 para la Consultora, que amplía el plazo a 12 meses y por consiguiente el valor del servicio; la tasa de servicio para los trabajos de Fiscalización aumentó a **9.82%**, incrementándose en un **2.26%** con respecto al contractual mencionado en el párrafo anterior, esto por motivos de prórroga en el plazo concedido por Ordenes de Cambio N° 1 y 2 a las contratistas encargadas de la construcción de los dos tramos de la Ruta 11.

Estas órdenes de cambio reducen sustancialmente la longitud y características de las obras a fiscalizar, teniéndose: que la Obra I pasa de 30 a 19,2 Km y la Obra II de 15 a 11,2 km, es decir de los 45 Km que se debió fiscalizar contractualmente la Consultora, finalmente queda en 30,4 Km; 14,6 Km menos que el contractual.

Por lo que la tasa de servicio para los trabajos de Fiscalización por parte de la Consultora (Fase B) terminó resultando más onerosa, al aumentar el plazo de los trabajos de Fiscalización y por ende el costo de los servicios así como por haberse reducida la longitud y las características de la obra a fiscalizar.

2.9 DE LA ORDEN DE CAMBIO N° 1

La verificación in situ se efectuó en el mes N° 9 (Diciembre/2005) de la ampliación de contrato (O.C. N°1), efectuándose la constatación de la asistencia de los personales asalariados y la provisión de los servicios que son mensualmente certificados por la Consultora, en las ciudades de Santa Rosa y San Pedro.

Observamos que:

- a. Con relación al personal asalariado, que debía encontrarse a tiempo completo en obra, se presentaron dos situaciones:
 - personales que no se encontraban en la zona de obras.
 - personales prestando servicios sin estar autorizados por el MOPC.En ambos casos no se evidenció la comunicación de inclusión o desafectación aprobado por el MOPC.

Particularmente, el ingeniero asistente de campo asignado a Santa Rosa, nominado recién en el certificado N° 22, no presta sus servicios en la obra desde un tiempo indefinido. Con relación al Ingeniero que ejerce las funciones de Inspector de Medio Ambiente, lleva certificados sus 36 meses de servicios sin que se evidencie gestión en campo de esa área (el ítem de mitigación de impacto del medio ambiente fue eliminado de ambos contratos suscriptos con las Constructoras del tramo Santa Rosa – Puerto Antequera).

- b. Con relación a los equipos y laboratorios ofertados en su propuesta técnica, la Consultora no contaba con:
 - Laboratorio propio de asfalto. Los ensayos especificados los realiza el contratista a través de su proveedora de hormigón asfáltico. (*Anexo C, fotos 5, 6, 9 y 10*).
 - La mayoría de los equipos para laboratorio de suelo, efectuándose normalmente los ensayos en los laboratorios de las empresas contratistas. (*Anexo B3*)
 - Los equipos topográficos propios para cada frente de trabajo. (*Anexo B3*)

Todos estos equipos son incluidos en los certificados mensuales aún cuando no cuentan con la totalidad de los mismos.

- c. No se evidenció en que consisten los trabajos certificados mensualmente en concepto de Fletes, Almacenamiento y otros, más aún considerando que el supervisor y el residente manifestaron desconocer en que consistían los mismos. (*Anexo A9*)
- d. En relación a las viviendas certificadas en concepto de Alquileres:
 - Utilizaron solo 3 viviendas de las 8 ofertadas. (*Anexo C, fotos 1, 3 y 7*)
 - El Ing. Residente recién ocupó una casa desde abril/2005, habiéndose certificado su vivienda como alquilada en la totalidad de los 37 meses de la Fase B, sin efectuarse los descuentos correspondientes.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

CONCLUSION Nº 08

Se aprueba la Orden de Cambio Nº 1 y nuevamente son admitidos e incluidos los mismos servicios no proveídos en el transcurso del contrato original, evidenciando una falta de análisis y/o control de los rubros prestados efectivamente por la Consultora.

RECOMENDACIÓN Nº 08

Atendiendo a que la aprobación de la Orden de Cambio por parte del MOPC fue posterior al vencimiento del plazo contractual (8 meses), los certificados correspondientes a esta ampliación de contrato, que serán presentados en su totalidad para la regularización de los pagos, deben ser exhaustivamente verificados y comprobados sobre la veracidad de los rubros incluidos tanto para el periodo en que se constató que no fueron proveídos (9 meses) como para los 3 meses restantes de cumplimiento del plazo de esta ampliación y proceder al descuento correspondiente.

2.10 DE LA DIFERENCIA DE PLAZOS ENTRE LO ESTIPULADO EN EL CONTRATO Y LO OFERTADO

Se observó que tanto en la Fase A como en la B, las cantidades de meses ofertadas por la Consultora en concepto de Mes/Hombre (para componentes salarios de personal) y Mes/Servicios (para componentes gastos administración) fueron **un mes más** de lo estipulado en el contrato.

En efecto, según cláusula contractual 6.1 el plazo para ejecución de la obras para la Fase A es de 4 meses y para la Fase B es de 36 meses.

Sin embargo se observo en las planillas de la Consultora, que en la fase A se aplican plazos que llegan a los 5 meses y en la fase B plazos que van hasta los 37 meses, para varios componentes de las ofertas, originando que la consultora certifique los servicios de varios rubros 1 mes más, es decir, según contrato el plazo para la fase B concluye en febrero/2005, sin embargo según sus planillas de ofertas y cronogramas y plan de trabajo presentado, el plazo concluye en marzo/2005.

El costo económico estimativo realizado por el MOPC también aplica los plazos establecidos en el PBC, es decir, 4 meses y 36 meses máximos para la fase A y B, respectivamente.

CONCLUSION Nº 09

Existe una diferencia de plazos presentados para las fases A y B en la oferta de la consultora y lo establecido en el contrato, en donde el MOPC no objeta nada al respecto.

RECOMENDACIÓN Nº 09

El MOPC deberá proceder explicar las diferencias de plazos existente entre lo ofertado y el plazo previsto en el contrato, tanto para la Fase A como para la Fase B, como así mismo, la ampliación dispuesta por la OC Nº 1, teniendo en cuenta la diferencia señalada.

2.11 RETENCIÓN EN CONCEPTO DE FONDOS DE REPARO

De las verificaciones realizadas a las documentaciones contractuales no se estableció en los mismos la retención en concepto de fondo de Reparación de acuerdo a lo establecido por la Ley 1533/00.

Esta Licitación y sus documentaciones contractuales están regidas por la Ley 1533/00 "Que establece el Régimen de Obras Públicas" la que dice en sus artículos:

1º Consideranse obras públicas a los efectos de la presente ley las cosas hechas o producidas por cuenta del Estado, los gobiernos departamentales, las municipalidades y las entidades descentralizadas, tales como: Punto b) la prestación de servicios profesionales de consultoría relativos a las obras de ingeniería civil, arquitectónica o industrial;

2º. Toda obra pública deberá ser ejecutada conforme a las modalidades previstas en esta Ley.

37º. "Del monto de cada pago al contratista, se deducirá el 5 % (cinco por ciento), en concepto de fondo de reparos, suma que no devengará intereses y que será devuelta dentro de los diez días posteriores a la recepción definitiva. Este fondo podrá ser sustituido por una póliza de seguro a satisfacción de la administración licitante."

Este tema se desarrolla más detalladamente en el **Capítulo IV** de este informe.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

2.12 DE LOS RUBROS INCLUIDOS EN LAS FASES A Y B SIMULTÁNEAMENTE

La Fase A de Estudios y Diseño Final, y la Fase B de Supervisión de las obras se inician con la misma fecha de orden de proceder, que data del 28/feb/2002, aunque con plazos distintos.

Las planillas de ofertas de ambas fases presentan los mismos rubros a certificarse en concepto de Costos Directos de Administración (Formulario 3.6 de las Ofertas – *Anexo B6*), de los cuales llama la atención la certificación de algunos rubros por ser incluidos y ofrecidos por la misma empresa, en forma simultánea, para la misma obra, encontrándose entre otros los siguientes:

- Alquiler de Oficina Central en Asunción : Un local para cada fase
- Alquiler de Oficina de campo : Un local para cada fase
- Fletes y almacenamientos : Para cada fase
- Depreciación de equipos : Para cada fase

El MOPC en el Exp. CGR N° 4173/06 se expresa sobre la simultaneidad en la certificación de los rubros observados, indicando que las necesidades y tareas en cada una de las fases tenían objetivos y alcances distintos, demandando recursos diferentes, lo cual se consideraría razonable si no hubiese existido la simultaneidad señalada, es decir, tal como se habían contratado ambos servicios y de acuerdo al cronograma aprobado para ambas fases. Sin embargo, el MOPC, al establecer que ambas fases tengan las mismas fechas de orden de inicio, lleva a que se superpongan rubros similares, concediendo a la Contratista, que en un plazo de 4 meses, se encuentre por ejemplo con 11 alquileres que cubrir, entre otros, lo cual no es razonable.

No obstante, esta auditoría considera que pudieron haberse optimizado dichos recursos ante la evidente simultaneidad de los trabajos en ambas fases, lo cual hubiese permitido la reducción de los costos y mayor eficiencia.

CONCLUSIÓN N° 10

A criterio de esta auditoría, no resulta razonable la certificación de los rubros mencionados en forma simultánea, por tratarse de la misma obra; y consecuentemente el posterior pago de dichos certificados ya que pudieron haberse optimizado dichos recursos ante la evidente simultaneidad de los trabajos en ambas fases, lo cual hubiese permitido la reducción de los costos y mayor eficiencia.

RECOMENDACIÓN N° 10

Para siguientes trabajos, en casos similares al mencionado, el MOPC debe establecer para la supervisión, que es la encargada de verificar y aprobar los servicios, sistemas efectivos de control de la prestación de los mismos, en forma independiente a los certificados presentados por el contratista consultor, en donde consten los datos precisos, por ejemplo; de la existencia de los alquileres (ubicación, periodo de usufructo), de los equipos ofertados, fletes, móviles, entre otros, posibilitando el descuento de los mismos en caso de no ser ejecutados o necesarios en su totalidad.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

CAPÍTULO 3

DESARROLLO DE OBSERVACIONES

3.1 DE LA PENALIZACION POR ATRASO EN LA ENTREGA DE LOS INFORMES EN LA FASE A

Considerando el inicio del plazo contractual de la Fase A como 15 días después de la Orden de Proceder, la fecha de la entrega de los informes debió ser el 14/07/02 (4 meses). Sin embargo, los mismos son presentados el 11/04/03, habiendo transcurrido 271 días a partir de la fecha inicial prevista para su entrega.

En la Nota N° MOPC/R11/014/2002 de la Consultora al MOPC, de fecha 01/10/02 (Anexo A6), 214 días después del inicio de los trabajos, menciona entre otros que: *“Por la presente manifestamos nuestra intención de continuar con la Elaboración del Proyecto, ahora que hemos obtenido los recursos necesarios para hacer frente a esta obra de gran envergadura, para lo cual le solicitamos tengan a bien aprobar el nuevo Cronograma de Ejecución del Proyecto ...”*.

El pedido de referencia fue reiterado por la empresa Electroconsult por Nota MOPC/R11/002/2003 del 28/05/03, manifestando en su parte pertinente que: *“...la falta de pagos por parte del Contratante, lo cual ha generado contratiempos no previstos en la ejecución del proyecto. Esta consultora a la fecha, únicamente ha accedido al cobro del anticipo (10% del contrato)...”*, manifestando igualmente que: *“Consideramos que el MOPC, al no poder cumplir con su compromiso contractual, conlleva a que los plazos puedan ser modificados, por consiguiente en este caso no es aplicable lo establecido en la Condiciones Generales del Contrato apartado E - PAGOS AL CONSULTOR – numeral 8.3“El eventual atraso en los pagos, no será motivo de paralización de trabajos, ni dará derecho al Consultor a reclamar extensión del plazo del contrato”*. (Anexo A14)

No se evidencia que la solicitud de prórroga de plazo, presentada por la Consultora, haya sido revisada y aprobada por la DV, conforme lo estipulado en las CONDICIONES GENERALES DEL CONTRATO –D – DE LA PRESTACION DE SERVICIO 3. Programa de trabajo en el punto 3.5.

Del Contrato, cláusula DECIMA PRIMERA-DE LAS FUNCIONES 11.2: *EL CONSULOR se hará pasible a una multa equivalente a 0.1% del precio por cada día de atraso del servicio que establece la Cláusula sexta del presente contrato.*

El Ministro del MOPC Ing. Antonio Adam Nill por Nota S.N° 702 del 10/07/03 dispone la ampliación del plazo, manifestando que *“El hecho acontecido en el inicio mismo de los trabajos previsto en vuestro Contrato, desde todo punto de vista no imputable a esa Consultora, tal como la falta de presupuesto en el año 2002 para el referido proyecto, imposibilitó la elaboración normal del proyecto con el consiguiente retraso en el cumplimiento del plazo previsto”*. En otro punto de la misma nota: *“...este Ministerio se pronuncia por: Aprobar la ampliación del plazo de vigencia del Contrato para la Fase “A” hasta el 31 de julio del 2003... ”*. (Anexo A7).

Llama la atención el otorgamiento de dicha ampliación hasta el 31/07/03 debido a que el informe final de los estudios ya fue entregado el 11/04/03, por tanto, dicho otorgamiento era extemporáneo e innecesario.

En su descargo, mediante Exp. CGR N° 4173/06, el MOPC no hace mención a éste punto.

CONCLUSION N° 11

El citado numeral 8.3 debió ser tenido en cuenta, y no procederse al otorgamiento de la ampliación del plazo por ser extemporáneo e innecesario, debiendo aplicarse en consecuencia, lo establecido en el punto 11.2 del citado contrato, es decir, el porcentaje previsto en concepto de multa por cada día de atraso, ya que la circunstancia esgrimida debió ser prevista por la empresa Consultora en el momento de la presentación de su oferta.

RECOMENDACIÓN N° 11

1. En cuanto a la ampliación de plazo, el MOPC, a través de la DV, deberá expedirse en tiempo a las solicitudes presentadas por los comitentes, y contar con el aval de la Dirección de Asuntos Jurídicos.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

2. El MOPC deberá proceder a la aplicación del porcentaje previsto en concepto de multa por cada día de atraso, considerando que el informe final es presentado el 11/04/03, tomar las acciones que correspondan e informar a esta CGR sobre las acciones tomadas.

3.2 DE LAS CERTIFICACIONES DE SERVICIOS NO PROVEIDOS

El plazo para la Fase B se inició en forma simultánea con el de la Fase A, cada una con costos discriminados en sus planillas de oferta así como en sus certificaciones, con trámites y presentaciones independientes, cuyas aprobaciones para el pago estuvieron a cargo de la Supervisión designada por el MOPC y la DV.

3.2.1 EN FASE A (De Estudio y Diseño Final)

Obs.: Este punto está siendo tratado por la Unidad de Apoyo de la CGR, con intervención de la Dirección de Asuntos Jurídicos.

Solo el Estudio de Factibilidad Técnico Económico, en cuanto a componente salarios del personal representó aproximadamente el 21 % de la oferta de la Fase A, la cual totalizo 402.973.065 G., IVA incluido (*Anexo B4*), del cual, 80.962.200 G, IVA incluido (*Anexo B5*), corresponde al concurso de un especialista en catastro y tasaciones, innominado. Sin embargo, no existen evidencias de la participación efectiva del mismo en la elaboración del Informe final presentado.

En la propuesta del Consultor, tanto en el Alcance del Trabajo como en el Diseño Final de Ingeniería se hace mención a que se realizará un levantamiento físico a las propiedades **afectadas** por la traza de la carretera y que deberán ser expropiadas.

Según nota del Supervisor del MOPC del 13/01/06 al Jefe del Dto. de Ejecución – DV en respuesta a la nota CGR Nº 12/532/05 en relación a este tema manifiesta que: "...no ha sido afectada propiedad alguna, por lo que no fue necesario realizar ningún estudio ni gestiones para la indemnización de propiedades".

Si bien, en el Exp. CGR Nº 4173/06, el MOPC presenta su parecer con relación al informe de observaciones CGR, mencionando que las informaciones y datos catastrales, obtenidos de los relevamientos y estudios realizados, están insertos en los documentos del proyecto y los referidos documentos son parte del Informe Final de la Fase A., en los mismos no se evidencia la participación efectiva del Especialista en Catastro y Tasaciones, no obstante el MOPC procedió al pago de la suma destinada en dicho concepto.

La cláusula contractual séptima DEL COSTO DEL SERVICIO 7.2 establece: "EL PRECIO final del Servicio será la suma total de los costos de los diferentes ítems contenidos en la propuesta del CONSULTOR **que realmente fueron ejecutados** y consignados en los certificados mensuales"

En las Condiciones Generales del Contrato, Supervisión del Servicio, el punto 11.6, se establece: "Certificar las solicitudes de pago que presente el Consultor con base en los precios establecidos, incluyendo la certificación de los meses/hombre calificados en la propuesta del Consultor **efectivamente empleados en la realización del trabajo**"

El hecho debió ser observado por la supervisión, de manera a certificar la realización del trabajo efectivamente empleado, relacionado con el servicio para la elaboración del Estudio de Factibilidad.

CONCLUSION Nº 12

El servicio por la elaboración del Estudio de Factibilidad Técnico Económico, fue certificado y pagado en su totalidad, sin embargo, debió descontarse 80.962.200 G, IVA incluido., por servicios no proveídos, correspondiente a la participación de un especialista en catastro y tasaciones.

RECOMENDACIÓN Nº 12

El MOPC debe arbitrar los mecanismos para la recuperación del monto 80.962.200 G, IVA incluido, por servicios no proveídos, correspondiente a la participación de un especialista en catastro y tasaciones, e informar a esta CGR sobre las acciones tomadas.

3.2.2 EN FASE B (Supervisión de las obras)



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

1) Del rubro alquileres

Obs.: Este punto está siendo tratado por la Unidad de Apoyo de la CGR, con intervención de la Dirección de Asuntos Jurídicos.

a- El Ing. Residente de Santa Rosa utilizó la vivienda del MOPC desde agosto de 2002 a marzo de 2005, por un total de 32 meses. Sin embargo, mensualmente fue incluido en los certificados el alquiler de su vivienda a un monto de 600.000 G/mes, totalizando en el periodo mencionado 19.200.000 G.

Ante consultas al MOPC, sobre la aprobación del usufructo de la vivienda, es la Consultora la que responde *“Esta Consultora contó con la aprobación del MOPC, la que fuera transmitida verbalmente, ante lo cual se procedió a poner en condiciones la vivienda para su uso. La misma fue usufructuada desde el mes de agosto de 2002 hasta el mes de marzo de 2005. A cambio del usufructo de la vivienda, esta Consultora, según compromiso asumido, realizó los servicios de reparación y mantenimiento del edificio...”*

Si bien, en el Exp. CGR Nº 4173/06, el MOPC presenta su parecer con relación a la vivienda, usufructuada por la Consultora, mencionando entre otros, que tras el acuerdo fueron realizadas las reparaciones requeridas y efectuado el mantenimiento, durante el periodo que la consultora la tuvo a su cargo, habiéndose estipulado la suma de Gs. 12.950.000 para realizar las reparaciones iniciales y posibilitar su uso, según consta en la Nota MOPC/R11/006/2002 del 29 de abril de 2002, sin embargo no remite documentaciones que: aprueben el presupuesto de reparaciones y mantenimiento, autorice el usufructo de la vivienda, avalen el monto total invertido por dichos servicios así como el periodo utilizado.

Además, el supervisor del MOPC, en sus informes, tampoco hace referencia a las mejoras realizadas ni al tiempo de utilización de la vivienda, mas aún, considerando la Nota Nº 13/02 del 1/07/02, presentada por el Jefe Sección 3. Dto. 2- Santa Rosa que hace referencia a la solicitud de usufructo de la vivienda ubicada en esa sección del MOPC, informando que los trabajos básicos para su reparación y mantenimiento alcanzarían un total de 2.250.000 G. (Se detallan los trabajos).

Según la oferta de la Consultora, ALQUILER DE OFICINAS Y VIVIENDAS -FORMULARIO 3.6.I se incluye el alquiler de vivienda residente por 600.000 G. mensuales por 37 meses.

b- No existen pruebas fehacientes del alquiler de una vivienda para laboratorio (contrato no fue suscrito), además no se evidencian documentos con ensayos ejecutados por la Consultora. Las planillas de laboratorio existentes y verificados corresponden a ensayos realizados en los campamentos propios de cada Contratista.

Si bien, en el Exp. CGR Nº 4173/06, el MOPC menciona: La realización de ensayos en los campamentos de los contratistas, no implica que la Consultora no arrendó locales para oficinas y laboratorio. La Consultora como organismo de fiscalización de ejecución de las obras, tiene la responsabilidad del control de la ejecución y la constatación de la calidad de los materiales e insumos utilizados..... En tal sentido la responsabilidad de la consultora se extiende a corroborar los resultados de aquellos ensayos practicados por la contratista y realizar otros adicionales que sean necesarios. En muchos casos, la buena practica obliga a repetir ensayos en las mismas condiciones que se realizaron aquellos que deben ser contrastados, razón por la cual resulta conveniente sean realizados en el mismo sitio.

Pese a que la Consultora disponía de un laboratorio instalado en la ciudad de Santa Rosa, en el que se realizaban normalmente ensayos de verificación de suelos y asfalto, existieron ensayos realizados también en laboratorios de los Contratistas. Respecto a los precedentes puntos a) y b) nos ratificamos con lo manifestado por la consultora a través de la Nota MOPC/R11/005/2006 de fecha 9 de enero de 2006 (Anexo 03)

Ante lo expresado en la Nota de la Consultora MOPC/R11/005/06 del 9 de enero del 2006 (Anexo 03 del Exp. CGR Nº 4173/09), respecto a los certificados de pago en el periodo abril/05 a marzo/2006, de la OC Nº 1, aprobado el 1/12/05, el que justificaba readecuación de valores correspondientes a alquileres, manteniendo el monto contractual de los mismos en forma global, llama la atención lo siguiente:

- La fecha **extemporánea** de presentación de dicha Nota (MEU 376/06 del 10/01/06), ya que los alquileres observados en este punto por esta auditoría son todos certificados en la fase B y no pertenecen a la Orden de Cambio Nº 1 como se expresa en el inicio de la nota.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

Además, con relación a lo mencionado por el MOPC con respecto a: "La realización de ensayos en los campamentos de los contratistas, no implica que la Consultora no arrendó locales para oficinas y laboratorio"; esta auditoría, tal como ya se había mencionado, no evidenció el contrato que acredite que se haya procedido al alquiler del mismo, mas aún considerando que los ensayos fueron realizados por la Contratista en su laboratorio.

Según la oferta de la Consultora, ALQUILER DE OFICINAS Y VIVIENDAS -FORMULARIO 3.6.I se incluye el alquiler de laboratorio, por 37 meses a 600.000 G. mensuales.

La Supervisión del MOPC aprueba el pago en concepto de local para laboratorio de asfalto y suelo por el periodo de 37 meses, totalizando 22.200.000 G.

CONCLUSIÓN Nº 13

a- El Ing. Residente de Santa Rosa utilizó la vivienda del MOPC desde agosto de 2002 a marzo de 2005, por un total de 32 meses, a cambio de los servicios de reparación y mantenimiento del edificio por un total de 12.950.000 G

Por otro lado, no se cuenta con una aprobación escrita por parte del MOPC al respecto, ni sobre el monto invertido por dichos servicios durante el periodo utilizado.

Sin embargo, mensualmente fue incluido en los certificados el alquiler de su vivienda a un monto de 600.000 G/mes, totalizando en el periodo mencionado 19.200.000 G., sin objeción del MOPC para el pago de los certificados.

b- No existía alquilada una vivienda para Laboratorio de asfalto y suelo; esta auditoría no encontró evidencias de ensayos realizados por la Consultora en su laboratorio.

RECOMENDACIÓN Nº 13

1) El MOPC debe arbitrar los medios para verificar si se realizaron las mejoras mencionadas y en caso afirmativo, cuantificar lo efectivamente invertido en dicho concepto y proceder a recuperar la diferencia con lo certificado.

2) Cualquier solicitud y/o modificación a ser realizada en las condiciones contractuales establecidas entre ambas partes deberá realizarse por escrito, dejando constancia de los costos involucrados y los plazos, para su aprobación correspondiente por parte del MOPC.

3) El MOPC debe arbitrar los medios para recuperar el monto de 22.200.000 G, certificado en la Fase B por alquiler de laboratorio no arrendado.

2) Del rubro Depreciación de equipos del Laboratorio de asfalto

Obs.: Este punto está siendo tratado por la Unidad de Apoyo de la CGR, con intervención de la Dirección de Asuntos Jurídicos.

Los ensayos especificados, según observó en las planillas de ensayo del contratista de la Obra 1, tramo Santa Rosa – Nueva Germania, son realizados en la planta asfáltica de la empresa proveedora de concreto asfáltico (TECNOEDIL), con participación del personal laboratorista de la empresa fiscalizadora. Sin embargo, la depreciación de los equipos es incluida y certificada desde el inicio mismo de la obra.

El descargo del MOPC mediante Exp. CGR Nº 4173/06, expresa: La realización de ensayos de asfalto en la planta del proveedor de las mezclas asfálticas, (la empresa TECNOEDIL S.A.), de ninguna manera implica que la Consultora no contaba con el equipamiento necesario y comprometido para la ejecución de los mismos. Los equipos e implementos se encontraban en las instalaciones montadas por la consultora en la ciudad de Santa Rosa.

Sin embargo, la consultora no contaba en obra con el equipo de laboratorio de asfalto presentado en su propuesta técnica (Ver Anexo B3), y **que fuera constatado durante la verificación in situ**, realizada dentro del periodo relativo a la Orden de Cambio, la que mantenía las mismas condiciones del contrato de la Fase B, pero por doce meses más.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

En la oferta de la consultora DEPRECIACION DE EQUIPOS – FORMULARIO 3.6.C, se incluyen la depreciación de los equipos de laboratorio de asfalto a razón de 946.000 G./mensual, totalizando en 37 meses la suma de 35.002.000 G.

Según Ordenes de Servicio GVMOPC N° 86/04 reemplazada posteriormente por la GVMOPC N° 55/05 del 06/05/05, entre las funciones a desempeñar los supervisores de obra, se encuentran: “Realizar el seguimiento y la verificación de que las tareas efectuadas por Consultoras se estén efectuando de conformidad a la oferta presentada y aprobada por este Ministerio, respecto a los **equipos**, recursos humanos, tecnológicos y materiales especificados, exigiendo las correcciones si fuese necesario”.

CONCLUSION N° 14

Fue certificado el rubro depreciación de los equipos de laboratorio de asfalto por 35.002.000 G. a pesar de que la consultora no contaba en obra con el equipo de laboratorio de asfalto presentado en su propuesta técnica. Dichos certificados fueron aprobados y pagados sin objeciones por la Supervisión del MOPC.

RECOMENDACIÓN N° 14

El MOPC debe arbitrar los medios para recuperar el monto de 35.002.000 G. en concepto de depreciación de equipos de laboratorio de asfalto, informar de las acciones tomadas a esta CGR y deslindar las responsabilidades por la aprobación del hecho.

3) Del Reajuste de precios de los certificados de personal

La Consultora lleva presentado y cobrado 26 certificados de reajuste de personal por un valor de 150.457.620 G. sin IVA, registrado desde el Certificado Básico N° 12 al 37.

Por Exp. CGR N° 4173/06 - MOPC, en relación al porcentaje utilizado para el Ajuste de Precios de los Certificado del Personal, el MOPC manifiesta que hubo un error en la elaboración de los certificados, ya que el aumento del 12% correspondiente al mes de agosto de 2002, fue aplicado recién a partir del mes de febrero de 2003, como si hubiera correspondido al aumento decretado en ese mes, que fue del 11%. Ver Anexo 06. Esta situación, no representó ningún perjuicio para el MOPC, ya que se dejó de aplicar un ajuste del 11% y se aplicó de manera tardía el primer ajuste del 12%.

Además, se reajusta el 100% del salario para el Técnico Dibujante, cuando debía de reajustarse sólo el 60% del mismo, ya que el salario de este sobrepasa dos veces el salario mínimo vigente a fecha de presentación de oferta. En este sentido el MOPC en su descargo menciona que el salario considerado para el cálculo fue el **salario básico**.

Según las Condiciones Generales del Contrato, apartado E – Pagos al Consultor Punto 11, Reajuste de Costos, tanto el literal a) como el b) hacen relación al SALARIO y no al SALARIO BÁSICO: “En caso de variación de costos de los servicios de los Consultores debido a aumentos oficiales del Gobierno en relación a salarios y beneficios sociales esto será considerado por el MOPC a los efectos de los reajustes correspondientes.....b) Para el personal cuyo **salario** sea superior a dos veces el salario mínimo establecido por el gobierno, el porcentaje de aumento dispuesto será aplicado en concepto de reajuste en un 60% a las tasas de servicio de dicho personal, independientemente de las regulaciones de las disposiciones pertinentes”.

CONCLUSIÓN N° 15

La falta de un control minucioso de las certificaciones de reajuste por parte del Supervisor del MOPC, permitió aplicar porcentajes de variación de salario incorrectos a la par de aplicar erróneamente el porcentaje de aumento en la tasa de servicio del Técnico Dibujante.

RECOMENDACIÓN N° 15

El MOPC debe proceder a corregir los certificados de reajuste del personal, cuantificarlo y tomar las medidas necesarias para subsanar la situación presentada, por aplicación incorrecta de porcentaje en la fórmula reajuste, deslindando responsabilidad e informando a esta CGR de las acciones tomadas.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

3.3 DE LOS SERVICIOS INCLUIDOS EN LA ORDEN DE CAMBIO N° 01

La Orden de Cambio N° 1 emitida por el MOPC, constituye una extensión del plazo del Contrato, a fin de cubrir las demandas de una mayor duración en la construcción de la obra, por tanto representa la continuación en el tiempo del equipo técnico con sus correspondientes afectaciones, dicha Orden extiende el servicio de fiscalización por 12 meses, lo que representó el 30% del costo de la Fase B.

En la misma se vuelven a incluir todos los rubros de la Oferta de la Fase B, como ser: los salarios del mismo plantel de profesionales, técnicos, administrativos y los servicios incluidos bajo el concepto de gastos directos.

La inspección in situ se efectuó del 12 al 16 de diciembre de 2005, dentro del plazo vigente para la OC N° 1 (Mes N° 09), constatándose que se incluyeron servicios cuya provisión y/o existencia no se efectuaron, siendo los mismos:

a. Salarios del Personal (Formulario 3.3)

- Con relación al personal asalariado, que debía encontrarse a tiempo completo en obra, el ingeniero asistente de campo asignado a Santa Rosa no estaba prestando sus servicios en la obra desde un tiempo atrás indefinido. Su desafectación es solicitada el 9/01/06 y aprobada por Nota DV N° 096 del 23/feb/06

En el Exp. CGR N° 4173/06, el MOPC menciona que en el mes de noviembre de 2005, la Consultora tomó la decisión de separar al Ing. Víctor Mora del cargo de Ingeniero Asistente, con parecer favorable de la Supervisión del MOPC, sustituyéndolo de manera provisoria por el Ing. Fernando Franco. Dicha sustitución fue oficializada por nota MOPC/R11/001/2006 del 9 de enero de 2006.

No se observó ningún informe del Supervisor de la situación mencionada precedentemente con relación al cambio y la fecha de ocurrencia. Además, no cuenta con la aprobación previa del MOPC, lo cual contraviene con lo dispuesto las Condiciones Generales del Contrato C- DEL CONSULTOR 6 **Remoción o Sustitución del personal** punto 6.1, ya que la aprobación se efectúa luego de casi tres meses de ocurrida la sustitución.

Además, habiendo evaluado el Currículo personal de Fernando Franco, quien se desempeñaba como técnico de medición, y propuesto para el cargo de Ing. Asistente en sustitución del Ing. Víctor Mora, llama la atención que:

- En los datos de estudios cursados no se indica el año de graduación efectiva como profesional ingeniero,
- No se anexa copia del título habilitante.
- En su experiencia laboral, no se indica:
 - la fecha de ingreso a la Consultora como técnico de mediciones
 - el periodo de tiempo de experiencia que lo habiliten a considerarse de igual o mayor capacidad al saliente.

- Por otro lado, no se tiene evidencia de la gestión del Inspector de Medio Ambiente, en todo el periodo contractual y en esta ampliación, considerando que el rubro de Mitigación de Impacto Ambiental fue eliminado de las obras a supervisar.

En el Exp. CGR N° 4173/06, el MOPC manifiesta que, si bien fue suspendido el rubro "Obras para Mitigación de Impacto Ambiental", los contratistas no quedaron relegados de las obligaciones contractuales establecidas en las ETAGs, por lo que el inspector de medio ambiente ha tenido participación a lo largo del contrato, incluyendo el periodo de ampliación de la OC N° 1.

Sin embargo, no se tienen evidencias de su trabajo, en forma mensual, en ambos frentes de la obra. Por otro lado, para las observancias de las ETAGs, no se justifica la contratación permanente de un Inspector del Medio Ambiente, ya que el cumplimiento de las mismas puede ser verificado por cualquiera de los tres ingenieros de la Consultora, disponibles a tiempo completo.

Solo para el salario de ambos casos, la tasa mensual ofertada aplicada a la totalidad de sus plazos implica un monto de 73.228.050 G, sin IVA (Incluyendo costos indirectos y utilidades). (Anexo B7)



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

b. Costos Directos Administración (Formulario 3.6)

b.1) Con relación a los equipos y laboratorios ofertados en su propuesta técnica, la Consultora no contaba con Laboratorio propio de asfalto. Los ensayos especificados los realiza el contratista a través de su proveedora de hormigón asfáltico. (Anexo C, fotos 5, 6, 9 y 10)

El descargo del MOPC mediante Exp. CGR Nº 4173/06, expresa: La realización de ensayos de asfalto en la planta del proveedor de las mezclas asfálticas, (la empresa TECNOEDIL S.A.), de ninguna manera implica que la Consultora no contaba con el equipamiento necesario y comprometido para la ejecución de los mismos. Los equipos e implementos se encontraban en las instalaciones montadas por la consultora en la ciudad de Santa Rosa.

El cobro por el concepto depreciación de los equipos incluidos en los certificados, como elemento componente de la oferta económica, no implica simplemente "uso del equipo", lo que se certifica es el hecho real de haber tenido el equipo a disposición para su uso en el laboratorio instalado en la ciudad de Santa Rosa, situación comprobada fehacientemente.

Sin embargo, la consultora no contaba en obra con el equipo de laboratorio de asfalto presentado en su propuesta técnica (Ver Anexo B3), y **que fuera constatado durante la verificación in situ**, realizada dentro del periodo relativo a la Orden de Cambio.

La inclusión de la depreciación de estos equipos sin usufructuarlos efectivamente en sitio de obras tal como estaba especificado en su propuesta técnica llevará al pago por servicio no prestado por 8.514.000 G, sin IVA.

Además, la Consultora no contaban con la mayoría de:

- los equipos para laboratorio de suelo, efectuándose normalmente los ensayos en los laboratorios de las empresas contratistas. (Anexo C, Fotos 5, 6, 9 y 10)
- los equipos topográficos. (Anexo C)

Al no contar la Consultora con la mayoría de los equipos mencionados, no corresponde la depreciación de la totalidad de los equipos mencionados.

b.2) Rubro fletes, almacenamientos y otros:

Se vuelven a incluir en esta ampliación de contrato los servicios de Fletes, almacenamiento y otros, por 1.500.000 G. mensuales.

El MOPC en su descargo remitido a esta CGR mediante Exp. CGR Nº 4173/06 menciona: La necesidad de realizar envíos de elementos y muestras de materiales a lo largo de la prestación de los servicios y ejecución de las diversas tareas contractuales es una realidad, así como la existencia de costos emergentes de su traslado y almacenamiento, correspondiendo por tanto efectuar los pagos correspondientes. Dichos requerimientos se encuentran asociados directamente a los trabajos y sus costos deben ser considerados en el precio y finalmente certificados para su cobro, razón por la cual se ha incluido correctamente en las facturas para su cobro.

Sin embargo, durante la inspección in situ no se pudo evidenciar en obra en que consistieron dichos servicios ni el local para los almacenamientos. Al ser consultados sobre la forma de ser controlados para su certificación, el ingeniero residente ni el supervisor del MOPC conocían sobre el alcance de dichos rubros, ni el/los lugar/es donde se efectuaron los fletes y/o almacenamientos y otros, rubros por los que ya se habían abonado la totalidad de los 37 meses de la Fase B. (Anexo B7)

Según PROPUESTA TÉCNICA, PLAN DE MOVILIZACION ítem 3.2.2 presentada por ELC: "La oficina principal de campo contará con una sala ... y una sala para el **almacén** para materiales y equipos,...". El laboratorio funcionará con el instrumental previstos en los Pliegos de Licitación, ..., así como **un local para el almacenamiento de probetas y muestras...**y una dependencia para el empleado del laboratorio,..."

Luego, para los 9 meses transcurridos sin la prestación de estos servicios se pagarán de más un total de 13.500.000 G. (Anexo B7)



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

b.3) Alquileres: No cuentan con 4 (cuatro) locales de los 8 (ocho) incluidos en su planilla aprobada, (Anexo C, fotos 1, 3 y 7), según se describen:

1. Vivienda destinada al ingeniero residente. (Costo mensual certificado 600.000G).
2. Vivienda destinada al Ingeniero Asistente Senior Santa Rosa (Costo mensual certificado 400.000G). El mismo no se encuentra prestando servicio in situ actualmente.
3. Vivienda destinada a Ingeniero Asistente Junior San Pedro (Costo mensual certificado 400.000G). El mismo se encuentra alojado en la Oficina de campo en San Pedro.
4. Vivienda destinada a alojamientos (Costo mensual certificado 400.000G): se constato que algunos personales técnicos están alojados en ambas oficinas de campo.

Consultado el actual Supervisor del MOPC, con respecto al control del rubro alquileres certificados mensualmente, respondió: *"Tengo conocimiento en Santa Rosa de una oficina central (anexo vivienda), la vivienda del Ing. Residente (donde esta el laboratorio) y en San Pedro de una oficina (anexo vivienda)". (Anexo A9)*

En el Exp. CGR Nº 4173/06, de descargo a las observaciones realizadas por la CGR, el MOPC no responde en relación a este punto. Se remite a lo manifestado por la Consultora en su Nota MOPC/R11/005/2006 del 09 de enero de 2006 (prácticamente al vencimiento del plazo contractual de la OC Nº 1); que solicita lo siguiente:

- *Que la existencia de los costos directos de alquileres sean constatadas pero que no sean considerados como gastos reembolsables;*
- *Realizar una readecuación a los valores correspondientes a los alquileres, manteniendo el monto total contractual de los mismos en forma global, que responde a la situación real vigente en este momento.*

La baja oferta de inmuebles para alquiler en la zona de obras del proyecto, han obligado a la Consultora a buscar soluciones prácticas para el problema de alojamiento del personal, en función a las disponibilidades existentes.

De darse las situaciones planteadas con relación a la baja oferta de inmuebles en la zona de obras del proyecto y la insuficiencia para cubrir las necesidades de alquiler del contrato, las mismas debieron ser contempladas en ocasión de la Orden de Cambio Nº 1. Además, no existe un dictamen o una aprobación por parte del MOPC a dichas solicitudes.

Por último, la propuesta técnica de la Consultora incluye el alquiler de ocho viviendas bien discriminadas para su uso.

Es decir, que en concepto de alquileres de locales no proveídos se pagará demás un total de 16.200.000 G, considerados hasta la fecha de verificación in situ, en el que transcurrieron 9 meses. (Anexo B7)

Luego, de aprobarse la certificación de estos 3 rubros citados en los puntos b1), b2) y b3), incluidos en el Formulario 3.6 de Costos Directos Administración, para el plazo de 9 meses, se pagará la suma 38.214.000G sin IVA, por servicios no prestados, lo que deberá ser objeto de las verificaciones correctivas de la supervisión del MOPC.

CONCLUSION Nº 16

El MOPC aprueba la inclusión de los mismos rubros y servicios de la Fase B para los 12 meses de esta ampliación de contrato, sin haberse efectuado los controles de la existencia y/o efectiva prestación de los mismos.

RECOMENDACIÓN Nº 16

El MOPC debe:

1. De conformidad a lo expuesto en los puntos a y b, proceder al descuento de 111.442.050 G sin IVA (Anexo B7), de las planillas de orden de cambio por servicios no proveídos.
2. Tomar las acciones de modo a determinar el porcentaje real a ser depreciado en los equipos de laboratorio de suelo y equipos topográficos.
3. Verificar los rubros incluidos en los certificados por la Consultora antes de proceder al pago, tanto para el periodo señalado de 9 meses, constatado in situ como no proveídos así como los 3 meses complementarios de dicha ampliación de contrato cuyo vencimiento fue en marzo de 2006, considerando que a la fecha de la inspección los pagos aun no habían sido efectuados.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

CAPÍTULO 4

INFORME CONTABLE

Análisis correspondiente al relevamiento y medición de la ejecución financiera correspondiente a los desembolsos efectuados por los Servicios de Consultoría para la realización del Estudio de Factibilidad Técnico Económica, Estudio de Impacto Ambiental. Diseño Final de Ingeniería y Supervisión de la Obra de Rehabilitación y Pavimentación de la Ruta N° 11 "Juana de Lara, Tramo Santa Rosa – Puerto Antequera, correspondiente al Llamado 25/2001 M.O.P.C.

El alcance de las verificaciones se realiza sobre la base de documentaciones de pago originales obrantes en los Legajos de Rendición de Cuentas, proveídas por la Dirección de Auditoría Interna del M.O.P.C. dentro del período correspondiente al 31 de diciembre de 2001 hasta el 21 de setiembre de 2005 fecha del último pago realizado a la Consultora ELC – ELECTROCONSULT DEL PARAGUAY S.A. del contrato firmado el día 19 de diciembre de 2001 por un monto total G. 6.636.916.924 (Guaraníes seis mil seiscientos treinta y seis millones novecientos diez y seis mil novecientos veinte y cuatro) incluido IVA, distribuido en dos fases:

Fecha de Contrato	Fase A (G.)	Fase B (G.)	Total Contratado (G.)
19/12/2001	1.942.685.250.	4.694.231.674	6.636.916.924

El presupuesto correspondiente fue reprogramado en el ejercicio fiscal 2001 como Presupuesto 3 Programa de Inversión Tipo de Presupuesto: 3 Presupuesto de Programación de Inversión Programa: 001 Administración de Obras Públicas; Sub Programa: 11 Construcción y Pavimentación de Rutas y Ramales; Proyecto: 12 Rehabilitación y Pavimentación Puerto Antequera – San Pedro – Ruta 3, Unidad Responsable: Dirección de Vialidad - Construcciones Objeto del Gasto 580 Estudios de Proyecto de Inversión con fuente de fondo 20 013 Bonos del Tesoro Público y en los ejercicios fiscales 2002, 2003 y 2004 como Presupuesto: 3 Presupuesto de Programación de Inversión Programa: 001 Administración de Obras Públicas; Sub Programa: 2 Construcción y Pavimentación de Rutas y Ramales; Proyecto: 10 Rehabilitación y Pavimentación Puerto Antequera – San Pedro – Ruta 3 Objeto del Gasto 580 Estudios de Proyecto de Inversión con fuente de fondos 20 013 Bonos del Tesoro Público, 30 509 Donación de la República de China, 10 01 Tesoro Nacional Genuino y 10 022 Tesoro Nacional .

La recepción, verificación e informe financiero de las documentaciones correspondientes a estas operaciones, es responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

Esta auditoría ha constatado que la entidad en lo que respecta a las operaciones de este contrato las documentaciones obrantes en los legajos de Rendición de cuentas de desembolsos cumplen con los requisitos legales y contractuales, se realiza las Retenciones Impositivas de acuerdo a lo establecido en la Ley 125/91 y sus reglamentaciones y registra sus operaciones de acuerdo a lo establecido en la Ley 1535/99 DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA DEL ESTADO.

Sin embargo:

1. Se incumplió con la disposición legal establecida en el Art. 37 de la Ley 1533/00 "Que establece el Régimen de Obras Públicas", al no disponerse en las documentaciones contractuales la retención de cada pago del 5 % en concepto de Fondo de Reparación. Ver Punto 4.3 del Informe
2. La inexactitud en la previsión de los créditos presupuestarios necesarios para cumplir con los compromisos contraídos, cambios de fuente de financiación y retraso en la transferencia de Recursos por parte del Ministerio de Hacienda, a causado que los desembolsos de certificados por Servicios de Consultoría para la realización del Estudio de Factibilidad Técnico Económica, Estudio de Impacto Ambiental. Diseño Final de Ingeniería y Supervisión en las Fases "A" y "B" se realizaran con demora en relación a la fecha de certificación, llegando los mismos a un promedio de 7 meses en el año 2002, 5 meses en el año 2003, 4,5 meses en el año 2004 y 5 meses en el año 2005. Ver Punto 4.4 del informe.

4.1 DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS CERTIFICADOS



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

Fueron verificados el desembolso 5 certificados de la Fase "A" y 37 certificados de la Fase "B" correspondiente a los servicios de consultoría que suman un total de G. 6.323.054.579 (Guaraníes Seis mil trescientos veinte y tres millones cincuenta y cuatro mil quinientos setenta y nueve) equivalentes al 95.27 % del contrato, el último certificado corresponde al mes de marzo de 2005. Ver cuadro

MONTO CONTRACTUAL INCLUIDO IVA G.	DESCRIPCION	MONTO G.	% EN RELACION AL TOTAL DEL CONTRATO
6.636.916.924	CERTIFICADO BÁSICO Fase "A"	1.952.585.250	29.42
	CERTIFICADO BÁSICO Fase "B"	4.203.199.787.	63.33
	CERTIFICADO DE REAJUSTE Fase "B"	167.269.542	2.52
	TOTAL	6.323.054.579	95.27

4.2 DE LOS PAGOS

Al 21 de septiembre de 2005 fecha del último desembolso proveído por la Institución Auditada fueron abonados por el monto neto luego de las deducciones contractuales, G. 6.297.845.067 (Guaraníes Seis mil doscientos noventa y siete millones ochocientos cuarenta y cinco mil sesenta y siete) equivalente al 94.89 % del total contratado.

MONTO CONTRACTUAL INCLUIDO IVA G.	DESEMBOLSOS EN G.			
	Anticipos	Certificados	Total Desembolsado	% S/ Monto Contratado
6.636.916.924	661.713.167	5.676.131.900	6.297.845.067	94.89

4.2.1 DEL ANTICIPO DE OBRA

El anticipo otorgado para el servicio de consultoría es por un total de G. 664.681.692 (Guaraníes Seiscientos sesenta y cuatro millones seiscientos ochenta y un mil seiscientos noventa y dos) correspondiente al 10 % del contrato, el cual fue desembolsado de acuerdo a la siguiente cronología:

31 de diciembre de 2001, a esta fecha se ha desembolsado en concepto de anticipo de la Fase "A" G. 192.290.000 (Guaraníes ciento noventa y dos millones doscientos noventa mil) correspondiente al 98.48 % del total concedido quedando pendiente de pago G. 2.968.525 (Guaraníes Dos millones novecientos sesenta y ocho mil quinientos veinte y cinco) correspondiente al 1.52 % del mismo.

17 de septiembre de 2002, a esta fecha se ha desembolsado en concepto de anticipo de la Fase "B" G. 469.423.167 (Guaraníes cuatrocientos sesenta y nueve millones cuatrocientos veinte y tres mil ciento sesenta y siete) correspondiente al 100 % del total concedido.

Al **21 de septiembre de 2005** fecha del último desembolso proporcionado por el M.O.P.C. se ha descontado de los certificados en concepto de devolución de anticipo en las distintas fases:

Fase "A" G. 195.258.525 (Guaraníes ciento noventa y cinco millones doscientos cincuenta y ocho mil quinientos veinte y cinco) 100 % del total concedido; G. 2.968.525 (Guaraníes dos millones novecientos sesenta y ocho mil quinientos veinte y cinco) más de lo desembolsado.

Fase "B" 431.009.092 (Guaraníes Cuatrocientos treinta y un millones nueve mil noventa y dos) 91,82 % del total concedido. A esta misma fecha queda pendiente de devolución G. 38.014.075 (Guaraníes Treinta y ocho millones catorce mil setenta y cinco) 8.18 % del monto otorgado en esta fase.

Quedando un saldo de anticipo a devolver por la contratista de G. 35.445.550 (Guaraníes Treinta y cinco millones cuatrocientos cuarenta y cinco mil quinientos cincuenta).

Para mayor aclaración ver cuadro



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

FASE	Anticipo otorgado G.	% en relación al contrato	Desembolsado	Devuelto	% En Relación Al Anticipo Desembolsado	Saldo
"A"	195.258.525	2.94	192.290.000	195.258.525	101.54	- 2.968.525.
"B"	469.423.167	7.07	469.423.167	431.009.092	91.82	38.414.075
Total	664.681.692	10.01	661.713.167	626.267.617	94.19	35.445.550

4.3 DEL FONDO DE REPARO

No se estableció en las documentaciones contractuales la retención de cada pago del 5 % en concepto de Fondo de Reparos.

Esta Licitación y sus documentaciones contractuales están regidas por la Ley 1533/00 "Que establece el Régimen de Obras Públicas" dice en sus artículos:

1º Considerase obras públicas a los efectos de la presente ley las cosas hechas o producidas por cuenta del Estado, los gobiernos departamentales, las municipalidades y las entidades descentralizadas, tales como: Punto b) la prestación de servicios profesionales de consultoría relativos a las obras de ingeniería civil, arquitectónica o industrial;

2º. Toda obra pública deberá ser ejecutada conforme a las modalidades previstas en esta Ley".

37º. "Del monto de cada pago al contratista, se deducirá el 5 % (cinco por ciento), en concepto de fondo de reparos, suma que no devengará intereses y que será devuelta dentro de los diez días posteriores a la recepción definitiva. Este fondo podrá ser sustituido por una póliza de seguro a satisfacción de la administración licitante."

El 30 de diciembre de 2005 por Memorando Nº 12/544/05, la Institución auditada es requerida al respecto, a la que responde por Nota S Nº 21 de fecha 6 de febrero de 2006, obrante en el Expediente CGR Nº 0483/06, lo siguiente:

"Se observa que las documentaciones contractuales, Pliego de Bases y Condiciones y Contrato de Consultoría de Servicios con la Consultora ELC – ELECTROCONSULT DEL PARAGUAY S.A., no se establecieron realizar de cada pago la deducción del 5 % en concepto de fondo de reparos.

En este aspecto es importante realizar las siguientes consideraciones:

- La retención establecida en el Art. 37º de la Ley Nº 1533/2000, es considerada por este Ministerio únicamente en los Contratos de construcción de obras, de manera a constituir un depósito de garantía de buen cumplimiento de la Obra ejecutada, en razón de la vigencia de esta Ley al tiempo de suscripción del Contrato.
- El mencionado Artículo es idéntico al Artículo 29º de la Ley Nº 1045, "Que establece el Régimen de Obras Públicas", que fuera derogada por la Ley Nº 1533/2000.
- Cabe mencionar además que los organismos financieros internacionales como ser; BID, Banco Mundial, JBIC, etc. No prevé este tipo de retenciones en sus normas o documentos estándares para contratos de Consultoría.
- Considerando los aspectos mencionados más arriba y la esencia de la retención, no se ha incluido la misma en el Proyecto de Pliego de Bases y Condiciones puesto a consideración de la DINOP.
- Es importante destacar que el proyecto de Pliego de Bases y Condiciones, fue aprobado por la Dirección Nacional de Obras Públicas (DINOP)"

De acuerdo a la contestación del Ministerio de Obras Públicas no se cumplió con lo dispuesto en el Art. 37 de la Ley 1533/2000, por lo que se solicita al Asesor Legal designado en la Res. CGR 494/05, dictamine al respecto. Este, en el último párrafo de su dictamen de fecha 14/03/06 concluye al respecto: "Por tanto, conforme a lo brevemente señalado, esta asesoría, concluye, que ha habido una omisión por parte del organismo encargado de hacer cumplir las disposiciones contenidas en la Ley 1533/00, en este caso, La Dirección Nacional de Obras Públicas, al aprobar el Proyecto de Pliego de Bases y Condiciones, sin que este incluido en el mismo la deducción prevista en el Art. 37, e igualmente, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones al elaborar el P.B.C. y al no incluir dicha deducción dentro del contrato suscripto".



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

CONCLUSION Nº 17

De todo lo expuesto y del dictamen del Asesor Legal de la CGR se tiene que el MOPC incumplió con la disposición legal establecida en el Art. 37 de la Ley 1533/00 "Que establece el Régimen de Obras Públicas", al no disponer en sus documentaciones contractuales la retención de cada pago del 5 % en concepto de Fondo de Reparación, privando a la Institución de contar con un fondo de disposición inmediata por un total de G. 331.845.846 (Guaraníes Trescientos treinta y un millones ochocientos cuarenta y cinco mil ochocientos cuarenta y seis) para cubrir inconvenientes atribuibles al contratista que podrían surgir en el servicio.

RECOMENDACIÓN Nº 17

Para contrataciones futuras de Servicios de Consultoría el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones deberá ajustarse a lo establecido en las Leyes de Contrataciones Públicas y sus reglamentaciones a fin de evitar omisiones que puede ir en detrimento del patrimonio de la Institución.

4.4 EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

El alcance de las verificaciones efectuadas corresponde a los gastos realizados para pagos de Servicios de Consultoría para la realización del Estudio de Factibilidad Técnico Económica, Estudio de Impacto Ambiental, Diseño Final de Ingeniería y Supervisión de la Obra de Rehabilitación y Pavimentación de la Ruta Nº 11 "Juana de Lara, Tramo Santa Rosa – Puerto Antequera, correspondiente al Llamado MOPC Nº 25/2001, en el período que abarca desde el 31/12/01 fecha del primer desembolso hasta el 31 de diciembre de 2004 fecha del último registro de la ejecución presupuestaria correspondiente al ejercicio fiscal 2004 proporcionada por el MOPC.

El Programa cuyo objetivo es la Pavimentación Asfáltica del tramo Pto. Antequera – San Pedro Ruta 3; para mejorar las vías de entrada y salida hacia la capital departamental, a fin de acceder a los mejores servicios de salud, educación, permitir el traslado de la producción de las áreas rurales a los centros de consumo y comercialización del mercado nacional e internacional, y mejorar así, las condiciones de vida de las áreas rurales.

El contrato suscrito con la Empresa Consultora adjudicada para los Servicios de Consultoría para el Estudio de Factibilidad Técnico Económica, Estudio de Impacto Ambiental, Diseño Final de Ingeniería y Supervisión de la Obra Rehabilitación y Pavimentación de la Ruta Nº 11 "Juana De Lara" Tramo Santa Rosa – Puerto Antequera en el Marco de la Licitación Pública Nº 25/01 es por precio unitario.

La estimación de los ingresos y gastos correspondientes al programa la Institución lo realiza por etapa anual a fin de cumplir sin contratiempos con los compromisos asumidos con la Consultora de Servicios

Sin embargo se observa en los programas anuales del Proyecto sufrió modificaciones presupuestarias por falta de provisiones de fondos y falta de transferencia de recursos por el Ministerio de Hacienda.

4.4.1. DE LA EJECUCIÓN DE LOS RUBROS DESTINADOS PARA PAGOS POR SERVICIOS DE CONSULTORÍA: RUBRO 580 ESTUDIOS DE PROYECTOS DE INVERSIÓN

LOS SERVICIOS DE CONSULTORÍA PARA EL ESTUDIO DE FACTIBILIDAD TÉCNICO ECONÓMICA, ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL, DISEÑO FINAL DE INGENIERÍA Y SUPERVISIÓN DE LA OBRA REHABILITACIÓN Y PAVIMENTACIÓN DE LA RUTA Nº 11 "JUANA DE LARA" TRAMO SANTA ROSA – PUERTO ANTEQUERA EN EL MARCO DE LA LICITACIÓN PÚBLICA Nº 25/01 , se encuentra contemplada dentro del Programa 11 Construcción Pavimentación Rutas y Ramales Proyecto Rehab. Pav. Pto. Antequera – San Pedro – Ruta 3 en el Sub Grupo del Gasto 580 – ESTUDIOS DE PROYECTOS DE INVERSIÓN, el cual fue creado por La Ley Nº 1726 del 15 de junio de 2001 "Que Amplia y Modifica el Presupuesto General de la Nación para El Ejercicio Fiscal 2001" el cual en su Art. 2º Autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a emitir y mantener en circulación Bonos del Tesoro Público, por un monto de hasta G. 20.000.000.000 (veinte mil millones de guaraníes), que serán destinados única y exclusivamente para el financiamiento de gastos de capital autorizados por esta ley".

De acuerdo a las documentaciones proporcionadas por el M.O.P.C. a esta auditoría con las Notas DAI Nº 316/05, Exp. CGR Nº 0083/06 y DAI 27/06 el M.O.P.C. se observa que en los:



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

Ejercicio Fiscal 2001

Al ser aprobada la Ley N° 1726/01 "Que amplía y modifica el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2001" no fue previsto el Subgrupo Objeto del Gasto 580 Estudios y Proyectos de Inversión motivo por el cual se debió realizar a solicitud de la Unidad Ejecutora del Proyecto reprogramaciones presupuestarias a fin de obtener los recursos necesarios para cumplir con los compromisos por Servicios de Consultoría que fueron aprobados por Decreto N° 14741/01 quedando como presupuesto vigente un monto total de G. 2.376.000.000 con fuente de fondo 20 013 Bonos del Tesoro Público, del cual es obligado G. 195.258.525 (Guaraníes Ciento noventa y cinco millones doscientos cincuenta y ocho mil quinientos veinte y cinco) destinado al anticipo el cual constituye el 8.22 % del total presupuestado, del cual fue pagado G. 192.290.000 (Guaraníes Ciento noventa y dos millones doscientos noventa mil) quedando una deuda flotante G. 2.968.525 (Guaraníes Dos millones novecientos sesenta y ocho mil quinientos veinte y cinco).

PTO INICIAL	MODIF.	PTO.VIGENTE	OBLIGADO	SALDO PTO.	PAGADO	DEUDA FLOTANTE
0	2.376.000.000.	2.376.000.000	195.258.525	2.180.741.475	192.290.000	2.968.525

Ejercicio Fiscal 2002

En el ejercicio 2002, no fue previsto en el Anteproyecto de Presupuesto 2002 el Proyecto 12 Rehab. Pav. Pto. Antequera – San Pedro – Ruta 3, debido a que el mismo fue aprobado en setiembre de 2001, fecha posterior a la presentación del Anteproyecto de Presupuesto para el Ejercicio 2002. Por lo cual al ser aprobada la Ley N° 1857/02 "Que Aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio 2002". no se contó con los fondos necesarios para cumplir con las obligaciones del Objeto del Gasto 580. Para obtener los mismos se realizó reprogramaciones que fueron probadas por Resoluciones del Ministerio de Hacienda N° 152/02, 371/02 y 595/02 con fuentes de fondos 20 013 Bonos del Tesoro Público y 30 509 Donación de la República China por un monto total de G. 4.100.000.000 (Guaraníes Cuatro mil cien millones) del cual fue obligado G. 1.055.639.557 (Guaraníes Mil cincuenta y cinco millones seiscientos treinta y nueve mil quinientos cincuenta y siete) que constituye el 25.75 % del total presupuestado, del cual fue pagado G. 854.252.631 (Guaraníes Ochocientos cincuenta y cuatro millones doscientos cincuenta y dos mil seiscientos treinta y uno) quedando como deuda flotante G. 201.386.926 (Guaraníes Doscientos un millones trescientos ochenta y seis mil novecientos veinte y seis)

PTO INICIAL	MODIF.	PTO.VIGENTE	OBLIGADO	PAGADO	DEUDA FLOTANTE
0	4.100.000.000	4.100.000.000.	1.055.639.557.	854.252.631	201.386.926

Ejercicio Fiscal 2003

En el ejercicio 2003 de acuerdo a lo manifestado en las documentaciones proveídas por el M.O.P.C., los recursos necesarios para los compromisos contraídos en concepto de Servicios de Consultoría fue previsto en el Anteproyecto de Presupuesto para el ejercicio 2003 presentado al Ministerio de Hacienda pero que en ese ámbito fue excluido del presupuesto, por lo que al ser aprobada Ley N° 2061/02 "Que Aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio 2003 " no se contó con los fondos necesarios para cumplir con las obligaciones del Objeto del Gasto 580.

Ante esta situación se solicitaron reprogramaciones que fueron aprobadas por Resolución del Ministerio de Hacienda N° 118/03 y la Ley N° 2173/04 con fuentes de fondos 10 01 Tesoro Nacional Genuinos por un monto total de G. 3.350.000.000 (Guaraníes Tres mil trescientos cincuenta millones) del cual fue obligado G. 2.900.049.079 (Guaraníes Dos mil novecientos millones cuarenta y nueve mil setenta y nueve) que constituye el 86,57 % del total presupuestado, del cual fue pagado G. 2.569.768.873. (Guaraníes Dos mil quinientos sesenta y nueve millones setecientos sesenta y ocho mil ochocientos setenta y tres) quedando como deuda flotante G. 330.280.206 (Guaraníes Trescientos treinta millones doscientos ochenta mil doscientos seis).

PTO INICIAL	MODIF.	PTO. VIGENTE	OBLIGADO	PAGADO	DEUDA FLOTANTE
0	3.350.000.000	3.350.000.000.	2.900.049.079.	2.569.768.873	330.280.206.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

Ejercicio Fiscal 2004

Por Ley N° 2344/03 "Que Aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio 2004" fue aprobada con fuente de fondos 10 01 Tesoro Nacional Genuinos el pago de los servicios de consultoría G. 1.128.800.000 el cual por dificultades de transferencia de recursos se solicitaron reprogramaciones que fueron aprobadas por Resoluciones del Ministerio de Hacienda N° 257/04, 757/04 y la Ley N° 2476/04 con fuente de fondos 10 022 Tesoro Nacional Transferencias de Organismos y Entidades del Estado por un total de G. 550.000.000 (Quinientos cincuenta millones) y con fuente de fondos 10 01 10 01 Tesoro Nacional Genuinos G. 249.200.000 (Guaraníes Doscientos cuarenta y nueve millones doscientos mil) quedando como presupuesto vigente un total de G. 1.928.000.000 (Guaraníes un mil novecientos veinte y ocho millones) del cual fue obligado al 31/12/04 la suma de G. 1.719.701.135 (Guaraníes Un mil setecientos diez y nueve millones setecientos un mil ciento treinta y cinco) equivalente al 89.20 % del total presupuestado, del cual fue pagado G. 989.011.098. (Guaraníes Novecientos ochenta y nueve millones once mil noventa y ocho) quedando como deuda flotante G. 730.690.037 (Guaraníes Setecientos treinta millones seiscientos noventa mil treinta y siete).

PTO INICIAL	MODIF.	PTO. VIGENTE	OBLIGADO	PAGADO	DEUDA FLOTANTE
1.128.800.000	799.200.000	1.928.000.000	1.719.701.135	989.011.098	730.690.037

En el Exp. CGR 4173/06, las explicaciones realizadas por el M.O.P.C en su descargo, corresponden a acciones posteriores al período auditado y que no modifican las conclusiones realizadas en el presente informe.

CONCLUSIÓN N° 18

La inexactitud en la previsión de los créditos presupuestarios necesarios para cumplir con los compromisos contraídos, los cambios de fuente de financiación y retraso en la transferencia de Recursos por parte del Ministerio de Hacienda, a causado que los desembolsos de certificados por Servicios de Consultoría para la realización del Estudio de Factibilidad Técnico Económica, Estudio de Impacto Ambiental. Diseño Final de Ingeniería y Supervisión en las Fases "A" y "B" se realizaran con demora en relación a la fecha de certificación, llegando dicho atraso a un promedio de 7 meses en el año 2002, 5 meses en el año 2003, 4,5 meses en el año 2004 y 5 meses en el año 2005.

RECOMENDACIÓN N° 18

El Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones para la formulación de su presupuesto deberá tener en cuenta:

1. Lo establecido en la Ley 1535/00 "DE ADMINISTRACION FINANCIERA DEL ESTADO "en su Capitulo II DE LA PROGRAMACION, FORMULACION Y ESTUDIO DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO.
2. Ajustar sus presupuestos de ingresos a fuentes de financiación más factibles de realización a fin de evitar las reprogramaciones de fuentes de financiación y demoras de transferencia por el Ministerio de Hacienda.
3. El registro de sus obligaciones pendientes de pago deberá ser más fidedigno a fin de evitar utilizar fondos destinados a un ejercicio vigente para el pago de obligaciones contraídas en ejercicios anteriores que no fueron registradas como obligaciones.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

CAPÍTULO 5

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL ANÁLISIS DE LA LP N° 25/01

Del estudio y verificación realizados en cumplimiento de la **Res. CGR N° 494/05**, mediante la aplicación de procedimientos técnicos de Auditoría Gubernamental, y teniendo en cuenta el desarrollo general de los servicios y la Ley 1533/00, se desprenden las siguientes conclusiones:

- La redacción del PBC de la LP N° 25/01 fue deficiente al no determinar en forma clara ni precisa los tramos a fiscalizar, prestándose a interpretaciones ambiguas.
- Se altera el orden natural del procedimiento para la realización de una obra poniendo en riesgo la parte técnica y económica.
- El MOPC ha licitado, adjudicado e iniciado el estudio de Factibilidad de la Ruta 11, a la par que la construcción de la misma, por lo que resulta extemporánea la realización del mencionado estudio y por consiguiente la inversión económica demandada en ese concepto.
- Se contratan los servicios de la Empresa Consultora para la elaboración de alternativas de Diseño Final de Ingeniería, sin embargo no se adopta el Diseño Final propuesto por la empresa contratada para el efecto. Se evidencia que el diseño de ingeniería con el que fue licitada la construcción de la Ruta 11 tenía el carácter de provisorio o tentativo, y, que al momento de iniciarse los trabajos no se contaba con un diseño final de ingeniería que permita la realización de la obra. Al no adoptarse uno de los diseños propuestos por la Consultora contratada para el efecto, no se justifica la inversión económica realizada en ese concepto.
- La falta de previsión presupuestaria alegada por la Consultora, sumado al insuficiente seguimiento del servicio por parte de la DV es causa de demora excesiva en la Ejecución del Proyecto y motivo para pedido de prórroga de plazo. Entre el inicio de Obras y la Aprobación de ambos estudios transcurrieron 523 días (**17 meses 14 días**), 13 meses más de lo previsto.
- Se observó que tanto en la Fase A como en la B, las cantidades de meses ofertadas por la Consultora en concepto de Mes/Hombre (para componentes salarios de personal) y Mes/Servicios (para componentes gastos administración) fueron **un mes más** de lo estipulado en el contrato.
- La consultora no proveyó la totalidad de los servicios ofertados en su propuesta técnica ni en lo establecido en el alcance de los términos de referencia, aún así fueron certificados los servicios no proveídos.
- No se evidencian acciones concretas por parte de la Consultora ni del MOPC en el mejoramiento de los resultados de los avances de los trabajos de ambos frentes que presentan atrasos considerables. El MOPC en relación a este tema notifica varias veces a la Consultora, pero sin resultados favorables.
- Los Supervisores designados por el MOPC, en sus respectivos periodos, para el control de la gestión de la empresa Consultora, no cumplieron efectivamente las funciones estipuladas en las Órdenes de Servicio del MOPC y cláusulas contractuales.
- Según lo establecido en la Condiciones Generales del Contrato apartado E - PAGOS AL CONSULTOR – numeral 8.3: **“El eventual atraso en los pagos, no será motivo de paralización de trabajos, ni dará derecho al Consultor a reclamar extensión del plazo del contrato”**, lo que debió ser tenido en cuenta, y no procederse al otorgamiento de la ampliación del plazo, debiendo aplicarse en consecuencia, lo establecido en el punto 11.2 del citado contrato, es decir, el porcentaje previsto en concepto de multa por cada día de atraso, ya que la circunstancia esgrimida debió ser prevista por la empresa Consultora en el momento de la presentación de su oferta.
- El servicio por la elaboración del Estudio de Factibilidad Técnico Económico, fue certificado y pagado en su totalidad, sin embargo, debió descontarse 80.962.200 G, IVA incluido., por servicios no proveídos, correspondiente a la participación de un especialista en catastro y tasaciones.
- Existe una diferencia de plazos presentados para las fases A y B en la oferta de la consultora y lo establecido en el contrato, en donde el MOPC no objeta nada al respecto.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

- El Ing. Residente de Santa Rosa utilizó la vivienda del MOPC desde agosto de 2002 a marzo de 2005, por un total de 32 meses, a cambio de los servicios de reparación y mantenimiento del edificio por un total de 12.950.000 G., sin embargo, no se cuenta con una aprobación escrita por parte del MOPC al respecto, ni sobre el monto invertido por dichos servicios durante el periodo utilizado. Sin embargo, mensualmente fue incluido en los certificados el alquiler de su vivienda a un monto de 600.000 G/mes, totalizando en el periodo mencionado 19.200.000 G., sin objeción del MOPC para el pago de los certificados.
- Para la fase B, no existía alquilada una vivienda para Laboratorio de asfalto y suelo; esta auditoría no encontró evidencias de ensayos realizados por la Consultora en su laboratorio.
- A criterio de esta auditoría, no resulta razonable la certificación de los rubros mencionados en forma simultánea, por tratarse de la misma obra; y consecuentemente el posterior pago de dichos certificados ya que pudieron haberse optimizado dichos recursos ante la evidente simultaneidad de los trabajos en ambas fases, lo cual hubiese permitido la reducción de los costos y mayor eficiencia.
- El MOPC aprueba la inclusión de los mismos rubros y servicios de la Fase B para los 12 meses de esta ampliación de contrato, sin haberse efectuado los controles de la existencia y/o efectiva prestación de los mismos.
- La falta de un control minucioso de las certificaciones de reajuste por parte del Supervisor del MOPC, permitió aplicar porcentajes de variación de salario incorrectos a la par de aplicar erróneamente el porcentaje de aumento en la tasa de servicio del Técnico Dibujante.
- Fue certificado el rubro depreciación de los equipos de laboratorio de asfalto por 35.002.000 G. en la Fase B, a pesar de que la consultora no efectuó los ensayos ni proveyó los equipos propuestos para el efecto. Dichos certificados fueron aprobados y pagados sin objeciones por la Supervisión del MOPC.
- Es aprobada la Orden de Cambio N° 1, donde nuevamente son admitidos e incluidos los mismos servicios no proveídos en el transcurso del contrato original, evidenciando una falta de análisis y/o control de los rubros prestados efectivamente por la Consultora.
- El MOPC incumplió con la disposición legal establecida en el Art. 37 de la Ley 1533/00 "Que establece el Régimen de Obras Públicas", al no disponer en sus documentaciones contractuales la retención de cada pago del 5 % en concepto de Fondo de Reparación.
- La inexactitud en la previsión de los créditos presupuestarios necesarios para cumplir con los compromisos contraídos, cambios de fuente de financiación y retraso en la transferencia de Recursos por parte del Ministerio de Hacienda, a causado que los desembolsos de certificados se realizaran con demora en relación a la fecha de certificación, llegando los mismos a un promedio de 7 meses en el año 2002, 5 meses en el año 2003, 4,5 meses en el año 2004 y 5 meses en el año 2005.

CONCLUSION GENERAL

La Institución alteró el orden natural en la etapa del proyecto al realizar los estudios de Factibilidad, Diseño Final y Ambiental en forma simultánea con la construcción de la obra, poniendo en riesgo la parte técnica y económica.

El Control Interno de la Dirección de Vialidad del MOPC, encargada de la supervisión de los servicios realizados por la Consultora fue insuficiente y deficiente. El contrato no fue administrado ni controlado efectivamente, de manera a detectar las deficiencias cometidas y tomar decisiones oportunas, buscando la optimización de los recursos.

Existió ineficacia en el logro del objetivo del llamado, ya que para;

- la Fase A, el estudio de Factibilidad Técnico Económico, resultó extemporáneo y el Diseño Final de Ingeniería adoptado no fue el propuesto por la Consultora contratada para el efecto;
- la Fase B, se tiene que a la fecha ha vencido el contrato de fiscalización y los trabajos de construcción a fiscalizar aun no se encuentran culminados debido a cambios en los paquetes estructurales y avance lento de los trabajos.

La Consultora ELC-ELECTROCONSULT DEL PARAGUAY incumplió con el contrato al demorar excesivamente la presentación de los proyectos a su cargo; al no proveer la totalidad de los servicios ofertados en su propuesta técnica y en lo establecido en el alcance de los términos de referencia. No se evidencian acciones concretas en el mejoramiento del avance de los trabajos en ambos frentes, los que presentan atrasos significativos.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

SE FORMULARON AL MOPC LAS SIGUIENTES RECOMENDACIONES:

- La redacción de los pliegos debe realizarse en forma clara y explícita, sobre todo en lo que respecta a los tramos a ser licitados, de manera a evitar dudas en cuanto a su interpretación y alcance.
- Tomar en cuenta lo dictaminado por la Dirección General de Licitaciones de la CGR, mediante Nota DGL N° 200/2005 (Anexo A1).
- Tener presente las etapas en la ejecución de una Obra Pública, sin alterar el orden o secuencia cronológica necesaria para obtener un resultado óptimo.
- Deslindar responsabilidad sobre la determinación de la necesidad de realizar el Estudio de Factibilidad Técnico Económica extemporáneamente.
- Debe contar con el Diseño Definitivo para realizar el llamado a Licitación de cualquier obra.
- Los cálculos, dimensionamientos y tipos estructurales que surjan de los estudios de la Consultora contratada para la confección del Diseño Final de Ingeniería, deberían ser respetados, salvo que existan motivos suficientemente fundados para no hacerlo.
- Establecer un plazo máximo para estudiar, definir y aprobar las cuestiones que hacen al desarrollo de la obra.
- Asegurar que los estudios y análisis que realice sean completos y definitivos, evitando la aparición de situaciones o cambios que retrasen aún más los trabajos.
- Deslindar responsabilidad por la demora en la presentación y aprobación de los informes incluidos en la Fase A.
- Proveer a las necesidades financieras de la obra a fin de evitar retrasos.
- Hacer cumplir, a través de la DV, el cronograma de trabajo, ejerciendo efectivamente las funciones que le son propias.
- Deberá proceder a la aplicación del porcentaje previsto en concepto de multa por cada día de atraso en la presentación de los informes, considerando que el informe final es presentado el 11/04/03, es decir, habiendo transcurrido 271 días a partir de la fecha inicial prevista para su entrega.
- El MOPC debe prever mecanismos para evitar pagos por servicios de fiscalización no realizados, que por circunstancias inherentes a la obra impliquen disminución de trabajos o paralizaciones durante la ejecución del contrato. Además, deberá deslindar las responsabilidades procediendo a la cuantificación de los pagos por servicios no proveídos y proceder al descuento correspondiente así como exigir la entrega de los recursos establecidos en el ítem 6, Anexo D, Términos de Referencia, mencionado en el punto 2.6.1.2 de este informe
- Debe buscar los mecanismos para que se cumplan los plazos contractuales tanto de las empresas constructoras como de las fiscalizadoras, de manera a evitar atrasos significativos, y consecuentemente mayores costos.
- El MOPC debe arbitrar los medios para verificar si se realizaron las mejoras en la vivienda del MOPC y en caso afirmativo, cuantificar lo efectivamente invertido en dicho concepto y proceder a recuperar la diferencia con lo certificado.
- Cualquier solicitud y/o modificación a ser realizada en las condiciones contractuales establecidas entre ambas partes deberá realizarse por escrito, dejando constancia de los costos involucrados y los plazos, para su aprobación correspondiente por parte del MOPC.
- Los certificados correspondientes a la OC N° 1, que serán presentados en su totalidad para la regularización de los pagos, deben ser exhaustivamente verificados y comprobados sobre la veracidad de los rubros incluidos y proceder al descuento de los rubros no proveídos.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

- Deberá proceder explicar las diferencias de plazos existente entre lo ofertado y el plazo previsto en el contrato, tanto para la Fase A como para la Fase B, como así mismo, la ampliación dispuesta por la OC N° 1, teniendo en cuenta la diferencia señalada.
 - En cuanto a la ampliación de plazo, el MOPC, a través de la DV, deberá expedirse en tiempo a las solicitudes presentadas por los comitentes, y contar con el aval de la Dirección de Asuntos Jurídicos.
 - Para siguientes trabajos, en casos similares al mencionado, el MOPC debe establecer para la supervisión, que es la encargada de verificar y aprobar los servicios, sistemas efectivos de control de la prestación de los mismos, en forma independiente a los certificados presentados por el contratista consultor, en donde consten los datos precisos, por ejemplo; de la existencia de los alquileres (ubicación, periodo de usufructo), de los equipos ofertados, fletes, móviles, entre otros, posibilitando el descuento de los mismos en caso de no ser ejecutados o necesarios en su totalidad.
 - Arbitrar los mecanismos para la recuperación del monto 80.962.200 G, IVA incluido, por servicios no proveídos, correspondiente a la participación de un especialista en catastro y tasaciones, e informar a esta CGR sobre las acciones tomadas.
 - El MOPC debe arbitrar los medios para recuperar el monto de 22.200.000 G, certificado en la Fase B por alquiler de laboratorio no arrendado.
 - Debe arbitrar los medios para recuperar el monto de 35.002.000 G. en concepto de depreciación de equipos de laboratorio de asfalto, informar de las acciones tomadas a esta CGR y deslindar las responsabilidades por la aprobación del hecho.
 - Proceder a corregir los certificados de reajuste del personal, cuantificarlo y tomar las medidas necesarias para subsanar la situación presentada, por aplicación incorrecta de porcentaje en la fórmula reajuste, deslindando responsabilidad e informando a esta CGR de las acciones tomadas.
 - Tomar las acciones de modo a determinar el porcentaje real a ser depreciado en los equipos de laboratorio de suelo y equipos topográficos, durante la Orden de Cambio.
 - Debe verificar los rubros incluidos en los certificados por la Consultora antes de proceder al pago, tanto para el periodo señalado de 9 meses, constatado in situ como no proveídos así como los 3 meses complementarios de dicha ampliación de contrato cuyo vencimiento fue en marzo de 2006, considerando que a la fecha de la inspección los pagos aun no habían sido efectuados.
- El MOPC debe proceder al descuento de 111.442.050 G sin IVA, de las planillas de orden de cambio por servicios no proveídos.
- El MOPC debe proceder a la instrucción del pertinente Sumario Administrativo a los efectos de deslindar la responsabilidad emergente de la irregularidades detectadas y mejorar la estructura de control destinada a la supervisión de las obras y servicios contratados por la Institución
 - Para contrataciones futuras de Servicios de Consultoría deberá ajustarse a lo establecido en las Leyes de Contrataciones Públicas y sus reglamentaciones a fin de evitar omisiones que puede ir en detrimento del patrimonio de la Institución.
 - Para la formulación de su presupuesto deberá tener en cuenta:
 - Lo establecido en la Ley 1535/00 "DE ADMINISTRACION FINANCIERDA DEL ESTADO "en su Capitulo II DE LA PROGRAMACION, FORMULACION Y ESTUDIO DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO.
 - Ajustar sus presupuestos de ingresos a fuentes de financiación más factibles de realización a fin de evitar las reprogramaciones de fuentes de financiación y demoras de transferencia por el Ministerio de Hacienda.
 - El registro de sus obligaciones pendientes de pago deberá ser más fidedigna a fin de evitar utilizar fondos destinados a un ejercicio vigente para el pago de obligaciones contraídas en ejercicios anteriores que no fueron registradas como obligaciones



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

RECOMENDACIÓN GENERAL

El MOPC debe fortalecer su control interno, dando cumplimiento a lo establecido en las disposiciones legales vigentes y a sus reglamentaciones, regularizando las funciones y procedimientos establecidos en los mismos de manera a detectar en forma oportuna las deficiencias cometidas, y tomar decisiones de mejoramiento en la gestión del manejo de los recursos disponibles, de manera a que los proyectos encarados cumplan y satisfagan las necesidades emergentes de la región, en tiempo y en el marco de calidad, eficiencia y economía.

Debe así mismo, deslindar las responsabilidades en los pagos por servicios no proveídos por la Empresa Consultora ELC-ELECTROCONSULT DEL PARAGUAY, procediendo al recupero de las sumas abonadas en dicho concepto.

Para ello debe implementar un plan de Mejoramiento administrativo a fin de subsanar las diferencias expuestas en el Informe Final del Examen Especial dispuesto por Res. CGR N° 494/05.

Asimismo, el MOPC deberá tener en cuenta para próximas contrataciones de servicios y que involucren a esta empresa, los incumplimientos en los cuales ha incurrido la misma, conforme a las disposiciones legales contenidas en el Art. 33, inc. d) de la Ley 1533/00 "QUE ESTABLECE EL REGIMEN DE OBRAS PÚBLICAS", el cual se encontraba vigente a la fecha de la firma del contrato y que expresa "No podrán contratar con la Administración Pública o Entidades Descentralizadas: ...los que hayan incurrido en incumplimiento de contratos con el Estado..., por causas atribuibles a ellos, en los últimos cinco años;..."

Es nuestro informe. Agosto 2006.

Lic. Beatriz Insrán
AUDITOR CONTABLE

Abog. Jorge Luís Monges V.
ASESOR JURIDICO

Ing. Derlis Cabrera Báez
AUDITOR – DCOAC

Ing. María Raquel Vera Cartes
AUDITOR – DCOAC

Ing. Mónica B. de Cibils
SUPERVISOR – DCOAC

Ing. Leopoldo Cataldi
COORDINADOR DGCOP

Dirección General de Control de Obras Públicas



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

SECCIÓN II

DE LA

GESTIÓN AMBIENTAL



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

TABLA DE CONTENIDO - SECCIÓN II

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA	45
1.1 DEL PROYECTO	45
Objetivo general del Proyecto	45
1.2 DEL MOPC	45
1.3 DE LA SEAM Y LAS LEYES AMBIENTALES	46
1.4 CONTROL INTERNO	47
CAPITULO 2	48
ENTIDAD AUDITADA - SEAM	48
Antecedentes del Informe Final	48
Acciones en proceso de implementación por la SEAM	48
ANALISIS DE LA GESTIÓN AMBIENTAL	48
2.1.- DE LA OBTENCIÓN DE AUTORIZACIÓN AMBIENTAL PARA INICIAR LA OBRA VIAL RUTA 11	48
2.2.- DEL CUMPLIMIENTO DE LAS FORMALIDADES EN EL PROCESO DE OBTENCIÓN DE AUTORIZACIÓN	50
2.3.- DE LA ACTIVIDAD FISCALIZADORA DE LA SEAM Y EL PROCESO DE EVIA	50
2.4.- DE LAS AUTORIZACIONES AMBIENTALES	51
2.5.- DE LOS CRITERIOS PARA ESTABLECER LOS TOR EN LA OBRA VIAL RUTA 11	53
2.6.- DEL CONTROL DE LA VIGENCIA DE LA LICENCIA AMBIENTAL Y PROSECUCIÓN DE LA OBRA	53
2.7.- DE LAS MODIFICACIONES DEL PROYECTO- ELIMINACIÓN DEL COMPONENTE AMBIENTAL EN LA OBRA Y PROCEDIMIENTOS APLICADOS POR LA SEAM	54
2.8.- DEL MONITOREO Y SEGUIMIENTO DE LA DIA POR PARTE DE LA SEAM	56
2.9.- DE LA INTERVENCIÓN DE LA SEAM EN LA OBRA	56
2.10.- DE LA COMPETENCIA DE LA SEAM Y OTRAS INSTITUCIONES EN LAS AUTORIZACIONES PREVIAS A LA EJECUCIÓN DE OBRAS VIALES	58
2.11.- DE LAS LICENCIAS AMBIENTALES PARA ACTIVIDADES RELACIONADAS A LA OBRA	59
2.12.- DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES DE LOS CONSULTORES	60
2.13.- DE LA RENOVACIÓN DE LA LICENCIA AMBIENTAL	61
CAPITULO 3	63
ENTIDAD AUDITADA – MOPC	63
Antecedentes del Informe Final	63
ANALISIS DE LA GESTIÓN AMBIENTAL	63
3.1 DE LA ETAPA PREVIA AL LLAMADO A LICITACIÓN DE OBRAS VIALES	63
3.2 DE LOS LLAMADOS MOPC Nº 25/01 Y MOPC Nº 24/01	64
3.3 DEL SEGUNDO LLAMADO MOPC Nº 24/2001 Y EL LLAMADO MOPC Nº 25/2001	66
3.4 DEL INICIO DE LAS OBRAS Y LAS AUTORIZACIONES CORRESPONDIENTES	67
3.5 DEL CONTROL DEL MOPC, LA FISCALIZACIÓN Y LA EJECUCIÓN DE LA OBRA	69
3.7 DE LAS ÓRDENES DE CAMBIO DEL PROYECTO	70
3.8 DE LA NÓMINA DE CONSULTORES AMBIENTALES DEL PROYECTO	72
3.9 DE LA VERIFICACIÓN IN SITU DE LA OBRA	73
CAPITULO 4	77
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES	77
ANEXOS	79
A Plano	79
B Tomas Fotográficas	79
C TABLA CRONOLÓGICA	79



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

CAPITULO 1

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

1.1 DEL PROYECTO

El proyecto de Rehabilitación y Pavimentación de la Ruta 11 “Juana de Lara” está localizado en el sector noroeste de la región Oriental, en el Departamento de San Pedro. Se extiende desde la ciudad de Puerto Antequera hasta Sta. Rosa de Aguaray a la altura del Km 325 de la Ruta III, con aproximadamente 88 Km. La pavimentación de la Ruta 11 fue solicitada por los pobladores de la zona, en reiteradas oportunidades, a las autoridades. Anexo A1- Plano de ubicación.

El proyecto contempló el desarrollo de la ruta, en sentido Este-Oeste, en dos frentes: tramo Santa Rosa del Aguaray - Nueva Germania, de aproximadamente 30 Km y el tramo de San Pedro de Ycuámandyú - Puerto Antequera, de aproximadamente 16 Km, con un tiempo previsto para la ejecución de la obra de aproximadamente 36 (treinta y seis) meses.

El llamado a licitación MOPC N° 25/01, con la posterior adjudicación y contratación, se realizó para la elaboración del Estudio de Factibilidad Técnico-Económico, Estudio de Impacto Ambiental y Diseño Final de Ingeniería.

Objetivo general del Proyecto

El mejoramiento, de la vía existente mediante la rehabilitación con carpeta asfáltica, para facilitar la comunicación, el acceso y salida de la población local.

1.2 DEL MOPC

El MOPC cuenta con una Unidad Ambiental (UA), la misma fue creada por Resolución Ministerial N° 162 de fecha 22 de marzo de 1991. Las funciones de la UA, dependiente del Gabinete del Viceministerio de Obras Públicas y Comunicaciones se reglamentó por Resolución N° 991 de fecha 1 de agosto de 2000, para todos los llamados que involucren obras públicas, obligada a prever los efectos sobre el medio ambiente que pueda causar la ejecución de la obra, basándose en las disposiciones previstas en las Leyes y Resoluciones para la protección del medio ambiente y equilibrio ecológicos. Los proyectos incluirán las obras necesarias para que se preserven o restauren las condiciones ambientales, cuando fueran modificadas. Para ello se estipuló que todas las dependencias técnicas de este Ministerio, a través del Gabinete del Viceministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, coordinarán con la Unidad Ambiental la elaboración de los siguientes documentos de: “*Términos de Referencia para el Estudio de Factibilidad, Estudio de Impacto Ambiental, Diseño Final, Diseño para el Mejoramiento y Conservación, Supervisión del Estudio de Impacto Ambiental y Supervisión de la Construcción, Mejoramiento y conservación de las obras públicas*”, así también el “*Pliego de Bases y Condiciones para la licitación, así como los documentos contractuales para la contratación de empresas contratistas destinadas a los trabajos de Construcción, Mejoramiento y Conservación de las obras públicas, así como para la concesión y Tercerización de las mismas*”.

Asimismo, en el Art. 3° se establece, entre otros, que la UA deberá fiscalizar el cumplimiento de lo previsto en la Ley 1533/2000, art. 13° en todas las obras públicas a cargo del MOPC, sean por administración propia, por contratación, por concesión o por tercerización.

La Ley N° 1533/2000, ley vigente durante el proceso de las Licitaciones MOPC N° 24/01 y MOPC N° 25/01 del proyecto Ruta 11, objeto de estudio de esta Auditoría.

La fiscalización técnica y ambiental en la Ruta 11 fue encomendada a la firma ELECTROCONSULT del PARAGUAY, por medio de un técnico con cargo de inspector de medio ambiente quien es el encargado de controlar el cumplimiento de las especificaciones Técnicas Ambientales Generales –ETAGs. Según manifestación de la UA a esta Auditoría, dicha fiscalización es la responsable ante el MOPC del cumplimiento de los aspectos técnicos ambientales por parte de los Contratistas de obras y estos últimos de preservar el ambiente.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

1.3 DE LA SEAM Y LAS LEYES AMBIENTALES

La SEAM participa en el proyecto en cuanto al proceso de la adecuación a la Ley N° 294/93 “De Evaluación de Impacto Ambiental”, emitiendo en consecuencia de la evaluación, la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), documento que constituye la Licencia Ambiental para la realización de obras de este tipo.

La Ley N° 1561/00 “Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente”, establece en el art. 11° que: “La SEAM tiene por objetivo la formulación, coordinación, ejecución y fiscalización de la política ambiental nacional”. En el art. 12° establece: “La SEAM tendrá por funciones, atribuciones, las siguientes”, entre otras:

- b) Formular, planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, con el objetivo de asegurar el carácter de sustentabilidad de los procesos de aprovechamiento de los recursos naturales y el mejoramiento de la calidad de vida;
- e) Elaborar anteproyectos de legislación adecuada para el desarrollo de las pautas normativas generales establecidas en la ley así como cumplir y hacer cumplir la legislación que sirva de instrumento a la política, programa, planes y proyectos a dicho fin;
- g) Coordinar y fiscalizar la gestión de los organismos públicos con competencia en materia ambiental y en el aprovechamiento de recursos naturales;
- h) Proponer planes nacionales y regionales de ordenamiento ambiental del territorio, con participación de los sectores sociales interesados;
- m) Organizar y administrar un sistema de defensa del patrimonio ambiental en coordinación y cooperación con el Ministerio Público;
- w) Imponer sanciones y multas conforme a las leyes vigentes, a quienes cometan infracciones a los reglamentos respectivos. Respecto a la aplicación de penas e infracciones no económicas, se estará sujeto a la legislación penal, debiendo requerirse la comunicación y denuncia a la justicia ordinaria del supuesto hecho punible.

Los art. 22°, 23°, 24° y 25° de la Ley N° 1561/00 establecen las funciones específicas de las áreas temáticas de la SEAM.

ORGANIGRAMA DE LA SEAM Y LAS ÁREAS TEMÁTICAS

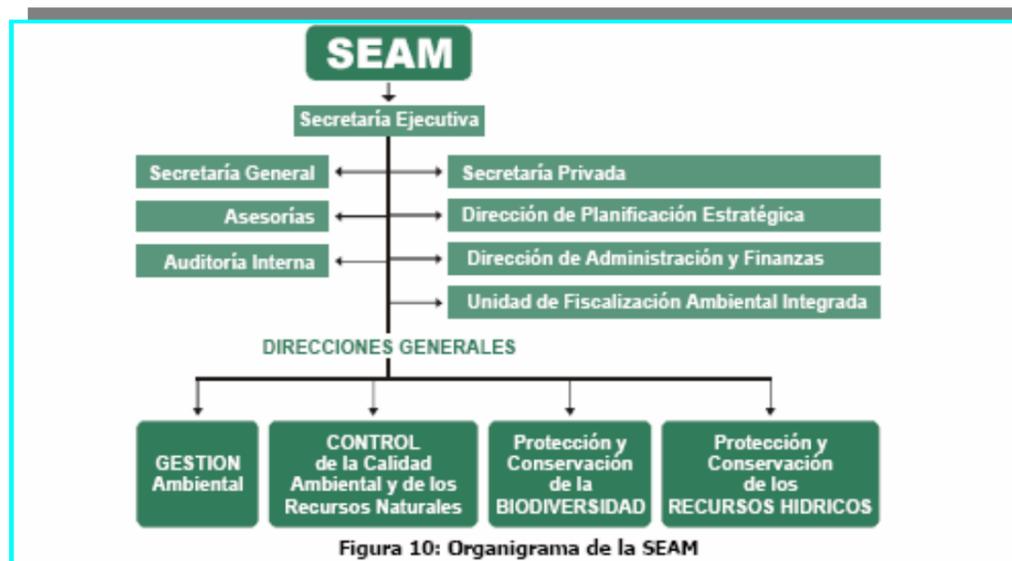


Figura 10: Organigrama de la SEAM



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

1.4 CONTROL INTERNO

Durante el desarrollo de la Auditoría se realizaron entrevistas, cuestionarios y verificaciones in situ a las dependencias relacionadas al tema y al control interno institucional, tanto de la SEAM como del MOPC, sobre el proyecto en cuestión.

Como consecuencia del análisis realizado se detectaron situaciones, citadas mas abajo, en algunos casos que se constituyen en fortaleza y otras que denotan debilidades de los aspectos de Control Interno, asimismo de los riesgos detectados de los entes auditados y de la interrelación entre los mismos.

SEAM

- Existencia de normativas y reglamentaciones para el desarrollo de procedimientos administrativos.
- Inadecuada articulación entre dependencias de la SEAM.
- Dificultad en la fluidez de la comunicación de informaciones.
- Inadecuado proceso de control de requisitos para evaluar los proyectos presentados.
- Ausencia de mecanismos de seguimiento y control de ejecución de los proyectos con DIAs emitidas.
- Documentos (TORs) sin firma ni sello del responsable.
- Archivo desactualizado e incompleto del proyecto.
- Ausencia de participación de la Auditoría Interna en los procesos de evaluación administrativa, legal y ambiental de los proyectos presentados a la SEAM.
- Ausencia de procedimientos para la internalización o participación de las áreas temáticas en los proyectos a ser evaluados.
- Insuficiente articulación entre MOPC y SEAM.
- Falta de control integral al proceso de la emisión de la DIA relacionado a la ejecución de las obras.
- Ausencia de criterios específicos para la obra vial.
- Incumplimiento de normativas.
- Incumplimiento del procedimiento establecido.
- La pérdida de credibilidad sobre la autenticidad de los documentos emitidos.
- Riesgos de procesos judiciales por incumplimiento de las normativas legales.

MOPC

- Existencia de normativas y reglamentaciones para el desarrollo de procedimientos administrativos.
- La existencia de la Unidad Ambiental, con atribuciones legales, en los procesos de las obras públicas.
- Existe procedimientos establecidos para la evaluación y justificación de las obras públicas.
- Ausencia del cumplimiento de los procesos establecidos para el inicio de obras públicas.
- Ausencia de participación efectiva de la UA en los diferentes procesos de obras públicas.
- Ausencia de control integral.
- El MOPC no tiene en cuenta los criterios ambientales.
- El MOPC no articula trabajos dispuestos y controles con la SEAM.
- Inadecuado recursos humanos (cantidad y multidisciplinariedad) para la Unidad Ambiental.
- Incumplimiento de las normativas, leyes, reglamentaciones administrativas y ambientales.
- La Unidad Ambiental no asume su rol legal en los proyectos de obras públicas.
- Riesgos de procesos judiciales por incumplimiento de las normativas legales.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

CAPITULO 2

ENTIDAD AUDITADA - SEAM

Antecedentes del Informe Final

La CGR remitió a la SEAM el Informe de Observaciones por Nota CGR N° 3570/06. La SEAM mediante nota SEAM N° 457/06 de fecha 3 de julio de 2006, emitió el descargo a las observaciones, que conforma el Expediente CGR N° 3.516/06.

Fueron analizadas las respuestas emitidas por el ente, verificándose que no están debidamente acompañadas por documentaciones sustentatorias y no todas levantan las observaciones. En estas últimas la Auditoría se reafirma y emite las conclusiones y recomendaciones correspondientes.

Acciones en proceso de implementación por la SEAM

Es conveniente resaltar que además de su descargo, la SEAM pone a conocimiento de la CGR las acciones que ya está implementando, como mecanismos que le permitirán específicamente a la Dirección de Control de Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales (DGCCARN), para tener una mayor capacidad de respuesta a las demandas de la sociedad en general, entre las que cita:

- *Establecimiento de un área física destinada a un archivo central en donde los expedientes correspondientes a las licencias ambientales son dispuestos de forma sistemática de manera a facilitar un acceso rápido a ellos.*
- *Desarrollo e implementación de un sistema informático para la administración de expedientes de la Secretaría del Ambiente.*
- *Se halla en elaboración un proyecto destinado a dotar al sistema de expedientes de una Ventanilla única con el propósito de agilizar el proceso de tramitación.*

Por tanto, si las recomendaciones emitidas en este informe ya están siendo consideradas, la Auditoría insta a proseguir dicho emprendimiento y sugiere la atención de los detalles contenidos en este informe que puedan enriquecer su implementación.

ANALISIS DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

2.1.- DE LA OBTENCIÓN DE AUTORIZACIÓN AMBIENTAL PARA INICIAR LA OBRA VIAL RUTA 11

La firma **ELECTROCONSULT ELC S.A. del PARAGUAY**, por nota de fecha 30 de octubre de 2002, recepcionada por la SEAM el 4 de noviembre de 2002, presenta la Ficha de **Cuestionario Ambiental Básico (CAB)** correspondiente a la Pavimentación del tramo Sta. Rosa del Aguaray- Pto. Antequera. La misma textualmente expresa: "...se inicia el proceso administrativo de la EvIA". Acompañan al **CAB**, los certificados de Localización Municipal de las Municipalidades de Nueva Germania, Pto. Antequera y San Pedro.

En fecha **18 de noviembre de 2002**, la **SEAM** solicitó **ADDENDA** al MOPC para que presente las siguientes informaciones:

- Planos del puente, ubicación, planta y cortes, método de protección de las márgenes y taludes;
- Planta de trazado de la ruta;
- Altura máxima del terraplén, cantidad de alcantarillas a colocar;
- Canteras a utilizar, permiso de explotación, plan de cierre y clausura.

La firma consultora **ELECTROCONSULT DEL PARAGUAY** presentó una nota a la SEAM, el **2 de mayo de 2003**, en la cual menciona que hace entrega de los documentos solicitados por la institución. Sin embargo, dichas informaciones no se encuentran en el expediente abierto en la SEAM, correspondiente al proyecto en cuestión.

El Decreto N° 14.281/96 que reglamenta la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental", en su art. 8° "...). La SEAM dictaminará sobre la necesidad de realizar un EIA, en un plazo máximo de 30 (treinta) días hábiles, a computarse a partir del cumplimiento de todos los requerimientos solicitados por la misma para el estudio del Cuestionario Ambiental Básico...".



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

Observación 1

La consultora contesta, al primer pedido de la SEAM, después de seis meses de haberse formulado. Ante la falta de provisión a la Auditoría, de los documentos que supuestamente fueron presentados por la consultora, la Auditoría se constituyó ante dicha secretaría en fecha 24 de febrero de 2006, a los efectos de constatar la existencia de los mismos. Se constató la inexistencia de la citada documentación, procediéndose en dicha oportunidad a labrar Acta de todo lo acontecido siendo suscrito por el representante designado. Los datos del proyecto solicitados por la SEAM se refieren a los datos elementales que hacen al proyecto mismo y son relevantes para el estudio y emisión de opinión.

De la respuesta

La DGCCARN responde que las documentaciones han sido presentadas, pero que las mismas se han extraviado en esa Secretaría e informa que mediante nota DGCCARN N° 859/06, de fecha 21 de marzo de 2006, solicitó al MOPC una ADDENDA en la cual vuelve a solicitar las documentaciones faltantes extraviadas. Asimismo, informa que el MOPC respondió a dicha solicitud en fecha 12 de abril de 2006.

De acuerdo al análisis de la Auditoría, la DGCCARN realizó dicha solicitud con el objeto de dar respuesta a la solicitud de Renovación de la Licencia Ambiental N° 30/03, realizada mediante nota SN N° 665/05 de fecha 16 de diciembre del año 2005. Sin embargo, este pedido no fue realizado con el fin de contar con las informaciones que sirvan de base a sus dictámenes.

La Auditoría se ratifica sobre la falta de documentos en la DGCCARN, solicitados en la ADDENDA, a la empresa consultora el 18 de noviembre de 2002.

Conclusiones

- 1.1 La SEAM no puede certificar que haya contado con los documentos que contengan los datos e informaciones suficientes del proyecto de la obra Ruta 11, para el inicio del estudio del CAB y durante el proceso de EvIA. Dichas informaciones ausentes, son los documentos que podrían haber garantizado la solvencia del análisis y la continuidad del proceso.
- 1.2 En la fiscalización realizada por la SEAM a la obra, para seguir los trámites iniciados por la Consultora, se verificó el desarrollo de las actividades correspondientes a la etapa de construcción, pero se omitió señalar y alertar sobre la situación irregular de ejecución de la obra sin los requerimientos y sin la DIA correspondiente.
- 1.3 La DGCCARN no cuenta con un sistema de control y archivo eficiente que garantice el cumplimiento de los requisitos exigidos para iniciar y/o continuar el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental de un proyecto.
- 1.4 La situación dada por la pérdida de documentos respaldatorios y falta de acciones para contar con los mismos, denota desidia por parte de los responsables de la DGCCARN, en la tarea de respaldar los dictámenes emitidos por la misma, teniendo en cuenta que el carácter de funcionario, como Servidor Público, debe ser transparente y poder rendir cuenta en forma suficiente sobre las decisiones tomadas en cada caso.

Recomendaciones

- 1.1 La DGCCARN debe arbitrar los medios para contar, en su archivo, con las evidencias del cumplimiento de los recaudos necesarios para el inicio y/o prosecución de los trámites de la EvIA, exigiendo en forma oportuna las documentaciones necesarias para la EvIA a los proponentes.
- 1.2 La SEAM debe implementar acciones para deslindar responsabilidades en cuanto a la falta de documentaciones sustentatorias de la **DIA- DECLARACIÓN N° 30/03**, emitida por la DGCCARN.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

2.2.- DEL CUMPLIMIENTO DE LAS FORMALIDADES EN EL PROCESO DE OBTENCIÓN DE AUTORIZACIÓN

La SEAM entregó los TOR el 10 de julio de 2003 (nota DGCCARN N° 1015/03) a la Empresa ELECTROCONSULT del PARAGUAY. Las fojas del documento TOR no cuentan con la firma de ningún funcionario de la SEAM.

El Decreto Reglamentario N° 14.281/96 que reglamenta la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental", en su art. 13° expresa, en el ítem referido a la "Información al titular del proyecto", que: "Establecida la obligatoriedad del EIA, la DOA fijará los TOR para la realización del mismo. El dictamen correspondiente debe ser firmado por el Director de la DOA".

Observación 2

Se observa la Nota DGCCARN N° 1015/03 que acompaña a los TOR. Ésta está firmada por el Director de la DGCCARN, sin embargo, los TOR no se encuentran firmados por el o los responsables de la SEAM.

De la respuesta

La DGCCARN informa con relación a las fojas del documento TOR, que los mismos llevan el Logo de la Secretaría del Ambiente y que, por lo tanto, es un documento oficial emitido por esta institución. Asimismo aclara que la nota DGCCARN N° 1015/03 representa el dictamen y los TOR representan el adjunto del mencionado dictamen, es decir forman parte del dictamen DGCCARN N° 1015/03.

El Decreto Reglamentario N° 14.281/96 establece que el TOR es parte integrante e importante del Dictamen y no simplemente un Anexo o accesorio del mismo.

Conclusión

- 2.1 Los Términos Oficiales de Referencia - TOR entregados por la SEAM a la Empresa ELECTROCONSULT del PARAGUAY no cuentan con las fojas firmadas. Esta situación propicia duda acerca de la autenticidad de los documentos emitidos por la SEAM. Asimismo, representa un riesgo potencial de evasión de responsabilidades, adulteraciones e incumplimiento de los TOR.
- 2.2 La práctica usual informada no constituye un procedimiento íntegramente seguro y se contraponen a las prácticas sanas de control y actuación y a las disposiciones legales existentes en materia de Control Interno.

Recomendaciones

- 2.1 La DGCCARN debe arbitrar los medios para garantizar la autenticidad de los documentos emitidos y minimizar los riesgos de modificaciones o adulteraciones. A la vez dichos documentos deben identificar a los responsables de la emisión de las opiniones y/o documentos y la dependencia otorgante.
- 2.2 La SEAM a través de la Auditoría Interna y en el marco del Decreto N° 1.249/03, art. 13°, debe arbitrar los medios para fortalecer el Control Interno, de modo a asegurar que las prácticas y los procesos en las dependencias de la DGCCARN pasen y cuenten con las debidas acciones y signos de control y contar con los documentos emitidos debida y responsablemente rubricados.

2.3.- DE LA ACTIVIDAD FISCALIZADORA DE LA SEAM Y EL PROCESO DE EVIA

La SEAM realizó una fiscalización de la obra los días **11 y 12 de junio de 2003**, con el objeto de dar curso al Expediente SEAM N° 18.665, del 2 de mayo de 2003, por el cual se había iniciado el proceso de EvIA en la SEAM. En el informe de la Dirección de EvIA (Informe de Fiscalización Ambiental - Proyecto Rehabilitación y Pavimentación de la Ruta 11) se informa sobre las actividades desarrolladas, entre las que cita: desbroce y limpieza en las franjas de dominio del tramo Sta. Rosa - Nueva Germania y expresa que, por todo lo expuesto en el informe y teniendo en cuenta la envergadura del proyecto, recomienda la presentación de un EIA.

Según los documentos del "Estudio Ambiental del Proyecto de Mayo/2002", las actividades citadas corresponden a la Etapa de Construcción.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

La SEAM, en fecha 10 de julio de 2003, por nota DGCCARN/1015/03, solicita a la Empresa ELECTROCONSULT presentar un EIA, remitiéndole los TOR.

Observación 3

La SEAM emitió un informe de fiscalización de la obra donde indica las actividades de la etapa correspondiente a la construcción e indica a la consultora que debe presentar EIA y le remite los TOR para el efecto.

De la respuesta

La DGCCARN de la SEAM justifica la fiscalización realizada basándose en los art. 2° y 12° inciso g) de la Ley N° 1.561/00, y realiza fiscalizaciones cuando el MOPC, a través de su Unidad Ambiental (que cuenta con fiscalizadores externos- internos, contratistas, otros), lo solicita.

Además menciona el art. 1° de la Ley N° 294/93, *“Declárese obligatoria la Evaluación de Impacto Ambiental. Se entenderá por Impacto Ambiental a los efectos legales, toda modificación del medio ambiente provocada por obras o actividades humanas que tengan, como consecuencia positiva o negativa, directa o indirecta afectar la vida en general, la biodiversidad, la calidad o una cantidad significativa de los recursos naturales o ambientales y su aprovechamiento, el bienestar, la salud, la seguridad personal, los hábitos y costumbres, el patrimonio o los medios de vida legítimos”*, y el art. 7° *“Se requerirá evaluación de Impacto Ambiental para los siguientes proyectos de obras o actividades públicas o privadas: “, inciso k) “Obras viales en general”*.

Conclusión

- 3.1 Los aspectos legales enunciados por la DGCCARN de la SEAM, que justifican la fiscalización realizada en fecha 12 de Junio de 2003, son aceptables, sin embargo esta Auditoría concluye que la fiscalización mencionada se realizó antes de que la SEAM haya otorgado la Licencia Ambiental correspondiente.
- 3.2 La DGCCARN constató que la obra se había iniciado y que se ejecutaban actividades correspondientes a la etapa de construcción propiamente dicha, sin contar con la licencia ambiental respectiva. Sin embargo no tomó medidas para evitar la prosecución de la obra hasta tanto se adecue a la Ley N° 294/93 *“De Evaluación de Impacto Ambiental”*.

Recomendaciones

- 3.1 La DGCCARN debe implementar las medidas oportunas, en el marco de su competencia y obligaciones legales, para garantizar que las actividades sujetas a EvIA cuenten con la **DIA** correspondiente previo al inicio de las obras o actividades.
- 3.2 La SEAM debe arbitrar los medios para el cumplimiento oportuno de la Ley N° 294/93 y su Decreto Reglamentario N° 14.281/96.

2.4.- DE LAS AUTORIZACIONES AMBIENTALES

La SEAM, en fecha **18 de septiembre de 2003**, aprueba el EIA y RIMA del proyecto Ruta 11 y emite la Licencia Ambiental **DIA- DECLARACIÓN N° 30/03**. (A un (1) año, siete (7) meses, veintisiete (27) días del inicio de la obra).

Según el art. 17° del Decreto Reglamentario N° 14.281/96 que reglamenta la Ley N° 294/93 *“De Evaluación de Impacto Ambiental”*: *“La DIA constituirá el documento que otorgará al solicitante la licencia para iniciar o proseguir la obra o actividad, bajo la obligación del cumplimiento del PGA y sin perjuicio de exigírsele un nuevo EIA en caso de modificaciones significativas del proyecto, de ocurrencia de efectos no previstos, de ampliaciones posteriores o de potenciación de los efectos negativos por cualquier causa subsecuente”*.

La SEAM señaló a la Auditoría, que la Licencia Ambiental de fecha 18 de septiembre del 2003 fue emitida en la etapa del proyecto, antes de la construcción de la obra, al mismo tiempo aclara que desconoce la fecha del inicio de la obra.

La SEAM realizó una fiscalización a la obra en los días 11 y 12 de Junio de 2003. En el informe correspondiente presentado por la Lic. Geol. Ana María Caballero Patiño, Técnico del Departamento de



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

Evaluación de Impacto Ambiental, se manifiesta que se están desarrollando actividades las cuales corresponden a la etapa de construcción propiamente dicha.

Se ha constatado que el inicio de la obra se dio el 21 de enero de 2002.

Observación 4

La SEAM, señaló a esta Auditoría, que la DIA fue emitida en una etapa anterior al inicio de obra. Sin embargo, en el informe de la fiscalización realizada por sus funcionarios, en junio de 2003, se informó sobre la ejecución de actividades correspondientes a la etapa de construcción. Es decir, la obra estaba siendo ejecutada en ese momento sin la DIA correspondiente. Esta situación no fue denunciada por la Autoridad Ambiental, contrariamente, el proceso de EvIA prosiguió en la SEAM sin ninguna objeción hasta la concesión de la Licencia Ambiental para la obra Ruta 11.

De la respuesta

La DGCCARN de la SEAM justifica la emisión de la DIA posterior al inicio y ejecución de la obra en el marco de lo establecido en el Decreto Reglamentario N° 14.281/96 de la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental", art. 17°: "La DIA constituirá el documento que otorgará al solicitante la licencia para **iniciar o proseguir** la obra o actividad...", como así también menciona la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental", art. 12°.- "Se entenderá..... en toda obra o actividad proyectada o en **ejecución..**",

Por otro lado, la DGCCARN nombra a la Unidad Ambiental del MOPC como responsable de velar por el cumplimiento de la normativa ambiental, en coordinación con la SEAM, y señala que según el art. 12° de la Ley N° 1.561/00, inciso g), el MOPC deberá exigir al contratista de la obra obtener la Licencia Ambiental y aplicar el Plan de Gestión Ambiental y cualquier recomendación de la fiscalización técnica de la SEAM a la Unidad Ambiental del MOPC.

Conclusión

- 4.1 La DGCCARN, al emitir la DIA N° 30/03 el 18 de septiembre de 2003, posterior al inicio de la obra, omitió denunciar la trasgresión a la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental" y su Decreto Reglamentario N° 14.281/96, que el inicio y ejecución de la obra fueron anteriores a la emisión de la DIA N° 30/03, aún existiendo un informe de fiscalización que detalla las actividades realizadas. La situación denota que la SEAM excusó a la consultora del cumplimiento de la Ley N° 294/93, poniendo en riesgo la garantía de atención y/o mitigación de los impactos negativos que pudiera ocasionar la obra al medio ambiente.
- 4.2 La DGCCARN no puede citar el Decreto Reglamentario N° 14.281/96 que reglamenta la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental", art. 17°, que establece que: "La DIA constituirá el documento que otorgará al solicitante la licencia para **iniciar o proseguir** la obra o actividad."; como tampoco la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental", art. 12°.- "Se entenderá..... en toda obra o actividad proyectada o en **ejecución..**", para excusar a los proponentes de la adecuación de las actividades antes de su ejecución, teniendo en cuenta la existencia de la Ley desde el año 1993 y su decreto reglamentario desde el año 1996 y atendiendo el carácter preventivo de la Ley.

Recomendaciones

- 4.1 La DGCCARN debe cumplir y hacer cumplir el proceso de EvIA establecido en la Ley N° 294/93 "De Impacto Ambiental" y su Decreto Reglamentario N° 14.281/96.
- 4.2 La SEAM deberá establecer los procedimientos y medidas necesarias, para garantizar que todos los proyectos obtengan la Licencia Ambiental antes de su ejecución, acorde con el carácter preventivo de la Ley. En este sentido deberá considerar la modificación del art. 12° de la Ley N° 294/93 y del art. 17° del Decreto Reglamentario N° 14.281/96.
- 4.3 En los casos en que se compruebe el incumplimiento de las Leyes, deberá tomar las medidas necesarias para la aplicación de las sanciones correspondientes, para lo cual esta facultado por el art.30° de la Ley 1.561/00.
- 4.3 La SEAM debe implementar procedimientos y medidas correctivas para desechar de su interior prácticas que posibilitan el incumplimiento de las Leyes Ambientales.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

2.5.- DE LOS CRITERIOS PARA ESTABLECER LOS TOR EN LA OBRA VIAL RUTA 11

La SEAM expresa que los criterios en los que se basó para emitir la DIA para la construcción de la obra de Rehabilitación y Pavimentación de la Ruta 11, se encuentran en el considerando de la Declaración N° 30/03.

Los criterios adoptados por la SEAM para la evaluación de los impactos y riesgos del proyecto, fueron considerados en los estudios ambientales presentados por las empresas consultoras o consultores independientes, los cuales, según expresiones de la SEAM, "...los analiza y evalúa en el marco de la Ley N° 294/93 y su Decreto Reglamentario N° 14.281/96".

En la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental", art. 10°, se establece que: "...la autoridad administrativa expedirá una Declaración de Impacto Ambiental en la que se consignará con fundamentos su aprobación....".

Si bien la SEAM adopta como criterios, lo establecido por los consultores en los Estudios de Impactos Ambientales, la misma como autoridad de aplicación de la Ley N° 294/93, debió contar con criterios y/o parámetros institucionales y con toda la información requerida para la evaluación de los impactos y riesgos de la obra vial a efecto de fundamentar su aprobación.

Observación 5

Para la emisión de la DIA N° 30/03, se observa, que la SEAM no contó con toda la información necesaria que debió contener el estudio de factibilidad y diseño final de ingeniería, a efectos de su aprobación.

De la respuesta

La DGCCARN informa que por nota DGCCARN N° 3321/02, de fecha 18 de noviembre de 2002, solicitó al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones una ADDENDA al proyecto, el cual fue respondido según expediente SEAM N° 18.665, de fecha 2 de mayo del 2003. En la misma hace entrega de los requerimientos que fueron solicitados por nota DGCCARN N° 3321/02, de fecha 18 de noviembre de 2002.

Como fuera señalado en el punto 2.1 de este informe, las documentaciones requeridas en la ADDENDA no se encuentran en el expediente del proyecto.

Conclusión

5. Esta auditoría no tuvo a la vista las mencionadas documentaciones y por tanto no pudo constatar que ellas conformen la información necesaria, suficiente y válida para la emisión de la DIA. Por tanto no se puede afirmar que la DGCCARN fundamentó su aprobación para la emisión de la DIA N° 30/03 para la obra Ruta 11, conforme el art. 10° de la Ley N° 294/93 de "Evaluación de Impacto Ambiental", que establece: "...la autoridad administrativa expedirá una Declaración de Impacto Ambiental en la que se consignará con fundamentos su aprobación....".

Recomendación

5. La SEAM debe implementar, en la DGCCARN, mecanismos que aseguren el registro de las documentaciones sustentatorias de sus dictámenes, y así también la disposición de las mismas en cualquier etapa, de modo a posibilitar la transparencia de la gestión en la emisión de DIAs.

2.6.- DEL CONTROL DE LA VIGENCIA DE LA LICENCIA AMBIENTAL Y PROSECUCIÓN DE LA OBRA

La Licencia Ambiental **DIA- DECLARACIÓN N° 30/03** se emitió con una validez de 2 años, tal como lo establece el **art. 17° - Parágrafo Tercero** del Decreto Reglamentario N° 14.281/96 de la Ley N° 294/93, que dice, "De Evaluación de Impacto Ambiental": "La DIA tendrá un plazo máximo de validez de dos años a partir de la fecha de su firma, transcurrido el mismo, el emprendimiento deberá ser revaluado, debiendo exigírsele una ampliación o un nuevo EIA, a criterio de la DOA."

Este plazo venció el **18 de septiembre del año 2005**. Sin embargo, en fecha 22 de febrero de 2006, la SEAM informa a esta Auditoría que la DIA N° 30/03 es la que está en vigencia para la obra.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

Observación 6

La SEAM, en fecha 22 de febrero de 2006, considera vigente la DIA N° 30/03, la que para dicha fecha se encontraba vencida.

De la respuesta

La DGCCARN aclara que la Licencia Ambiental ha fenecido el 18 de septiembre de 2005 y que en cumplimiento de la Resolución SEAM N° 168/05 "POR LA CUAL SE CANCELAN TODAS LAS LICENCIAS AMBIENTALES QUE NO FUERON RENOVADAS" y la CIRCULAR DGCCARN N° 01/05, el MOPC presenta a esa Secretaría un nuevo Cuestionario Ambiental Básico, según Nota S.N. 665 de fecha 16 de diciembre del 2005. El Ing. Guillermo Pineda expresa que a través de la Resolución N° 168/05 se cancelaron todas las Licencias Ambientales que no fueron renovadas y que el 21 de marzo de 2006, se remite al MOPC una Nota solicitando ADDENDA al proyecto.

Sin embargo, la Licencia Ambiental DIA N° 30/03 ya se encontraba vencida por haberse cumplido los 2 años de su expedición, periodo establecido en la DIA N° 30/03 y art. 17° - Parágrafo Tercero del Decreto Reglamentario N° 14.281/96 de la Ley N° 294/93. Por tanto la respuesta presentada por la SEAM no justifica lo observado.

Conclusión

- 6.1 La DGCCARN incumplió lo establecido en el Decreto Reglamentario N° 14.281/96 de la Ley N° 294/93, **art. 17° - Parágrafo Tercero**, al no exigir la renovación de la DIA, afectando la eficiencia y eficacia de sus funciones como órgano de control y en consecuencia permitió la ejecución de la Ruta 11 sin las debidas acciones y controles sobre las condiciones ambientales en las que se debió realizar la obra, que a su vez garanticen la preservación del ambiente o la mitigación de los impactos negativos.
- 6.2 La SEAM no realizó el control interno administrativo con relación a su vigencia y vencimiento, evidenciándose una desarticulación entre las funciones de autorización, fiscalización y control en el sistema organizacional, que posibilitó la prosecución de las obras.

Recomendación

- 6.1 La SEAM-DGCCARN deberá establecer un sistema de control y verificación integral aplicable al proceso de EvIA, especialmente en cuanto a los plazos autorizados.

2.7.- DE LAS MODIFICACIONES DEL PROYECTO- ELIMINACIÓN DEL COMPONENTE AMBIENTAL EN LA OBRA Y PROCEDIMIENTOS APLICADOS POR LA SEAM

El **03 de agosto de 2004**, el MOPC, por la Orden de Cambio N° 1 - Tramo Sta. Rosa - Nva. Germania, **modificó el ítem 31 de "Obras para Mitigación de Impactos Directos e Indirectos al Medio Ambiente" y dispuso que dicho ítem no fuera ejecutado**.

El **15 de diciembre de 2004**, el MOPC, por la Orden de Cambio N° 1, para el Tramo San Pedro - Pto Antequera **modificó el ítem 32 "Obras para Mitigación de Impactos Directos e Indirectos al Medio Ambiente", y dispuso que dicho ítem no será ejecutado**. Además otros ítems, como los:

Ítem 16. Alcantarilla celular simple de H° A° 3 X 3. Fue eliminado del proyecto.

Ítem 24. Pórtico de señalización. No será ejecutado

Ítem 26. La ejecución de drenes de banquina, fue eliminado del proyecto.

Ítem 29 y 30. Empedrado zona urbana en Pto. Antequera y San Pedro. No serán ejecutados."

El **07 de enero de 2005**, por la Orden de Cambio N° 2, del Tramo Sta. Rosa - Nva. Germania, se modificó **el ítem 31 "Obras para Mitigación de Impactos Directos e Indirectos al Medio Ambiente". Ítem que no será ejecutado por instrucciones recibidas del MOPC.**

La Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental", en su art. 14°, establece, entre otros, que: "...las alteraciones en la ejecución del proyecto, cometidas con el objeto de transgredir obligaciones previstas en esta Ley, serán sancionadas con la cancelación de la validez de la DIA y la inmediata suspensión de la obra o actividad".



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

El art. 17° del Parágrafo Cuarto del Decreto Reglamentario N° 14.281/96, establece que: *“La DIA será cancelada cuando ocurriera incumplimiento del PGA, así como en el caso que se produzcan alteraciones en la ejecución del proyecto, cometidas con el objeto de transgredir obligaciones previstas en la Ley”*.

La DIA N° 30/03 expresa en su art. 7° que: *“Esta Licencia Ambiental será revocada, sin más trámite, en caso de (entre otros): ...comprobarse que no se ha dado cumplimiento a las medidas técnicas dispuestas en el PGA establecidas en el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto”*.

Observaciones 7

La SEAM no tomó acción alguna al producirse las modificaciones del proyecto dispuestas por medio de Órdenes de Cambio del MOPC, para los dos tramos de la construcción de la Ruta 11, referentes a la suspensión de los ítems de las *“Obras para Mitigación de Impactos Directos e Indirectos al Medio Ambiente”*. Con la eliminación del componente Ambiental, el MOPC incumplió el Plan de Gestión Ambiental previsto en el RIMA (EIA), documento que se constituyó en la base de la DIA, específicamente en el punto 9, Plan de Gestión Ambiental, 9.1. Programa de Mitigación de Impactos Directos y 9.2. Programa de Mitigación de Impactos Indirectos.

Asimismo, no evaluó la posibilidad de cancelar la Licencia Ambiental de la Obra de Rehabilitación y Pavimentación de la Ruta 11, ante la supresión de los ítems que dejan sin efecto la ejecución de mitigación de impacto ambiental previsto en el proyecto y consecuente cumplimiento del PGA. Omitió obligaciones establecidas en el art. 14° de la Ley N° 294/93 y el art. 7° inc. b) de la DIA.

De la respuesta

La DGCCARN, argumenta que el MOPC no comunicó a la SEAM la orden de cambio, por lo que la SEAM no pudo dar cumplimiento al art. 4° de la Ley 294/93, por lo que no pueden evaluar una posibilidad que no fue comunicada ni denunciada. Menciona que el 12 de abril de 2006, el MOPC, en respuesta a la ADDENDA, comunica la postergación del PGA por motivos financieros y que prevé su implementación conjuntamente con el inicio del tramo 2 Nueva Germania- Villa San Pedro.

Sin embargo, la Auditoría comprobó que en fecha 10 de marzo del año 2005, por Memorando INT. 247/05, el Ing. Jorge Coronel y Sr. Víctor José Duarte, Fiscalizadores Ambientales de la SEAM, informaron al Lic. Samuel Jara, Director de Fiscalización Ambiental Integrada sobre la intervención realizada según Acta del 4 de marzo del 2005. En dicha Acta, los funcionarios informaron que durante la intervención en la zona de obra, Santa Rosa del Aguaray, se comprobó la prosecución efectiva de la obra y de las actividades impactantes, y señalaron **específicamente el incumplimiento de las ETAGS**. Indicaron, además, que al momento de la intervención, en el campamento, no contaban con la Licencia Ambiental expedida por la SEAM. Por lo tanto, las respuestas no levantan lo observado, teniendo en cuenta la responsabilidad que la SEAM tiene sobre lo establecido en el art. 14° de la Ley N° 294/93 y el art. 7° inc. b) de la DIA.

Conclusiones

- 7.1 La SEAM tuvo conocimiento del incumplimiento de las ETAGs por parte del MOPC en la construcción de la Ruta 11, mediante la intervención realizada e informada por sus funcionarios en fecha 4 y 10 de marzo del 2005. Sin embargo, aún en conocimiento de la trasgresión de las obligaciones previstas en la Ley, no sancionó, ni procedió a la cancelación de la Declaración de Impacto Ambiental e inmediata suspensión de la obra, según está establecido en el art.14° de la Ley 294/93 y en el art. 7° de la DIA 30/03,
- 7.2 La SEAM trasgredió el Decreto Reglamentario N° 14.281/96 art. 17°, parágrafo cuarto, al no cancelar la Licencia Ambiental de la Obra de Rehabilitación y Pavimentación de la Ruta 11, ante el incumplimiento del PGA, permitiendo que la obra vial continúe sin establecer el control sobre los impactos ocasionados por la Ruta 11 al medio ambiente, tal como se había previsto y gestionado ante la SEAM.
- 7.3 La DGCCARN de la SEAM, justifica al MOPC la suspensión de los ítems ambientales, siendo que la misma es la encargada de velar por su cumplimiento.
- 7.4 La situación manifestada denota déficit en el control del cumplimiento de las condiciones establecidas en la DIA. Además, evidencia ausencia de un sistema de control y seguimiento integral de los proyectos, obras y/o actividades con Licencias Ambientales, DIAs que emite.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

Recomendaciones

- 7.1 La SEAM debe realizar las acciones necesarias a fin de cumplir lo establecido en el art. 14° de la Ley N° 294/93, el art. 17°, párrafo cuarto, del Decreto N° 14.281/96 y el art. 7° inc. b) de la DIA.
- 7.2 La DGCCARN debe establecer criterios ambientales generales y específicos para Obras Viales, que fundamenten su aprobación de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental" y su Decreto Reglamentario.
- 7.3 La DGCCARN debe establecer un sistema de control interno que salvaguarde el cumplimiento de lo emitido u otorgado por la Institución, como DIAs u otros, de modo a asegurar la credibilidad Institucional en el proceso de EvIA y el mismo proceso.
- 7.4 La DGCCARN debe llevar un control y registros del cumplimiento de los PGA, las medidas de mitigación ambiental, las DIAs, y otras medidas ambientales obligatorias y aplicar la Ley en caso de comprobación de incumplimiento.

2.8.- DEL MONITOREO Y SEGUIMIENTO DE LA DIA POR PARTE DE LA SEAM

El art. 23° del Decreto Reglamentario N° 14.281/96 de la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental", establece que: "La DOA (hoy SEAM) será la responsable del seguimiento y vigilancia del cumplimiento de lo establecido en la DIA".

Observación 8

Consultada la SEAM sobre el monitoreo o seguimiento del proyecto Ruta 11 en cumplimiento de lo establecido en la DIA, informó que no realiza el seguimiento o monitoreo periódico de la obra.

De la respuesta

La DGCCARN responde que, atendiendo al art. 12°, inciso g) de la Ley 1561/00, realiza el acompañamiento al MOPC cuando éste lo requiere, considerando que el MOPC es el responsable del cumplimiento de las ETAGs y de hacer cumplir el Plan de Gestión Ambiental y que la Unidad Ambiental del MOPC es la responsable de obligar al contratista el cumplimiento legal.

Sin embargo, en la DIA, la SEAM estableció que ante el incumplimiento de lo ordenado en la misma, se cancelará la Licencia sin más trámites. Esta situación no se concretó por déficit en el sistema de seguimiento de los proyectos. Esta Auditoría se ratifica en lo observado.

Conclusiones

- 8.1 La SEAM es responsable de vigilar el cumplimiento de la DIA y no puede delegar dicha facultad al MOPC.
- 8.2 La situación señalada denota déficit en el control del cumplimiento de las condiciones establecidas en la DIA y se evidencia ausencia de un sistema de control y seguimiento integral de los proyectos, obras y/o actividades con Licencias Ambientales-DIAs que emite.

Recomendación

8. La SEAM-DGCCARN deberá implementar, en la brevedad, mecanismos idóneos que identifiquen y alerten oportunamente sobre el incumplimiento de las DIAs u normativas ambientales o administrativas obligatorias o exigibles, en el marco del proceso de EvIA.

2.9.- DE LA INTERVENCIÓN DE LA SEAM EN LA OBRA

En el Acta de Intervención N° 259/05 del **04 de marzo de 2005**, los funcionarios intervinientes de la SEAM, expresan: "...se ha constatado lo siguiente:

- 1.- Construcción de Ruta desde el cruce Sta. Rosa hasta Nva. Germania con movimiento de tierra y empresa de transporte y maquinarias.
- 2.- Existen dos campamentos (1° en la progresiva 3300 y el 2° en la progresiva 24000 aprox.). En el campamento 1° se encuentran depositados lo siguiente: 1 Tanque Combustible, 1 Taller mecánico, 4 contenedores (1 dormitorio, oficina, depósito).



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

- 3.- *La consultora ELECTROCONSULT es la fiscalizadora de la obra contratada por el MOPC.*
- 4.- *Los obreros no tienen indumentarias apropiadas para las obras ejecutadas.*
- 5.- *El incumplimiento de la ETAG, en el campamento y camino auxiliar. (El subrayado es nuestro).*

En fecha **10 de marzo del 2005**, por Memorando INT. 247/05 dirigido por el Ing. Jorge Coronel y Sr. Víctor José Duarte, Fiscalizadores Ambientales de la SEAM, al Lic. Samuel Jara, Director de Fiscalización Ambiental Integrada, se informa sobre la intervención realizada según Acta del 4 de marzo del 2005. El Memorando Int. N° 247/05, expresa textualmente:

“ACTIVIDADES DEL PROYECTO

- *En el momento de la Fiscalización se pudo observar las tareas de movimiento de suelo, para la construcción de la ruta 11, abarcando una extensión de unos 1000 m de largo por 40 m de ancho.*
- *El Camino Auxiliar en el tramo en cuestión se encuentra operativo para todo tiempo.*
- *En el campamento se encuentra funcionando un taller y un surtidor de combustible.*
- *Transporte de materia prima (arena, agua).*

ACTIVIDADES IMPACTANTES

- *Generación de polvo en todo el trayecto en construcción.*
- *Disposición de residuos a cielo abierto sin ningún tratamiento en el campamento.*
- *Emisión de gases y ruidos.*
- *Trabajan en horario continuado.*
- *Los obreros no cuentan con indumentarias apropiadas (casco, guantes, tapa boca, etc.).*
- *Falta de señalizaciones adecuados (carteles, balizas, etc.).*
- *Existe un peligro potencial de accidentes de tránsito por falta de señalización adecuada”.*

La DIA establece la validez de no más de dos años de la Licencia Ambiental del Proyecto, con la condición de que la actividad cumpla con las medidas de mitigación contempladas en el PGA del estudio. Las ETAGs deberán ser aplicadas por la contratista de obras. Asimismo, constituyen la base del PGA que conforma el EIA aprobado por la SEAM, de cumplimiento obligatorio para el MOPC, para la contratista y la consultora-fiscalizadora.

El art. 7º de la DIA establece que la Licencia Ambiental será revocada sin más trámite en caso de que se compruebe que no se ha dado cumplimiento a las medidas técnicas dispuestas en el Plan de Gestión Ambiental establecidas en el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto.

Observación 9

Los fiscalizadores de la SEAM, en fecha 04 de marzo de 2005 realizaron una fiscalización en la zona de obra, Santa Rosa del Aguaray, e informaron por Memorando Int. N° 247/05 al Director de Fiscalización Ambiental Integrada, sobre la prosecución efectiva de la obra y de las actividades impactantes, especialmente aquellas relacionadas al incumplimiento de las ETAGs. Al momento de la intervención de la SEAM, en el campamento de la Contratista, ésta no contaba con la Licencia Ambiental.

De la respuesta

La DGCCARN manifiesta que las actividades del proyecto y las actividades impactantes mencionadas en el informe de fiscalización del 04 de marzo del 2005, se encuentran relacionadas al incumplimiento de las ETAGs cuyo responsable es el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. Que es el MOPC, mediante su Unidad Ambiental, a través de las Especificaciones Técnicas Ambientales Generales (ETAGs), el que debe obligar a los contratistas a legalizar las obras complementarias, tales como Canteras, Áreas de Préstamo, Campamentos, otros, presentando las documentaciones establecidas en la Ley N° 294/93 y su Decreto Reglamentario.

De acuerdo a lo expresado por la DGCCARN, el responsable de la verificación del cumplimiento de las normativas ambientales es el MOPC, sin tomar en consideración que la SEAM es la autoridad de aplicación de las normativas ambientales.

Conclusión

9. La SEAM verificó el incumplimiento de las ETAGs, sin embargo no tomó medida alguna respecto al incumplimiento, considerando que las medidas técnicas se encuentran establecidas en el Plan de Gestión



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

Ambiental del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto aprobado. En dicho sentido, omitió aplicar el art. 7° de la Licencia Ambiental vigente que establece que la Licencia Ambiental será revocada sin más trámite en caso de que se compruebe que no se ha dado cumplimiento a las medidas técnicas dispuestas en el Plan de Gestión Ambiental establecidas en el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto.

Recomendación

9. La SEAM-DGCCARN deberá implementar, en la brevedad, mecanismos idóneos que identifiquen y alerten oportunamente sobre los factores de riesgos potenciales que permitirían el incumplimiento de las DIAs u normativas ambientales o administrativas obligatorias o exigibles, en el marco del proceso de EvIA.

2.10.- DE LA COMPETENCIA DE LA SEAM Y OTRAS INSTITUCIONES EN LAS AUTORIZACIONES PREVIAS A LA EJECUCIÓN DE OBRAS VIALES

Preguntada la SEAM si la DIA se ajusta al art. 12°, inciso b) de la Ley N° 294/93 "De Evaluación De Impacto Ambiental"; responde que sí se ajusta y expresa: "Es decir que la licencia ambiental emitida no representa una autorización para realizar la actividad, sino que solamente representa la habilitación para solicitar a otros organismos la autorización correspondiente en este caso los organismos que deben autorizar la actividad son los municipios afectados por el proyecto". Y aclara lo expuesto anteriormente diciendo que: "...la Ley orgánica municipal N° 1294/87, faculta al municipio a autorizar la ejecución, clausura u otro de una determinada actividad mediante la emisión de normativa (ordenanza, resoluciones)".

La Ley N° 1.561/00 art. 13°, establece que: "La SEAM promoverá la descentralización de las atribuciones y funciones que se le confiere por esta ley, a fin de mejorar el control ambiental y la conservación de los recursos naturales, a los órganos y entidades públicas de los gobiernos departamentales y municipales que actúan en materia ambiental. Asimismo, podrá facilitar el fortalecimiento institucional de esos órganos y de las entidades públicas o privadas, prestando asistencia técnica y transferencia de tecnología, las que deberán establecerse en cada caso a través de convenios".

La Ley N° 1.561/00, art. 23° establece: "La Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales deberá formular, coordinar, supervisar, evaluar y ejecutar de modo compartido con los gobiernos departamentales y las municipalidades, programas, proyectos, actividades de evaluación de estudios sobre los impactos ambientales y consecuentes autorizaciones, control, fiscalización, monitoreo y gestión de la calidad ambiental".

La Ley N° 1.294/87 "Orgánica Municipal", en su art. 19°, establece que la Municipalidad: "En los casos en que deban efectuarse obras o servicios públicos de competencia de las Municipalidades o de otras entidades estatales, o de ambas, la realización de dichas obras o servicios deberán coordinarse entre las entidades respectivas en forma conveniente al interés público".

Observación 10

La DGCCARN- SEAM expresó que la Licencia Ambiental emitida por la misma, no representa una autorización para realizar la actividad, sino que solamente representa la habilitación para solicitar a otros organismos la autorización correspondiente. Afirma que, la Municipalidad es el órgano facultado por Ley Orgánica Municipal N° 1.294/87 para autorizar la ejecución de las Obras Viales. Se dio inicio a la obra el 21 de enero de 2002 y se emite la DIA N° 30/03 (18-09-03). Se observa que dichas obras viales fueron autorizadas por el MOPC, sin autorización de los municipios y sin licencia ambiental previa como requiere la SEAM.

De la respuesta

La DGCCARN responde que es responsabilidad del MOPC, si se ejecutó la actividad sin autorización de los municipios y que la DIA constituye el documento que otorga al solicitante la licencia para iniciar o proseguir la obra.

Conclusiones

10. De acuerdo a la Ley N° 1.561/00, art. 23° y a la Ley N° 1.294/87 "Orgánica Municipal", art. 19°, los organismos deben trabajar en forma coordinada en cuanto a las autorizaciones y fiscalizaciones de actividades.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

Recomendación

10. La SEAM debe implementar mecanismos para una gestión coordinada con los municipios con el fin de posibilitar el cumplimiento de las normativas ambientales.

2.11.- DE LAS LICENCIAS AMBIENTALES PARA ACTIVIDADES RELACIONADAS A LA OBRA

Para la ejecución de la obra se realizaron extracciones de material pétreo de dos canteras de la empresa TECNOEDIL, ubicada a 20 Km del cruce de la Ruta 10 con la Ruta 3, y a 120 km del inicio del tramo de la Ruta 11, para el tramo Sta. Rosa-Nueva Germania, y de la cantera comercial Minera Ypacarai-SACI, del Dpto. de Pte. Hayes, para el tramo San Pedro - Pto. Antequera. Así también, se requirió la extracción de arena de las Áreas de Préstamo: dos áreas de préstamo de arena de yacimiento, seis de material A-2-4 y una de suelo, todas ubicadas en áreas próximas a la ruta a lo largo de las progresivas, en su mayoría del tramo Sta. Rosa – Nueva Germania, con excepción de dos ubicadas próximas al tramo de San Pedro - Pto. Antequera.

Se observó que en las áreas de préstamo no se realizaron acciones para cumplir un Plan de Recuperación Ambiental. Se resalta especialmente la ubicada en la progresiva 85-900 (aproximadamente), próximo al tramo San Pedro - Pto. Antequera, ubicada próxima y a menor distancia de 300 mts de un curso hídrico y de gran pendiente. Observado este lugar (Inspección In Situ de la Auditoría), se concluye que el mismo constituye un sitio de interés ambiental por el paisaje escénico y con vulnerabilidad debido a contener y estar próxima a lagunas naturales, suelo arcilloso y/o su sistema de humedales.

El art. 7° de la Ley 294/93 “De Evaluación De Impacto Ambiental” establece que se requiere EvIA para las siguientes actividades (entre otras): inc. o) obras de construcción, desmontes y excavaciones. El Decreto Reglamentario N° 14.281/96, art. 5°, inc. 4°, menciona: “Extracción de minerales sólidos, superficiales o de profundidad y sus procesamientos; explotaciones que tengan un movimiento total de tierras y/o materiales pétreos superior a 10.000 m3, y/o cuando estas explotaciones se desarrollen a distancia de 300 mts o menos de curso fluviales y/o en pendientes superiores a 10% o en las cercanías de comunidades indígenas ...– Las explotaciones de materiales de préstamo, con movimiento total de tierra y/o materiales pétreos inferior a los 10.000 metros cúbicos no necesitaran estudio de impacto ambiental, pero las mismas deben estar ajustadas a las normas legales referentes a la materia... - En los casos no previstos, o menores que los citados, cuando estén situados en áreas de relevante interés ambiental, a criterio de la DOA, podrá ser exigido un EIA/RIMA y/o un Plan de Control Ambiental (PCA). Todo los EIAs, RIMAs y PCAs de extracción mineral deberán presentar un Plan de Recuperación Ambiental (PRA) del área de explotación”.

La SEAM, por medio de la nota 1015/03 DGCCARN, de fecha 10 de julio de 2003, dirigida a la consultora ELECTROCONSULT del PARAGUAY S.A., estableció que las áreas proveedoras de material pétreo y no consolidado deberán contar con la Licencia Ambiental correspondiente.

Los técnicos de la EvIA de la SEAM, en fecha 13 de noviembre de 2002, solicitaron por medio de la Addenda, entre otros, documentaciones sobre las áreas de préstamos y canteras contempladas en el marco del proyecto, que no fueron completadas por la proponente Empresa ELECTROCONSULT del PARAGUAY S.A..

Al ser consultada la SEAM sobre las Licencias Ambientales de las canteras y de las áreas de préstamos, indica que no existen Licencias Ambientales otorgadas para estas actividades.

Observaciones 11

- a) La SEAM omitió la verificación del cumplimiento de normativas ambientales de las obras complementarias de la Ruta 11, como las correspondientes a canteras y áreas de préstamo.
- b) La SEAM no emitió Licencias Ambientales referentes a las canteras y áreas de préstamos referentes al proyecto de la Ruta 11.
- c) Las áreas de préstamos, al no contar con las Licencias Ambientales, tampoco cuentan con un Plan de Recuperación Ambiental.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

De la respuesta

La DGCCARN responde que es responsabilidad del MOPC la verificación del cumplimiento de normativas ambientales que se encuentran incluidas en las ETAGs y debe obligar a la contratista a legalizar las obras complementarias de acuerdo a la Ley N° 294/93 y el Decreto Reglamentario N° 14.281/96.

Dicho descargo no levanta lo observado, debido a que no se puede obviar del análisis del proyecto Ruta 11, las obras complementarias necesarias para la ejecución de la misma y especificadas en la Ley 294/93 y su Decreto Reglamentario.

Conclusión

11. La DGCCARN no incluyó en su análisis, ni exigió el cumplimiento de los requisitos relacionados a autorizaciones del uso de áreas de préstamo y canteras ya que emitió la DIA el 18 de setiembre del 2003, sin tomar en cuenta sus propios requerimientos de fecha 10 de julio de 2003, referentes a la necesidad de contar con la Licencia Ambiental para las áreas proveedoras de material pétreo y no consolidado.

Por tanto, la DGCCARN trasgredió el inc. o) del art. 7° de la Ley 294/93 "*De Evaluación De Impacto Ambiental*", y el inc. 4° del art. 5° del Decreto Reglamentario N° 14.281/96, sobre la necesidad de exigir una EvIA para las áreas proveedoras de material pétreo y no consolidado.

Recomendaciones

11.1 La DGCCARN no deberá conceder, en general, la renovación de Licencias Ambientales en caso de incumplimiento constatado de la DIA sujeta a renovación, sin aplicar las sanciones correspondientes y hasta tanto se cumplan los requisitos legales exigidos.

11.2 La DGCCARN debe verificar y exigir el cumplimiento del inc. o) del art. 7° de la Ley 294/93 "*De Evaluación De Impacto Ambiental*", y el inc. 4° art. 5° de su Decreto Reglamentario N° 14.281/96, sobre la necesidad de exigir una EvIA para las áreas proveedoras de material pétreo y no consolidado del proyecto Ruta 11.

2.12.- DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES DE LOS CONSULTORES

El 4 de noviembre de 2002, la firma ELECTROCONSULT del PARAGUAY inicia ante la SEAM el proceso para la obtención de la DIA.

El 27 de enero del 2003, la SEAM comunica a ELECTROCONSULT del PARAGUAY, que la empresa consultora se encuentra inscrita en el catastro técnico de Consultoras Ambientales (CTCA), bajo el Código E-83, y de su habilitación para el EIA. El 10 de julio de 2003, en los TOR remitidos a la consultora, la SEAM comunica que deberá informar el nombre del consultor que realizará el EIA, con el número de código correspondiente al registro de consultores ambientales de la SEAM.

El 18 de julio del 2003, la firma consultora informa a la SEAM que la empresa responsable del EIA es ELECTROCONSULT del PARAGUAY S.A. y presenta a Alba Inchausti como responsable de la elaboración del proyecto.

El art. 20° del Decreto N° 14.281/96 de la Ley N° 294/93 "*De Evaluación De Impacto Ambiental*", establece que: "*Los consultores deberán contar con el personal competente que garantice el cumplimiento de los requerimientos técnicos y científicos para este tipo de estudio*".

La Auditoría solicitó al nexo designado por la SEAM, el listado de profesionales responsables del EIA, con la descripción de temas abordados y los informes correspondientes. Al respecto, han informado que la SEAM cuenta con el registro de la consultora, sin embargo no existe el detalle de profesionales de la misma.

Observaciones 12

a) La SEAM entregó los TOR a la empresa consultora encargada del inicio de los trámites para la obtención de la DIA, sin que la misma estuviere registrada previamente en el Catastro Técnico de Consultores Ambientales de la SEAM.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

- b) En el mismo sentido, la SEAM tampoco verificó el listado de profesionales que realizaron el EIA del proyecto de la Ruta 11, según lo exigen las normativas legales.

De la respuesta

La DGCCARN no emite respuesta alguna, sino que adjunta un listado de Consultores Ambientales, según el cual el responsable de la Empresa ELECTROCONSULT del PARAGUAY S.A. es el Lic. Miguel Cardona. Además, en el listado no se especifica el plantel técnico de las empresas.

Conclusión

12. La SEAM no verificó la nómina de consultores encargados de la elaboración del EIA. En este sentido, no ejerció un control efectivo sobre las empresas consultoras y/o consultores independientes y/o dependientes de las consultoras, con lo que posibilitó que la legitimidad de los documentos emitidos sea cuestionable en su veracidad y calidad, sobre todo en cuanto al cumplimiento de los requerimientos técnicos y científicos para este tipo de estudio.

Recomendación

12. La DGCCARN debe establecer mecanismos de control y verificación de la idoneidad de la nómina de consultores encargados de la elaboración de los EIA, de las empresas consultoras y/o consultores independientes, a fin de precautelar el cumplimiento estricto de los requerimientos técnicos y científicos para estos estudios.

2.13.- DE LA RENOVACIÓN DE LA LICENCIA AMBIENTAL

En fecha **20 de diciembre del 2005**, por nota SN N° 665/05 de fecha 16 de diciembre del 2005, el MOPC **solicita la renovación de la Licencia Ambiental N° 30/03** y remite el Cuestionario Ambiental Básico para su análisis y aprobación, aclarando que lo hace en el marco del Convenio Interinstitucional suscripto entre el MOPC y la SEAM.

Una copia del Convenio Interinstitucional, suscripto entre el MOPC y la SEAM, fue solicitada por esta Auditoría a la DGCCARN, respondiendo que no tiene conocimiento del mismo.

Observaciones 13

- a) EL MOPC solicitó a la SEAM la renovación de la Licencia Ambiental N° 30/03. Esta gestión la realizó a casi tres (3) meses de haber vencido el plazo de la Licencia Ambiental con que contaba.
- b) La DGCCARN, que concedió la Licencia Ambiental, manifestó no conocer el marco mencionado por el proponente, sin embargo, asume y permite la prosecución de las gestiones solicitadas.

De la respuesta

La DGCCARN argumenta que todas las Licencias Ambientales fueron canceladas por Res. N° 168/06 y que la firma de convenio no exime al MOPC de adecuarse a las leyes ambientales.

La SEAM canceló las Licencias Ambientales por Res. N° 168/06, sin embargo la DIA 30/03 ya quedó caduca por plazo vencido. No obstante las obras siguen en ejecución sin la Licencia Ambiental correspondiente.

Conclusión

- 13.1 El proceso establecido en la Ley N° 294/93 y su Decreto Reglamentario no se cumple a cabalidad, como se pudo constatar cuando el MOPC solicitó a la SEAM la renovación de la Licencia Ambiental N° 30/03 a casi tres (3) meses de haber vencido el plazo y la obra sigue en ejecución sin contar con la Licencia Ambiental correspondiente.
- 13.2 La SEAM no realiza acciones para la aplicación de sanciones ante el incumplimiento constatado.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

Recomendación

13. La DGCCARN deberá establecer y aplicar sanciones en casos de incumplimiento de los requisitos legales exigidos en el proceso de EvIA.

La SEAM deberá presentar a ésta Contraloría General en un plazo no mayor de 90 (noventa) días un **"PLAN DE ACCION CORRECTIVA"**, en atención a las recomendaciones de este informe, quedando bajo potestad de la Contraloría General de la República la verificación de su cumplimiento en cualquier etapa.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

CAPITULO 3

ENTIDAD AUDITADA – MOPC

Antecedentes del Informe Final

Por nota CGR N° 3.580/06, del 21 de junio del 2006, fue remitido al MOPC el Informe de Comunicación de Observaciones efectuado por las Direcciones Generales de Control de Obras Públicas y de Control Recursos Naturales, a partir del cual y con 10 días de plazo improrrogables, dicha Institución debía presentar a este Organismo Superior de Control los descargos pertinentes sustentados en documentos.

El MOPC emitió el descargo al Informe de Comunicación de Observaciones del aspecto ambiental, mediante nota U.A. N° 403/06, de fecha 18 de julio del 2006, contenido en el Expediente CGR N° 4.173/06.

Fueron analizadas las respuestas emitidas en el descargo del MOPC, verificándose que las mismas no están debidamente acompañadas de documentación sustentatoria y no levantan las observaciones. Esta Auditoría se reafirma en las observaciones emitidas y emite las conclusiones y recomendaciones correspondientes.

ANALISIS DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

3.1 DE LA ETAPA PREVIA AL LLAMADO A LICITACIÓN DE OBRAS VIALES

El **03 de agosto del 2001**, por Resolución MOPC 455/01, el MOPC aprueba los Pliegos de Bases y Condiciones para el Llamado **MOPC 24/2001** de "Precalificación y Licitación Pública Nacional de Empresas Constructoras Especializadas en Obras Viales, para la Rehabilitación y Pavimentación de la Ruta N° 11 "Juana de Lara", en los siguientes tramos: Obra 1: Santa Rosa - Nva. Germania 30 Km; Obra 2: San Pedro - Pto. Antequera 16 Km"; y para el Llamado **MOPC N° 25/01** "Precalificación y Licitación Pública Nacional de firmas Consultoras, para la realización de los siguientes servicios: "Estudio de Impacto Ambiental, Diseño Final de Ingeniería y Supervisión para la Obra de Rehabilitación y Pavimentación de la Ruta N° 11 "Juana de Lara", Tramo Santa Rosa - Puerto Antequera".

El 06 de agosto del 2001 se realizó la publicación periodística del Llamado a Licitación MOPC N° 24/01 de empresas constructoras – Obra Vial "Juana de Lara" Tramo: Santa Rosa – Pto. Antequera (Diario La Nación) y también en **agosto de 2001** se realizó el **LLAMADO MOPC 25/2001**.

En la nota S.N° 245 del MOPC, del 10 de junio de 2005, firmada por el Ministro-Sustituto Pánfilo Benítez, se menciona entre otras consideraciones: "Rehabilitación y pavimentación de la Ruta Nacional N° 11, tramo: Ruta Nacional N° 3 Nueva Germania... fueron licitadas sin contar con los estudios requeridos". Así mismo, en el informe sobre la "Rehabilitación y pavimentación de la Ruta 11 tramo Santa Rosa Nueva Germania" se lee: "Para el llamado fue adoptado un cómputo métrico obtenido de una inspección visual del tramo para 30 km, previéndose la elaboración final por una empresa consultora,....".

La Ley N° 1533/00 "Que Establece El Régimen De Obras Públicas", en su art. 50°, establece que: "Todo proyecto de obra pública deberá contar con el Estudio de Factibilidad Técnica que lo justifique, el cual será realizado por las oficinas de la administración licitante u otra de carácter público, o en su defecto, por consultoras privadas contratadas para ello, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley".

La Orden de Inicio de la obra se dio en fecha 21 de enero de 2002.

Observación 1

El proyecto "Rehabilitación y pavimentación de la Ruta 11 tramo Santa Rosa Nueva Germania" no contó en su inicio con el Estudio de Factibilidad Técnico –Económica. Se realizó el llamado para la construcción de la obra por Licitación MOPC N° 24/01, de empresas constructoras para la Obra Vial "Juana de Lara" Tramo Santa Rosa – Pto. Antequera, sin este requisito.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

De la respuesta

Como respuesta la UA del MOPC sugiere que la DV responda este ítem, ya que en el Archivo de la UA no cuenta con antecedentes del proceso administrativo del referido llamado.

Sin embargo, esta Auditoría se realizó a la entidad MOPC, por lo que la respuesta dada como **sugerencia** para ser tratada por alguna otra dependencia de la misma institución no puede tomarse como válida, más aún teniendo en cuenta que en el proceso de la Auditoría, se aclaró que las gestiones para dar respuesta a la misma debe ser coordinadas internamente, por ser la entidad la responsable del tema auditado. La respuesta denota un desinterés y desidia total en la responsabilidad de su gestión.

Esta Auditoría se reafirma en la observación.

Conclusión

1. El MOPC inició el proceso de licitación para la construcción del proyecto de la Ruta 11, sin contar con el estudio previo requerido. Por tanto, incumplió y trasgredió lo establecido en el art. 50° de la Ley N° 1533/00, referente a que *“Todo proyecto de obra pública deberá contar con el Estudio de Factibilidad Técnica que lo justifique, el cual será realizado por las oficinas de la administración licitante u otra de carácter público, o en su defecto, por consultoras privadas contratadas para ello, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley”*.

Recomendación

1. El MOPC debe contar con los Estudios de Factibilidad, indefectiblemente, en forma previa al inicio de las obras, ya que el objeto de los mismos es evaluar los criterios, establecer los riesgos y realizar los análisis para la toma de decisión. Para esto deberá revisar y contar con procedimientos internos que aseguren el cumplimiento de los procesos lógicos para obras viales, y con planes estratégicos anuales, a los cuales deberán responder la planificación de las actividades a ser ejecutadas.

3.2 DE LOS LLAMADOS MOPC N° 25/01 Y MOPC N° 24/01

El 23 de agosto de 2001, según Acta N° 14, la DINOP aprobó las *“Condiciones Generales del Contrato de Consultoría, para el Llamado N° 25/01”* y, el 30 de agosto de 2001, según Acta N° 15, las ETAGs para el Llamado N° 25/01. El 26 de septiembre del 2001 se recepcionaron los documentos de las firmas participantes siguientes:

- 1-Consortio Ruta 11 –Juana de Lara;
- 2-E.I.T. –Estudios de Ingeniería y Transporte SRL;
- 3-Consortio ELECTROMON –COMYCSA;
- 4-ELC- ELECTROCONSULT del Paraguay.

El **17 de octubre del 2001**, se realizó el **Acto de Recepción y Apertura de Propuestas del Llamado MOPC N° 24/01**.

La Ley N° 1533/00 *“Que Establece El Régimen De Obras Públicas”* en su art. 13° establece: *“Para el llamado a licitación las entidades licitantes estarán obligadas a prever los efectos sobre el medio ambiente que pueda causar la ejecución de la obra pública, basándose en los estudios de impacto ambiental previstos por ley de protección del medio ambiente y equilibrio ecológico. Los proyectos incluirán las obras necesarias para que se preserven o restauren las condiciones ambientales, cuando éstas fueran modificadas”*. (El subrayado es nuestro)

Observación

- 2.1 El MOPC realizó la convocatoria para la construcción de la obra, por medio del **LLAMADO MOPC N° 24/01**, sin presentar el Estudio de Impacto Ambiental a la SEAM, dejando de lado lo establecido en el art. 13° de la Ley N° 1533/00. No existen motivos de excusación que sirvan de justificación para el MOPC en cuanto al incumplimiento de las normativas y exigencias ambientales.

El **01 de noviembre de 2001**, el MOPC ordena proceder al estudio de los Informes Técnicos y Económico-Financieros, referentes a los Documentos de Calificación presentados por las firmas y/o consorcios de firmas participantes del *“Llamado MOPC N° 25/2001”*. Las firmas y/o Consorcios precalificados fueron:



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

- 1-Consortio Ruta 11 –Juana de Lara;
- 2-E.I.T.-Estudios de Ingeniería y Transporte SRL;
- 3-Consortio ELECTROMON-COMYCSA;
- 4-ELC-ELECTROCONSULT del PARAGUAY.

El **08 de noviembre de 2001**, se realizó el Acto de Apertura de los Sobres N° 3 "OFERTA", con la participación de las firmas y/o consorcios de firmas que fueron precalificados para la apertura de las propuestas económicas del **Llamado MOPC N° 25/01**.

El **15 de noviembre de 2001**, en Acta de Reunión de la Comisión de Licitaciones se decide: "**Declarar desierto el Llamado MOPC N° 24/2001**, *Precalificación y Licitación Pública Nacional de Empresas Constructoras Especializadas en Obras Viales para la Rehabilitación y Pavimentación de la Ruta N° 11, en los siguientes tramos: Obra 1: Santa Rosa - Nueva Germania 30 Km Obra 2: San Pedro - Puerto Antequera 16,14 Km y proceder a una nueva convocatoria, en forma inmediata.* En el Acta expresan que: "Las cantidades estimadas inicialmente y utilizada en la elaboración del Pliego de Bases y Condiciones del Llamado a Licitación Pública (24/2001), resultarían insuficientes y ocasionaría a la hora de su ejecución un mayor costo que el estimado actualmente.... Así mismo se deben prever obras necesarias para la mitigación de los impactos directos o indirectos del medio ambiente que según en obras de características similares representan más del 10 % del costo de la obra". Por tales razones el MOPC aduce que las propuestas presentadas no atienden a los intereses de la República del Paraguay, declarando desierto **el Llamado MOPC N° 24/2001**. (El subrayado es nuestro).

Por Resolución MOPC N° 771/01 del **15 del noviembre de 2001**, "...se declara desierto el llamado MOPC N° 24/01, *Precalificación y Licitación Pública Nacional de Empresas Constructoras...*". Al siguiente día, el **16 de noviembre de 2001**, por **Publicación Periódística** (Diario Noticias) se hace el Llamado a Licitación **MOPC N° 24/01**, 2da. Convocatoria.

La Ley N° 1533/00 "*Que Establece El Régimen De Obras Públicas*", en su art. 20° estipula que: "*La administración licitante rechazará las ofertas que no se ajusten al pliego. Si el rechazo fuese de la totalidad de las ofertas o no quedasen tres ofertas válidas, se declarará desierto la licitación y se llamará a una nueva. Se procederá de igual manera, si en el primer llamado no se hubiesen presentado tres ofertas válidas*".

Observaciones

- 2.2. Se destaca la celeridad interpuesta por el MOPC, en este caso, desde la reunión en la cual se resolvió declarar desierto el llamado N° 24/01, y la emisión de la Resolución MOPC N° 771/01 y la publicación periódica, transcurrieron 24 horas.
- 2.3 Con estos acontecimientos, se posibilitó indirectamente que el acto licitatorio del Llamado N° 24/01 se realice en forma posterior al Llamado de la Licitación N° 25/01.

El **27 de noviembre de 2001**, según Acta de reunión de la Comisión de Licitaciones se procede al estudio del Informe de Evaluación referente a la Propuesta Económica pertenecientes a las firmas y consorcio de firmas consultoras precalificados participantes en el Llamado MOPC N° 25/01. Se adjudica el Llamado MOPC N° 25/2001 a la firma ELECTROCONSULT del PARAGUAY, conforme al siguiente detalle:

- ✚ Para la Fase A que contempla los Estudios de Factibilidad Técnico-Económica, Estudios de Impacto Ambiental y Diseño Final de Ingeniería y;
- ✚ Para la Fase B que contempla la Supervisión de las Obras. (El subrayado es nuestro).

Observación

- 2.4 La Licitación para el "*Estudio de Factibilidad Técnico Económica, Estudio de Impacto Ambiental, Diseño Final de Ingeniería y Supervisión de la Obra de Rehabilitación y Pavimentación de la Ruta 11 "Juana de Lara" Tramo Sta. Rosa – Pto Antequera*", fue llamada y adjudicada en un proceso paralelo al de la ejecución de la obra, por lo que la confección del Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación de la construcción no contempló cabalmente las condicionantes ambientales establecidas en dicho estudio.

De la Respuesta

El MOPC, en su respuesta, informa sobre las acciones en cumplimiento de la referida Ley, empero, obvió informar sobre las fechas y secuencia de las acciones, las cuales están señaladas en el presente informe de



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

Auditoría. Respecto a la presentación del EIA a la SEAM, señalan que la misma está supeditada al resultado de la Licitación. Sin embargo la entidad no puede desconocer el tiempo que insume cada etapa, las dependencias y la secuencia que existen entre las mismas y la obligación del cumplimiento de las Leyes.

Como respuesta al aspecto observado de declarar desierto el Llamado N° 24/01, sugiere que la DV responda este ítem, ya que en el archivo de la UA no cuentan con antecedentes del proceso administrativo. Sin embargo, ésta Auditoría se realizó a la entidad: MOPC, por lo que la respuesta dada como **sugerencia** para ser tratada por alguna otra dependencia de la misma institución no puede tomarse como válida, más aún teniendo en cuenta que en el proceso de la Auditoría se aclaró que las gestiones para dar respuesta a la Auditoría debe ser coordinadas internamente, por ser la entidad la responsable del tema auditado. La respuesta denota un desinterés y desidia total en la responsabilidad de su gestión.

Esta auditoría se reafirma en las observaciones.

Conclusión

2. El MOPC trasgredió la Ley N° 1533/00, puesto que los estudios de factibilidad no fueron realizados en tiempo y forma, previos al llamado a licitación de la construcción de la obra, lo que descalifica la legalidad del proceso licitatorio. Con los efectos inmediatos que consistieron en la necesidad de readecuación de las cantidades de los ítems y la consecuente modificación del paquete estructural, además de los riesgos de impactos sobre el ambiente y sobre la comunidad que solicitó la construcción de la Ruta 11. Se mantuvo el presupuesto y sin embargo, se redujo la cantidad de ruta pavimentada de 30 Km a 19,4 Km.

Recomendación

2. El MOPC debe implementar mecanismos para que los estudios de factibilidad se ejecuten indefectiblemente en tiempo y forma, asegurando que lo propuesto se ajuste a la realidad, acorde con el diseño final de ingeniería y las medidas de mitigación de impactos ambientales, de tal forma a garantizar el cumplimiento de todo el proceso administrativo, legal y ambiental.

3.3 DEL SEGUNDO LLAMADO MOPC N° 24/2001 Y EL LLAMADO MOPC N° 25/2001

El **03 de diciembre de 2001**, se dispone la **Apertura de los SOBRES N° 1** (*Acta de Recepción y Apertura de Sobres presentado por las empresas y/o consorcios de empresas participantes del Segundo Llamado MOPC N° 24/2001, Precalificación y Licitación Pública Nacional, de Empresas Constructoras...*), y dejan constancia que los Sobres N° 2 "Ofertas" quedan depositados en la Caja de Seguridad del Gabinete del Viceministro de Administración y Finanzas para su resguardo. Participaron:

1. Consorcio Rotec;
2. Consorcio Construcciones y Viviendas Paraguayas SA y Asociados;
3. Consorcio Santa Rosa;
4. Consorcio Ingeniería Vial y Asociados;
5. Vialtec SA ;
6. Ingaer SA;
7. Barrail Hnos SA De Const.
8. Ocho A. S.A.C.I.

El **06 de diciembre de 2001**, se procede al estudio de los Informes Técnico y Económico Financiero del Segundo Llamado MOPC N° 24/2001 (*Acta de Reunión de la Comisión de Licitaciones*) para precalificar a las empresas y/o consorcios. Con el resultado de la precalificación de todas las empresas citadas anteriormente a excepción de ROTEC. El **07 de diciembre de 2001**, se procede a la apertura de los Sobres N° 2 "Ofertas", según Acta de apertura de Sobres: Propuesta Económica del Segundo Llamado MOPC N° 24/2001.

La Ley N° 1533/00 "*Que Establece El Régimen De Obras Públicas*", estipula en su art. 12°: "*La adjudicación al ganador será formalizada por contrato, previa aprobación de los resultados de la licitación por decreto del Poder Ejecutivo o resolución de la máxima autoridad del organismo convocante, según el caso. Se declarará desierta la licitación si no se hubiesen presentado tres ofertas válidas*".

El **14 de diciembre de 2001**, se resuelve **adjudicar la OBRA 1 Sta. Rosa - Nva. Germania al Consorcio Ingeniería Vial y Asociados y declarar desierta la OBRA 2: San Pedro - Pto. Antequera**, según Acta de Reunión de la Comisión de Licitaciones que procedió al Estudio del Informe de Evaluación del Sobres N° 2 de la empresas participantes del Segundo Llamado MOPC N° 24/2001.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

Asimismo, por Decreto PE N° 15.683/01, **del 13 de diciembre de 2001**, se autoriza la suscripción del Contrato del **Llamado N° 25/01** y el **19 de diciembre del 2001**, se formalizó el **CONTRATO** para la prestación del servicio *“Estudio de Factibilidad Técnico Económica, Estudio de Impacto Ambiental, Diseño Final de Ingeniería y Supervisión de la Obra de Rehabilitación y Pavimentación de la Ruta 11 “Juana de Lara” Tramo Sta. Rosa – Pto. Antequera”*, entre el MOPC y ELECTROCONSULT del PARAGUAY.

Observación 3

La adjudicación para la ejecución de la obra (según Acta de Reunión de la Comisión de Licitaciones, 14 de diciembre de 2001) se resolvió antes de proceder a la firma del **CONTRATO** para la prestación de Servicio *“Estudio de Factibilidad Técnico Económica, Estudio de Impacto Ambiental, Diseño Final de Ingeniería y Supervisión de la Obra de Rehabilitación y Pavimentación de la Ruta 11 “Juana de Lara” Tramo Sta. Rosa – Pto. Antequera”*, cuya finalidad de esta última consistió en realizar los Estudios de Factibilidad Técnico-Económica, Estudios de Impacto Ambiental y Diseño Final de Ingeniería. No consta en los archivos del MOPC, las normativas que respalden el procedimiento adoptado.

De la Respuesta

Como respuesta, la UA del MOPC sugiere que la DV responda este ítem, ya que en el archivo de la UA no cuentan con antecedentes del proceso administrativo del referido llamado. Por lo tanto, esta Auditoría se reafirma en la observación.

Conclusión

- 3.1 La adjudicación para la ejecución de la obra se resolvió antes de proceder a la firma del **CONTRATO** para la prestación de Servicio *“Estudio de Factibilidad Técnico Económica, Estudio de Impacto Ambiental, Diseño Final de Ingeniería y Supervisión de la Obra de Rehabilitación y Pavimentación de la Ruta 11 “Juana de Lara” Tramo Sta. Rosa – Pto. Antequera”*, en contravención a las Ley 1.533/00.
- 3.2 La UA del MOPC no maneja los datos relevantes de la obra, ni cuenta con las informaciones necesarias y no arbitra los medios para obtenerlos, lo que denota una falta de interés de llevar un control efectivo del cumplimiento de los aspectos ambientales, teniendo en cuenta que los procesos administrativos de previsión, inicio y ejecución de una obra vial, guardan relación con las estipulaciones, con la atención, cumplimiento y fiscalización de las normativas ambientales.

Recomendación

3. El MOPC debe arbitrar los medios para articular los diferentes procesos y dependencias responsables en el proceso de preparación de un proyecto, Llamado a Licitación, Adjudicación y cumplimiento de las Leyes Ambientales, especialmente la UA creada para atender las cuestiones ambientales y todos los procesos para llevarse a cabo una obra.

3.4 DEL INICIO DE LAS OBRAS Y LAS AUTORIZACIONES CORRESPONDIENTES

El inicio de la obra del Tramo 1 Sta. Rosa - Nueva Germania, a cargo del Consorcio de Ingeniería Vial y Asociados (CIV), se realizó, según el MOPC, con la emisión de la orden de inicio del **21 de enero de 2002**.

El MOPC, el 28 de febrero de 2002, por nota S.S.O.P. N° 118/02, dio la ORDEN DE PROCEDER a la Firma ELECTROCONSULT para la ejecución de la Fase B de los servicios de fiscalización. Desde esa fecha el MOPC computa el plazo contractual correspondiente a dicha fase.

La Ley N° 1533/00 *“Que Establece El Régimen De Obras Públicas”* en su art. 13° establece: *“Para el llamado a licitación las entidades licitantes estarán obligadas a prever los efectos sobre el medio ambiente que pueda causar la ejecución de la obra pública, basándose en los estudios de impacto ambiental previstos por ley de protección del medio ambiente y equilibrio ecológico. Los proyectos incluirán las obras necesarias para que se preserven o restauren las condiciones ambientales, cuando éstas fueran modificadas”*. (El subrayado es nuestro).

La Ley N° 294/93 *“De Evaluación de Impacto Ambiental”*, establece en su art. 7°: *“Se requerirá Evaluación De Impacto Ambiental,...inc. k) Obras viales en general”*. El art. 12° establece: *“La Declaración de Impacto Ambiental será requisito ineludible en las siguientes tramitaciones relacionadas con el proyecto: inc. b) Para obtención de autorizaciones de otros organismos públicos (...).”*



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

El Decreto Reglamentario N° 14.281/96 de la Ley N° 294/93, en el art. 17° establece que: *“La DIA constituirá el documento que otorgará al solicitante la licencia para iniciar o proseguir la obra o actividad, bajo la obligación del cumplimiento del PGA y sin perjuicio de exigírsele un nuevo EIA en caso de modificaciones significativas del proyecto, de ocurrencia de efectos no previstos, de ampliaciones posteriores o de potenciación de los efectos negativos por cualquier causa subsecuente.”*

Observaciones 4

- a) El MOPC ordenó la supervisión de la ejecución de la Obra con la orden de proceder de la Fase B, supervisión de la obra, el 28 de febrero de 2002. En esa fecha el MOPC aún no contaba con la DIA previa, documento legal de carácter obligatorio, para la autorización.
- b) La orden que dio el MOPC para fiscalizar la obra, se materializó un mes después del inicio de la obra, sin que el MOPC haya justificado a esta Auditoría la fiscalización supletoria de los trabajos realizados en ese tiempo.

De la Respuesta

El MOPC menciona la Ley 294/93 *“De Evaluación de Impacto Ambiental”*, Artículo 2° *“Se entenderá por Evaluación e Impacto Ambiental a los efectos legales, el estudio científico que, permita identificar, prever y estimar impactos ambientales en toda obra o actividad proyectada o en ejecución”*. También que la Ruta 11 es una traza existente y que para su mejoramiento consistente en pavimentación asfáltica, el MOPC ha contratado los servicios de la Firma ELECTROCONSULT del PARAGUAY para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental. Y, con relación a la Ley 1533/00, dice que el Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación de las Obras incluyó en la Sección IV, Términos de Referencia, Anexo D, Supervisión de las Obras Viales, ítem 4. CONTROL DE LAS MEDIDAS Y NORMAS DE LOS IMPACTOS AMBIENTALES DIRECTOS DE LAS OBRAS, de responsabilidad por parte del consultor. Estas últimas no guardan relación con la observación del punto.

Sin embargo, el MOPC no puede citar el Artículo 2° de la Ley N° 294/93 para excusar su actuar fuera del proceso de evaluación, mas aún teniendo en cuenta que la Ley N° 294 data del año 1993 y su Decreto Reglamentario del año 1996. No se puede entender *“Proseguir y ejecución”*, fuera de lo relacionado a las obras en ejecución durante la promulgación de la Ley 294/93. Tampoco puede aducir que la ruta 11 era una traza existente, ya que la obra es nueva y mereció una EvIA.

La respuesta no levanta las observaciones, la Auditoría se ratifica en lo observado.

Conclusión

4. El responsable del MOPC resolvió violar la Ley N° 1533/00 *“Que Establece El Régimen De Obras Públicas”*, en su art. 13° especialmente, el art. 12° inc. b) de la Ley N° 294/93 y su Decreto Reglamentario N° 14.281/96, al ordenar el inicio de la ejecución de la obra del Tramo 1: Sta. Rosa - Nueva Germania y su fiscalización, sin contar con la DIA habilitante, eludiendo así, las obligaciones legales referentes a medidas de mitigación de impacto ambiental.

Recomendaciones

- 4.1 El MOPC deberá contar previamente con la Declaración de Impacto Ambiental, para dar inicio a las obras públicas encaradas por la institución y observar las instrucciones procedentes de la entidad competente SEAM, en especial sobre el cumplimiento de los TORs, PGAs y ETAGs y de las medidas de mitigación de impactos ambientales que fueran exigibles.
- 4.2 El MOPC debe arbitrar los medios para articular los diferentes procesos, como también a las dependencias responsables en el proceso de preparación de un proyecto, Llamado a Licitación, Adjudicación y cumplimiento de la Leyes Ambientales.
- 4.3 El MOPC debe acatar los dictámenes, recomendaciones y pareceres emitidos por la institución con competencia ambiental, SEAM.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

3.5 DEL CONTROL DEL MOPC, LA FISCALIZACIÓN Y LA EJECUCIÓN DE LA OBRA

En febrero de 2002 se presentó la Primera Certificación del Tramo Sta. Rosa - Nva. Germania.

El ACTA DE **APERTURA DEL LIBRO DE LA CONTRATISTA** del Consorcio Ingeniería Vial y Asociados es de fecha **20 de abril del 2002**.

Observación 5

El Libro de la Contratista, que registra los trabajos a ser ejecutados, se abrió oficialmente a tres meses del inicio de la obra. Esta Auditoría no fue informada de la legalidad del procedimiento utilizado por el MOPC a efectos del pago del primer certificado.

De la Respuesta

Como respuesta a este punto, la UA sugiere que la DV responda porque en el Archivo de la UA no se cuenta con antecedentes del proceso Administrativo del referido llamado.

La respuesta dada de esta manera a la Auditoría, denota un desinterés y desidia total en la responsabilidad de la gestión de la UA, como responsable de sus funciones y de proveer las informaciones y documentos a la CGR.

Esta Auditoría se reafirma en la observación.

Conclusión

5. Al momento de la Primera Certificación del Tramo Sta. Rosa - Nva. Germania, no se había habilitado el Libro de la Contratista que registre la ejecución de los rubros a ser pagados. La institución legitimó el procedimiento irregular respecto a la presentación de la primera certificación, sin que haya interpuesto las medidas correctivas a fin de garantizar la razonabilidad de los desembolsos, con la calidad de los trabajos ejecutados. La situación detectada genera riesgo en la calidad de la ejecución del proyecto, en el adecuado manejo administrativo y financiero de la obra y la credibilidad del MOPC como Administración Pública responsable de obras de interés público.

Recomendaciones

- 5.1 El MOPC debe arbitrar los medios para articular las funciones de las diferentes dependencias relacionadas en el proceso de ejecución de las obras viales, de modo a asegurar una fiscalización efectiva de las dependencias involucradas.
- 5.2 El MOPC deberá arbitrar los medios para que la UA cuente con los datos relacionados a los proyectos que fiscaliza, los cuales son necesarios para un control efectivo y eficaz de las obras viales, considerando el aspecto integral de las mismas, incluyendo las cuestiones ambientales.
- 5.3 El MOPC debe controlar que las certificaciones cuenten con el debido aval de los responsables de la supervisión, previo al pago, que sustenten la ejecución efectiva y eficaz de los rubros a ser pagados.

3.6 DEL INICIO DEL TRAMO DE SAN PEDRO – PTO. ANTEQUERA

El **23 de septiembre de 2002 se ordenó el inicio de los trabajos** del Tramo 3 San Pedro - Puerto Antequera a cargo del Consorcio San Pedro.

La **APERTURA DEL LIBRO DE CONTRATISTA, Tramo San Pedro Puerto Antequera, se realizó el 3 de octubre de 2002**. En el mismo, firman representantes de la Contratista: Consorcio SAN PEDRO, del Comitente: MOPC y la fiscalización: ELECTROCONSULT del PARAGUAY.

El **4 de noviembre del 2002** ELECTROCONSULT del PARAGUAY presenta el **Cuestionario Ambiental Básico (CAB)** a la SEAM, correspondiente a la Pavimentación del tramo Sta. Rosa del Aguaray- Pto. Antequera. Según el MOPC, con la misma "...se inicia el proceso administrativo de la EvIA". Se adjuntan los certificados de Localización Municipal de las Municipalidades de Nueva Germania, de Pto. Antequera y de



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

San Pedro, todos del 16 de octubre del 2002. Firma el Supervisor de ELECTROCONSULT del PARAGUAY, Ing. Manuel A. Guzmán.

Observación 6

Los trabajos del Tramo 3 San Pedro - Puerto Antequera, a cargo del Consorcio San Pedro, se iniciaron el 23 de septiembre del 2002 **sin la DIA correspondiente**. Este documento fue emitido el 18 de septiembre de 2003, a un año del inicio de los trabajos de este tramo. En esa fecha, el MOPC aún no contaba con la DIA previa, documento legal de carácter obligatorio para la autorización. La institución no informó, a esta Auditoría, sobre excepciones para el incumplimiento de la Ley N° 1533/00 "*Que Establece El Régimen De Obras Públicas*", en su art. 13° especialmente, el art. 12° inc. b) de la Ley N° 294/93 y su Decreto Reglamentario N° 14.281/96.

De la Respuesta

El MOPC informa que la actividad para la adecuación a la Ley N° 294/93 y su Decreto respectivo, lo realizó mediante un llamado a empresas nacionales para concursar por el Servicio de Consultoría del EIA, que la misma insume un tiempo considerable y que la obtención de la Declaración de Impacto Ambiental – DIA, depende de factores imponderables. Y por último señala que el MOPC ha cumplido con los recaudos exigidos por la Ley 294/93 de EvIA al adecuar la obra vial a la referida Ley con mencionado llamado.

Sin embargo, en la respuesta obvió mencionar las fechas y, por tanto, las secuencias lógicas y legalmente establecidas de las diferentes etapas para la construcción de las obras viales, las cuales están determinadas en este informe de Auditoría. Así mismo, no es excusa que la falta de DIA para iniciar la obra, se deba a que la actividad insuma tiempo considerable, ya que la entidad conoce las etapas, procesos y tiempo que demandan y no puede desconocer las obligaciones emanadas de las leyes para una construcción vial.

La respuesta no levanta la observación.

Conclusión

6. El responsable del MOPC ordenó el inicio de la ejecución de la obra del Tramo 3 San Pedro - Puerto Antequera, sin contar con la DIA habilitante, violando la Ley N° 1533/00 "*Que Establece El Régimen De Obras Públicas*", en su art. 13° especialmente, el art. 12° inc. b) de la Ley N° 294/93 y su Decreto Reglamentario N° 14.281/96, eludiendo así las obligaciones legales referentes a medidas de mitigación de impacto ambiental.

Recomendación

- 6.1 EL MOPC deberá arbitrar los medios a los efectos de deslindar las responsabilidades emergentes de la irregularidad enunciada respecto al incumplimiento de las leyes administrativas y ambientales, que podrían caer dentro de las prescripciones establecidas en la LEY N° 716/96 "*QUE SANCIONA DELITOS CONTRA EL MEDIO AMBIENTE*", que en su **Artículo 5°** dispone: "*Serán sancionados con penitenciaría de uno a cinco años y multa de 500 (quinientos) a 1.500 (mil quinientos) jornales mínimos legales para actividades diversas no especificadas: (...) e) Los que eludan las obligaciones legales referentes a medidas de mitigación de impacto ambiental o ejecuten deficientemente las mismas*".
- 6.2 El MOPC deberá contar con mecanismos que aseguren el control efectivo y el monitoreo de la ejecución de la obra desde su inicio, en lo referente a los aspectos ambientales, con participación de la Unidad Ambiental.

3.7 DE LAS ÓRDENES DE CAMBIO DEL PROYECTO

En la etapa de precalificación de empresas para la construcción, el MOPC, el 15 de noviembre de 2001, en ocasión del estudio y decisión de la Comisión de Licitaciones para "**Declarar desierto el Llamado MOPC N° 24/2001** (Precalificación y Licitación Pública Nacional de Empresas Constructoras Especializadas en Obras Viales para la Rehabilitación y Pavimentación de la Ruta N° 11, en los tramos: Obra 1: Santa Rosa - Nueva Germania 30 Km Obra 2: San Pedro - Puerto Antequera 16,14 Km), procede a una nueva convocatoria, en forma inmediata, por motivos, entre otros, de: "...prever obras necesarias para la mitigación de los impactos directos o indirectos del medio ambiente que según en obras de características similares representan más del 10 % del costo de la obra"...(El subrayado es nuestro).



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

El MOPC por **Orden de Cambio Nº 1** (03 de agosto del 2004) para el Tramo Sta. Rosa - Nva. Germania de 30 km, procede a modificar el ítem 31 "*Obras para Mitigación de Impactos Directos e Indirectos al Medio Ambiente*". En efecto, el ítem queda redactado como sigue: "*Ítem que no será ejecutado*".

El MOPC por **Orden de Cambio Nº 1** (15 de diciembre del 2004) para el Tramo San Pedro - Pto Antequera 15 Km, modifica el ítem 32 "*Obras para Mitigación de Impactos Directos e Indirectos al Medio Ambiente*", el que queda redactado como sigue: "*Ítem que no será ejecutado*". Otros ítems modificados fueron:

Ítem 16. Alcantarilla celular simple de H° A° 3 X 3. Fue eliminado del proyecto.

Ítem 24. Pórtico de señalización (No será ejecutado)

Ítem 26. La ejecución de drenes de banquina, fue eliminada del proyecto.

Ítem 29 y 30. Empedrado zona urbana en Pto. Antequera y San Pedro. No serán ejecutados.

El MOPC, por **Orden de Cambio Nº 2** (07 de enero del 2005) para el Tramo Sta. Rosa - Nva. Germania 30 km, modifica el ítem 31 "*Obras para Mitigación de Impactos Directos e Indirectos al Medio Ambiente*", estableciendo que: "**Ítem que no será ejecutado por instrucciones recibidas por parte del MOPC**".

La consultora ELECTROCONSULT del PARAGUAY cuenta en su plantel con un fiscal ambiental que realiza tareas de verificación de cumplimiento de las ETAGs y de los aspectos ambientales.

Observaciones 7

- a) El MOPC, mediante Órdenes de Cambio, dispuso para los dos tramos del proyecto vial Ruta 11 la suspensión de los ítems correspondientes a "*Obras para Mitigación de Impactos Directos e Indirectos al Medio Ambiente*", ítem 31 por Orden de Cambio Nº 1 – Tramo Sta. Rosa – Nva. Germania 30 km; "*Obras para Mitigación de Impactos Directos e Indirectos al Medio Ambiente*" ítem 32 por Orden de Cambio Nº 1 – Tramo San Pedro – Pto. Antequera 15 Km y "*Obras para Mitigación de Impactos Directos e Indirectos al Medio Ambiente*", por medio de la Orden de Cambio Nº 2 – Tramo Sta. Rosa – Nva. Germania 30 km, ítem 31.
- b) La Consultora ELECTROCONSULT del PARAGUAY, mantiene en su plantel un fiscal ambiental que realiza tareas de verificación de cumplimiento de los aspectos ambientales, cuando los mismos fueron suspendidos.

De la Respuesta

El MOPC informa que, aún cuando dispuso el cambio del Proyecto inicial por indisponibilidad presupuestaria, en lo relacionado a la implementación del Plan de Gestión Ambiental – PGA, los impactos directos de las obras son acciones que se contemplan en el Diseño del proyecto, además las especificaciones Técnicas Ambientales Generales forman parte del Contrato y que por consiguiente, el cumplimiento de dichas normas es ineludible. También informa que mediante el Convenio de Préstamo suscrito con la Corporación Andina de Fomento – CAF, para financiar la pavimentación del tramo "Nueva Germania – San Pedro de Ycamandiyú", se contempla la implementación del PGA para todo el tramo del Proyecto, es decir el tramo completo de la Ruta 11 "Santa Rosa del Aguaray – Pto. Antequera", el cual se halla en etapa de calificación.

Sin embargo, si bien los impactos directos de las obras están considerados en el diseño del proyecto, estas que también fueron modificadas, y en las especificaciones Técnicas Ambientales Generales, los ítems correspondientes a "***Obras para Mitigación de Impactos Directos e Indirectos al Medio Ambiente***", los cuales son específicos del aspecto ambiental, han sido anulados.

Las consideraciones establecidas al momento de la precalificación, calificación y adjudicación han sido prescindidas con la modificación, por tanto, la respuesta no levanta la observación y esta Auditoría se reafirma en las observaciones.

Conclusiones

- 7.1 Con las Órdenes de Cambio del MOPC de supresión de las "*Obras para Mitigación de Impactos Directos e Indirectos al Medio Ambiente*", y de otros ítems cuya no ejecución tendrían incidencia en el entorno ambiental, se eludieron las obligaciones legales referentes a medidas de mitigación de impacto ambiental. Es decir, el MOPC violó, con conocimiento, las normativas legales vigentes relacionadas.
- 7.2 El MOPC paga y la Consultora cobra, en concepto de fiscalización de "*Obras para Mitigación de Impactos Directos e Indirectos al Medio Ambiente*", posterior a la suspensión de los ítems relacionados. El MOPC, como responsable de proteger el interés patrimonial del Estado, en el marco de la obra vial dentro del ámbito de su competencia, no evita la erogación irregular a favor de la Consultora



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

ELECTROCONSULT del PARAGUAY en concepto de pagos indebidos por fiscalizaciones a ítems suspendidos por el propio MOPC.

- 7.3 EL MOPC, al suspender en la etapa de ejecución la implementación de las medidas mitigadoras, omitió los criterios ambientales para la ejecución de las obras viales de modo a asegurar y/o reducir los impactos al medio ambiente y por ende a la comunidad, ejemplos que se citan mas adelante.

Recomendación

7. EL MOPC deberá realizar los trámites pertinentes a los efectos de deslindar las responsabilidades emergentes de la irregularidad enunciada, respecto al incumplimiento de las leyes administrativas y ambientales, que podrían caer dentro de las prescripciones establecidas en la LEY N° 716/96 "QUE SANCIONA DELITOS CONTRA EL MEDIO AMBIENTE", que en su **Artículo 5º.-**, dispone: "Serán sancionados con penitenciaría de uno a cinco años y multa de 500 (quinientos) a 1.500 (mil quinientos) jornales mínimos legales para actividades diversas no especificadas: (entre otros) e) Los que eludan las obligaciones legales referentes a medidas de mitigación de impacto ambiental o ejecuten deficiientemente las mismas".

3.8 DE LA NÓMINA DE CONSULTORES AMBIENTALES DEL PROYECTO

El Decreto N° 14.281/96, en su art. 20° establece que: "Los consultores deberán contar con el personal competente que garantice el cumplimiento de los requerimientos técnicos y científicos para este tipo de estudio".

En la etapa para precalificación de las empresas participantes para la realización de EIA (Llamado MOPC N° 25/01), la empresa ELECTROCONSULT del PARAGUAY presenta al MOPC un listado de profesionales, detallando el perfil y las Áreas de Trabajo asignadas al proyecto:

- Lidia Pérez de Molas, Ing. Agrónoma, especialista en Estudio de Impacto Ambiental y Gestión Ambiental, encargada de: Descripción y Diagnóstico del Medio Biológico: Flora;
- Carlos Alberto Roig, Ing. Civil encargado de la Elaboración de Estudios Hidrológicos e Hidráulicos;
- Nelson Infanti, Geólogo, especialización en suelo, roca y medio ambiente, encargado de: Revisión de Diseños, Estudios de Suelos y Rocas, fiscalización de obras y excavaciones en suelos y rocas;
- Rubén Ignacio Ávila Torres, Doctor en Ciencias Biológicas, especialista en Fauna, encargado de: Descripción y Diagnóstico Medio Biológico-Fauna.
- María Teresa Gaona Alarcón, Socióloga y Arquitecta, especialización en Desarrollo Urbano y Regional, encargada de la Descripción y Diagnóstico Medio Antrópico;
- Alberto Aquino: Arquitecto, especialista en Evaluación de Impacto Ambiental, encargado de coordinar el área de Evaluación de Impacto Ambiental;
- Rigoberto Ruiz Díaz, Ing. Agrónomo, especialista en Suelos e Hidrología, encargado de la Descripción y Diagnóstico Medio Físico: Suelo e Hidrología.

El 10 de septiembre de 2001, los profesionales citados más arriba, firmaron una Carta Notarial de compromiso de trabajo, donde se establece que en caso de que la empresa consultora ELECTROCONSULT del PARAGUAY S.A. fuese adjudicada, dichos profesionales no deberían realizar ninguna otra actividad profesional desde el 21 de noviembre de 2001 hasta marzo de 2002.

En la etapa de gestión, para la obtención de la Licencia Ambiental en el registro como empresa consultora habilitada ante la SEAM para la realización de EIA, ELECTROCONSULT del PARAGUAY S.A. (16 de diciembre de 2002) presenta como integrantes de la Consultora a:

- ✚ Alba E. Inchausti, Consultor de EIA/SEAM N°: I-67, Licenciada en Ciencias (Biología), Master en Parasitología;
- ✚ Manuel Ángel Guzmán, sin datos, Ingeniero Civil;
- ✚ Jorge A. Silva Stransky, sin datos, Ingeniero Civil e Ingeniero Industrial

El 18 de julio del año 2003, la firma consultora informa a la SEAM que la misma es la responsable del EIA para el proyecto de la Ruta 11 y presenta a Alba Inchausti como responsable de la elaboración del proyecto.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

Observación 8

La Consultora ELECTROCONSULT del PARAGUAY S.A., en la etapa de precalificación, presentó una nómina de profesionales en cantidad y especificidad amplia y calificada; y en la etapa de gestión para la obtención de la Licencia Ambiental ante la SEAM, no intervienen aquellos. Es decir, ninguno de los profesionales propuestos por la Consultora interviene en el contenido del EIA.

De la respuesta

Como respuesta, el MOPC sugiere que la observación responda la DV, ya que en el Archivo de la UA no cuentan con antecedentes del proceso Administrativo del referido llamado.

La respuesta denota desinterés y desidia total en la responsabilidad de su gestión y no puede tomarse como válida. Esta Auditoría se reafirma en la observación.

Conclusiones

- 8.1 La Consultora presentó al MOPC una nómina de profesionales en cantidad y especificidad amplia y calificada para la Licitación MOPC N° 25/01, la cual, una vez adjudicada para la elaboración del EIA, se redujo a tres nombres, no propuestos inicialmente para el área ambiental. La Consultora no justificó ante el MOPC ni ante la SEAM si los datos contenidos en el EIA corresponden a los profesionales precalificados (no se registran sus firmas). El MOPC posibilitó la desigualdad de oportunidades para las empresas en la etapa de precalificación, al no exigir, a la Consultora, adjudicada la integración plena de los profesionales propuestos para la elaboración del EIA que apoyaron su adjudicación.
- 8.2 El MOPC calificó y adjudicó a la Consultora ELECTROCONSULT del PARAGUAY S.A., teniendo en cuenta, entre otros factores, a los profesionales propuestos para la evaluación ambiental. Dicho factor básico para la adjudicación careció de relevancia para el ente adjudicador al momento de la consideración del EIA. Es decir, el MOPC en la precalificación para la adjudicación exigió que la empresa adjudicada presente profesionales idóneos que garanticen la calidad del EIA a ser elaborado. Sin embargo, esta exigencia no fue la misma al momento del EIA. Teniendo a la vista el EIA informó a esta CGR que los nombres de los profesionales que debieron confeccionar el EIA sean solicitados a la SEAM debido a que las firmas ni nombres figuraban en el texto del EIA. Por tanto, esta Auditoría concluye que en el MOPC existieron irregularidades en el proceso de elaboración del EIA, por parte de la consultora por haber modificado el plantel de técnicos responsables, y por parte del MOPC por no haber exigido los términos de la oferta.

Recomendación

- 8.1 El MOPC debe velar por la legalidad, veracidad y correspondencia de los documentos presentados en el marco de los llamados a licitaciones (precalificación, adjudicación y firma del contrato) de modo a asegurar la garantía ofrecida en el paquete calificado para los servicios y obras contratados.
- 8.2 Debe establecer los mecanismos que garanticen los resultados de los llamados.
- 8.3 Debe establecer mecanismos que minimicen e impidan la posibilidad de prácticas capciosas en el servicio público.

3.9 DE LA VERIFICACIÓN IN SITU DE LA OBRA

En ocasión de la inspección in situ en la zona de obras, el equipo de auditores entrevistó a intendentes de los municipios afectados, verificó la situación ambiental en el área de construcción de la ruta y entorno, con el recorrido por las áreas de préstamo y canteras de extracción de los materiales utilizados en la obra, obradores, anotándose cuanto sigue:

Municipio Sta. Rosa del Aguaray

- a) El Sr. Intendente Segundo Bernal y el Concejal Municipal Sr. Silvio Duarte manifestaron su disconformidad con el modo de llevarse a cabo la construcción de la ruta, los impactos ambientales y sociales causados por la misma.
- b) Se realizó la inspección in situ de lugares críticos y se labró acta de lo verificado.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

- c) La Municipalidad entregó una copia de la nota UA 759/05 por la cual el MOPC solicitaba a la Municipalidad el "Certificado de Localización Municipal de la Ruta 11" (acuse de recibo de la nota de fecha 12 de diciembre de 2005, por parte de la Municipalidad).
- d) El Municipio de Sta. Rosa del Aguaray fue creado por Ley N° 1.931, promulgada el 6 de junio de 2002.
- f) La Municipalidad no cuenta con el proyecto de la obra, aún cuando ha solicitado a la contratista en varias ocasiones.
- g) Se constató que en el barrio San Blas se producen desmoronamientos de las calles vecinales y derrumbe de una vivienda.

Observaciones 9. 1

- a) La Municipalidad de Sta. Rosa del Aguaray no emitió documento de Certificación y/o autorización en el marco de la construcción de la Ruta 11. Si bien el inicio de la obra (21 de enero de 2002) fue anterior a la creación del municipio la UA del MOPC no realizó gestión alguna hasta diciembre de 2005, para dar participación a esta Municipalidad en el proyecto a fin de precautelar la autonomía municipal y las normas ambientales.
- b) El municipio, ante la renuencia de la contratista a la provisión de los detalles del proyecto, manifiesta desconocimiento del alcance de la obra y su relación o consecuencias con los otros proyectos encarados por el municipio, especialmente en el sitio de empalme de la Ruta 11 con la Ruta 3, intersección en la cual aún no se realizaban los trabajos, generando en la actualidad dificultades socioeconómicas de los vendedores ubicados en las inmediaciones de las obras.
- c) Las canalizaciones y alcantarillas al costado y bajo la ruta, aproximadamente en la progresiva 0-3000 y próxima al campamento de la Empresa Constructora CIV, realizadas para el escurrimiento del agua, tienen un diámetro insuficiente para sus fines y en el momento de la inspección se encontraban taponadas. Ver foto A.

Conclusión 9.1

La UA del MOPC no realizó gestión alguna hasta diciembre de 2005, para hacer participar a la Municipalidad de Santa Rosa del Aguaray en el proyecto a fin de precautelar la autonomía municipal, las normas ambientales y el impacto denunciado.

Tramo San Pedro-Pto. Antequera

La región que atraviesa el tramo de la Ruta 11 San Pedro-Pto. Antequera, constituye una zona relevante por sus humedales, con profusión de lagunas, diversidad de flora, fauna acuática y bellezas escénicas. (Anexo fotográfico).

Observaciones 9.2

- a) Las áreas de préstamo para extracción de materiales para la construcción de la ruta, en zonas de humedales y/o próximas a cursos de agua, corresponden a suelos del tipo arcilloso, no presentan medidas de mitigación o acciones de recuperación, observándose pendientes pronunciadas, sin señalizaciones y con peligros para el tránsito de personas, vehículos y/o animales. Asimismo, se observó en tramos del trayecto la inadecuada y/o equivocada señalización con sus previsibles riesgos.
- b) El MOPC pagó para el total de la FASE A del proyecto, que incluía el Estudio de Impacto Ambiental y Diseño Final de Ingeniería, la cantidad de Gs. 1.942.685.250 (guaraníes un mil novecientos cuarenta y dos millones seiscientos ochenta y cinco mil doscientos cincuenta). Posteriormente, para este trayecto se han suprimido los ítems correspondientes a la realización de las medidas de mitigación de impactos directos e indirectos de la obra.
- c) En la ciudad de Pto. Antequera, tanto, el depósito, acopio de piedra basáltica y arena de la comercial Ypacarai, provenientes de Villa Hayes, como la planta trituradora y procesadora de asfalto y las maquinarias pesadas, se encontraban ubicadas en la franja de dominio del Río Paraguay, espacio de dominio público, y en las calles aledañas, no justificando la Contratista las autorizaciones de las instituciones competentes.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

Conclusiones 9.2

- a) En el tramo San Pedro-Pto. Antequera no se realizó acciones para la readecuación de los espacios modificados y/o planes de cierre de las áreas de préstamo, constatándose en tramos del trayecto la inadecuada y/o equivocada señalización con sus previsibles riesgos. *Tomas fotográficas B.*
- b) El MOPC desembolsó para la FASE A un monto de Gs. 1.942.685.250 (guaraníes un mil novecientos cuarenta y dos millones seiscientos ochenta y cinco mil doscientos cincuenta) que incluía la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental y Diseño Final de Ingeniería. El monto desembolsado consideraba generar, en el marco del EIA, medidas de mitigación de los impactos ambientales negativos. Posteriormente, para este trayecto se han suprimido los ítems correspondientes a la realización de las medidas de mitigación de impactos directos e indirectos de la obra. El MOPC no dio cumplimiento a las exigencias de la Ley N° 1533/00 "Que Establece El Régimen De Obras Públicas" y la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental", en cuanto a la necesidad de EvIA y la identificación de las medidas de mitigación en ella incluida (posterior al plazo legal). En este sentido, pagó para que la consultora adjudicada elabore el EIA y proponga las medidas de mitigación ambiental, que a su vez estaban contempladas en la DIA correspondiente. Sin embargo, suprimió los ítems correspondientes a la realización de las medidas de mitigación de impactos directos e indirectos de la obra. Por lo tanto, el MOPC, siendo responsable de proteger el interés patrimonial asignado para el proyecto, relevante para el Estado y el interés público dentro del ámbito de protección que le fuera confiado, causó un perjuicio al patrimonio público cuando determinó no implementar las medidas de mitigación de los impactos ambientales negativos por las cuales erogó fondos para su identificación.

El **20 de diciembre del 2005**, por nota SN N° 665/05 del 16 de diciembre de 2005, el MOPC **solicita la renovación de la Licencia Ambiental 30/03** y remite el Cuestionario Ambiental Básico para su análisis y aprobación en el marco del Convenio Interinstitucional suscripto entre el MOPC y la SEAM.

Observación 9.3

- a) EL MOPC solicitó a la SEAM la renovación de la Licencia Ambiental 30/03. Esta gestión lo realizó a casi tres (3) meses de haber vencido el plazo de la misma. Esta Auditoría observa que la obra continua sin Licencia Ambiental.

Conclusión 9.3

El MOPC realizó, en forma inoportuna e incompleta, el proceso de adecuación a las exigencias de la Ley N° 1533/00 "Que Establece El Régimen De Obras Públicas" y la Ley N° 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental". Además la solicitud de renovación de la licencia es meramente formal, ya que ordenó no cumplir con las medidas de mitigación cuya ejecución es la base para que la SEAM otorgue la renovación de la Licencia Ambiental.

De la respuesta del MOPC

El MOPC informa que las áreas de préstamo tienen su readecuación para el abandono, determinadas por las actividades inherentes a cada etapa de las obras y que están contempladas en las ETGs contractuales. Que para la recepción de la obra, la contratista debe cumplir con las exigencias contempladas en la ETAGs, con respecto al abandono de las áreas de préstamo, en este caso para la Ruta N° 11, aún cuando este rubro ha sido suspendido, el mismo ha sido incluido en el PGA de todo el tramo: Santa Rosa- Pto. Antequera, que será financiado en el marco del Convenio de Préstamo CAF.

Asimismo, expresan que el depósito de piedra y arena, la planta trituradora, la procesadora de asfalto y maquinarias pesadas de Pto. Antequera son administrados por la Contratista; que son actividades que se rigen por leyes específicas y de responsabilidad exclusiva de acciones provenientes de personas físicas o jurídicas. E informan que están en etapa de renovación de la Licencia Ambiental vencida.

Sin embargo, la aclaración de que el PGA se incluirá en el PGA del tramo "Santa Rosa- Pto. Antequera", que será financiado en el marco del Convenio de Préstamo CAF; confirma la falta de ejecución de los mismos, y no toma en cuenta la oportunidad del cumplimiento de los procesos para la construcción de las obras viales, los cuales deben contar con la DIA en forma previa a la ejecución, aspectos tratados en puntos anteriores de este informe.

Por otro lado, si bien es cierto que las actividades citadas más arriba se rigen por leyes específicas y de responsabilidad exclusiva de acciones provenientes de personas naturales o jurídicas, es el MOPC,



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

mediante sus funcionarios, el responsable de que las mismas se apliquen en cumplimiento de las disposiciones emanadas de la SEAM y demás disposiciones legales administrativas y ambientales existentes.

La respuesta no levanta la observación. Esta auditoría se reafirma en las observaciones de este punto.

Recomendación

9. El MOPC debe arbitrar los medios a fin de que se ejecuten a cabalidad los ítems 31 y 32 en el marco de las Licitaciones N° 24/01 y N° 25/01 de modo a cumplir con la legislación ambiental vigente.

El MOPC, deberá presentar a ésta Contraloría General en un plazo no mayor de 90 (noventa) días un **“PLAN DE ACCION CORRECTIVA”**, en atención a las recomendaciones de este informe, quedando bajo potestad de la Contraloría General de la República la verificación de su cumplimiento en cualquier etapa.



CAPITULO 4

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

- a) El MOPC transgredió sistemáticamente los procedimientos administrativos ambientales establecidos en las leyes que rigen la construcción de obras públicas en el territorio nacional, en este caso la Ruta 11.

En este sentido, cabe destacar que, en fecha de inicio de la citada obra no se contaba con Estudio de Factibilidad, Estudio de Impacto Ambiental y Diseño Final de Ingeniería, ni mucho menos con la Declaración de Impacto Ambiental, requisito indispensable para el inicio de toda obra vial pública, establecido en:

- La Ley N° 1533/00 "Que Establece El Régimen De Obras Públicas" en su art. 13°: "Para el llamado a licitación las entidades licitantes estarán obligadas a prever los efectos sobre el medio ambiente que puedan causar la ejecución de las obra públicas, basándose en el estudio de impacto ambiental previsto por ley de protección del medio ambiente y equilibrio ecológico. Los proyectos incluirán las obras necesarias para que se preserven o restauren las condiciones ambientales, cuando éstas fueran modificadas". (El subrayado es nuestro)

- La Ley 1533/00, en su art. 50° "Todo proyecto de obra pública deberá contar con el estudio de factibilidad técnica que lo justifique, el cual será realizado por las oficinas de la administración licitante u otra de carácter público, o en su defecto, por consultoras privadas contratadas para ello, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley."

- El Decreto Reglamentario N° 14.281/96 de la Ley 294/93, art. 17°: "La DIA constituirá el documento que otorgará al solicitante la licencia para iniciar o proseguir la obra o actividad, bajo la obligación del cumplimiento del PGA y sin perjuicio de exigírsele un nuevo EIA en caso de modificaciones significativas del proyecto, de ocurrencia de efectos no previstos, de ampliaciones posteriores o de potenciación de los efectos negativos por cualquier causa subsecuente".

- b) La ausencia de un acabado estudio incidió en la ejecución del proyecto dando lugar a modificaciones de los ítems del paquete estructural de la obra, con los consecuentes impactos ambientales verificados, como ser, la destrucción de los caminos vecinales en el Municipio de Sta. Rosa de Aguaray por la falta de un adecuado y suficiente sistema de canalización y drenaje del agua, la imposibilidad de continuar la obra en el empalme de la Ruta 3 con la Ruta 11 por la ausencia de previsión de la situación y soluciones para el área ocupada por casillas, demostración de la desatención del aspecto social, cual fue el lema justificativo del MOPC para la urgencia en la construcción de la Ruta 11. Las comunidades de San Pedro y Pto. Antequera siguen sin contar con la ruta que faciliten la comunicación, acceso y salida de la población local y de sus productos, que se argumentó como objetivo primordial del proyecto.

Dichos impactos pueden ser aún mayores en el área del Tramo San Pedro - Pto. Antequera, debido a las características ambientales del ecosistema que atraviesa, zona de lagunas- humedales. El objeto de los estudios previos, incluyendo el EIA, **NO SOLAMENTE** deben servir para **MITIGAR** los impactos negativos sobre el ambiente, sino para preverlos, evitarlos. Por lo que, es indispensable considerar desde la concepción del diseño de ingeniería las soluciones apropiadas para conservar, proteger el ecosistema y, al mismo tiempo, dar respuesta a las necesidades sociales de la población.

El MOPC dejó sin efecto las obras de mitigación de los impactos negativos por la construcción de la ruta, que formaban parte del contrato, de la *FASE A de costo igual a Gs. 1.942.685.250 (Un mil novecientos cuarenta y dos millones seiscientos ochenta y cinco mil doscientos cincuenta)*. Por otro lado, la acción de la institución de mantener una fiscalización ambiental contratada para fiscalizar lo inexistente, se constituye en un contrasentido.

- c) El MOPC, juntamente con la Consultora ELECTROCONSULT del PARAGUAY, eludieron sus obligaciones legales referentes a medidas de mitigación de impacto ambiental en la construcción de la Ruta 11 Juana de Lara.
- d) Esta Auditoría concluye que el MOPC ha actuado deficientemente en general, en el proceso de licitación de la obra vial en cuanto a la transversalidad de la variable ambiental respecto del objeto de la licitación, y en la mitigación de sus efectos e impactos ambientales previsibles.
- e) La SEAM emitió la DIA sin contar con todos los documentos requeridos para el análisis del CAB. Como el certificado de localización y autorización municipal del Municipio de Sta. Rosa del Aguaray, en contravención al art. 8° y 12° del Decreto Reglamentario N° 14281/96, no exigió al MOPC dicho cumplimiento en el proceso para la obtención de la DIA, teniendo en cuenta que la creación del municipio



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

fue anterior a la presentación del CAB. En estas circunstancias, la DIA emitida en el año 2003 adolece de los requisitos exigidos por el Decreto Reglamentario N° 14.281/96 de la Ley N° 294/93, y se cuestiona su legalidad.

- f) La institución encargada de la aplicación de la Ley 294/93 *“De evaluación de Impacto Ambiental”* ha omitido el cumplimiento de sus obligaciones contenida en la citada Ley y su Decreto Reglamentario, ya que al tomar conocimiento de la ejecución de la obra Ruta 11 Juana de Lara, sin que cuente con el instrumento que lo habilite para el efecto (DIA), en vez de ordenar la suspensión de la misma y solicitar el cumplimiento de la Ley, permitió la prosecución de la obra, otorgando la DIA después de un año siete meses del inicio de la obra.
- g) La SEAM en conocimiento del vencimiento de la Licencia otorgada y de la modificación del proyecto debido a la supresión de los ítems de medidas mitigatorias ambientales por parte del MOPC, no ordenó la suspensión y adecuación de la obra a la DIA. Tampoco verificó la veracidad de los datos presentados por la firma consultora y/o MOPC en las diferentes etapas del proceso.
- h) La falta de aplicación de la DIA, y por consiguiente de las ETAGs, en la zona de obra e influencia de la misma, constituye un desacato a las consideraciones emitidas en principio y expone a los habitantes del lugar a posibles accidentes, como así también a los obreros ya que las maquinarias ocupan lugares públicos y la obra no cuenta con parque cerrado.
- i) Existe una falta de control integral en el proceso de emisión de la DIA: la SEAM no tiene establecido mecanismos y/o procedimientos de verificación y control que alerten y/o pongan en evidencia, la veracidad del contenido de las documentaciones presentadas para la obtención de la DIA, como tampoco tiene establecida las por la presentación a destiempo de los trámites para obtención de Licencia Ambiental.
- j) La SEAM no debe conceder la renovación de la Licencia Ambiental para la prosecución de la obra, en caso de que el MOPC y la Consultora sigan desatendiendo los aspectos ambientales dados por las modificaciones de que fue objeto el proyecto y por la supresión de los ítems ambientales, siendo, en caso de darse la prosecución de la obra, cómplice de los incumplimientos denunciados en esta auditoría.
- k) La DGCCARN debe asumir su función en el cumplimiento cabal de la Ley 294/93 y Decreto Reglamentario N° 14.281/96, para dar cumplimiento a los objetivos de la SEAM, y en atención a la Ley 1561/00, art. 22 *“La Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales deberá formular, coordinar, supervisar, evaluar, y ejecutar, de modo compartido con los gobiernos departamentales y las municipalidades, programas, proyectos, actividades de evaluación de los estudios sobre los impactos ambientales y consecuentes autorizaciones, control, fiscalización, monitoreo y gestión de la calidad ambiental”*. Si bien los demás organismos son los encargados de cumplir las disposiciones ambientales, es la SEAM, como órgano rector ambiental, por medio de la DGCCARN, la encargada de controlar que dichas normas se cumplan.
- l) EL MOPC deberá realizar los trámites pertinentes a los efectos de deslindar las responsabilidades emergentes de la irregularidad enunciada en el presente informe respecto al incumplimiento de las leyes administrativas y ambientales, que podrían caer dentro de las prescripciones establecidas en la LEY N° 716/96 *“QUE SANCIONA DELITOS CONTRA EL MEDIO AMBIENTE”*, que en su **Artículo 5º.-**, dispone: *“Serán sancionados con penitenciaría de uno a cinco años y multa de 500 (quinientos) a 1.500 (mil quinientos) jornales mínimos legales para actividades diversas no especificadas: (entre otros) e) Los que eludan las obligaciones legales referentes a medidas de mitigación de impacto ambiental o ejecuten deficientemente las mismas”*.

En nuestro informe final de acuerdo a las informaciones suministradas por la SEAM y el MOPC al Informe de Comunicación de Observaciones, al mes de agosto de 2006.

Arq. Norma B. Ramírez B.
Auditora

Nora B. Ramírez F.
Auditora

Arq. J. Amada Alegre A.
Auditora

Ing. Gloria Herrero
Supervisor

Abog. Jorge Monges
Abogado en Comisión

Lic. Emilio Buongermini
Coordinador

Dirección General de Control de los Recursos Naturales y Medio Ambiente



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

ANEXOS

- A PLANO DE UBICACIÓN**
- B TOMAS FOTOGRAFICAS**
- C TABLA CRONOLÓGICA**

ANEXO B1

CRONOLOGIA DE PRESENTACIÓN Y APROBACIÓN DEL PROYECTO FINAL DE INGENIERÍA

		0	1	2	3	4	5	6	
	Orden de Proceder Fase A	Fecha de entrega del Proyecto, contado a partir de los 15 días de recibido la Orden de Proceder	Nota DV 540 a ELC, reiterando presentación de informe	Presentación de Estudio de Impacto Ambiental y Diseño Final de Ing. (ELC)	Entrega Final de Proyecto de ELC a DV	Reiteración Pedido de Aprobación de informe de ELC a DV (MOPC)	Aprobación de Infome por el MOPC		
		28/02/2002	14/07/2002	22/11/2002	18/12/2002	11/04/2003	31/07/2003	06/08/2003	
0	Orden de Proceder Fase A	28/02/2002	0	136	267	293	407	518	524
1	Fecha entrega del Proyecto, contado a partir de los 15 días de recibido la Orden de Proceder	14/07/2002	0	131	157	271	382	388	
2	Nota DV 540 a ELC, reiterando presentación de informe	22/11/2002		0	26	140	251	257	
3	Presentación de Estudio de Impacto Ambiental y Diseño Final de Ing. (ELC)	18/12/2002			0	114	225	231	
4	Entrega Final de Proyecto de ELC a DV	11/04/2003				0	111	117	
5	Reiteración Pedido de Aprobación de informe de ELC a DV (MOPC)	31/07/2003					0	6	
6	Aprobación de Infome por el MOPC	06/08/2003						0	

NUMERO FECHA REFERENCIA GESTIONES DE LA CONSULTORA Y LA DV

0	28/02/2002	Orden de proceder
1	24/04/2002	Fecha de entrega del Proyecto, contado a partir de los 15 días de recibido la Orden de Proceder
2	22/11/2002	Nota DV N° 540 de fecha 22/11/02:reiterando remisión de informe a la Consultora
3	18/12/2002	Estudio de Impacto Ambiental y Diseño Final de Ingeniería fue presentado por la Consultora
4	11/04/2003	Entrega final fue remitida el 11 de abril de 2003
5	31/07/2003	Reiteración de pedidos de aprobación del Diseño final de Ingeniería a la Dirección de Vialidad, según consta en la Nota MOPC/R11/010/2003.
6	06/08/2003	El Diseño Final de Ingeniería fue aprobado por la Dirección de Vialidad del MOPC

ANEXO B2

OBRA 1: TRAMO SANTA ROSA - NUEVA GERMANIA – 30 KM (PROGRESIVA 0 A 30),

CRONOLOGIA DEL TIEMPO TRANSCURRIDO DESDE LA ORDEN DE INICIO HASTA LA DEFINICIÓN DEL TIPO DE CARPETA A CONSTRUIR

			1	2	3	4	5	6	7	8	9
			Orden de inicio de los trabajos de construcción	Propuesta del CIV para la modificación del Paquete Estructural	Presentación de Memoria de Ingeniería por la Consultora	Aprobación de Memoria de Ingeniería por la DV	Solicitud de Orden de Cambio Nº 1, de CIV	Notas del MOPC aprobando paquetes estructurales	Emisión de Orden de Cambio Nº 01 adoptando paquete estructural distinto	Solicitud de Orden de Cambio Nº 02, de CIV	Emisión de la Orden de Cambio Nº 02
			21/01/2002	24/10/2002	11/04/2003	06/08/2003	13/08/2003	29/06/2004	03/08/2004	17/11/2004	07/01/2005
1	Orden de inicio de los trabajos de construcción	21/01/2002	0	276	445	562	569	890	925	1.031	1.082
2	Propuesta del CIV para la modificación del Paquete Estructural	24/10/2002		0	169	286	293	614	649	755	806
3	Presentación de Memoria de Ingeniería por la Consultora	11/04/2003			0	117	124	445	480	586	637
4	Aprobación de Memoria de Ingeniería por la DV	06/08/2003				0	7	328	363	469	520
5	Solicitud de Orden de Cambio Nº 1, de CIV	13/08/2003					0	321	356	462	513
6	Notas del MOPC aprobando paquetes estructurales	29/06/2004						0	35	141	192
7	Emisión de Orden de Cambio Nº 01	03/08/2004							0	106	157
8	Solicitud de Orden de Cambio Nº 02, de CIV	17/11/2004								0	51
9	Emisión de la Orden de Cambio Nº 02	07/01/2005									0

NUMERO FECHA REFERENCIA GESTIONES DE LA CONSTRUCTORA, CONSULTORA Y LA DV

1	21/01/2002	Orden de Inicio para los trabajos de construcción por parte del Consorcio de Ingeniería Vial & Asociado
2	24/10/2002	El Consorcio de Ingeniería Vial, adjudicatario de la Licitación 24/01, por Nota de fecha 24/10/02, dirigida a la Dirección de Vialidad del MOPC, propone la modificación del paquete estructural
3	11/04/2003	La Consultora Electroconsult, presenta la Memoria de Ingeniería, donde consta la insuficiencia del paquete estructural licitado y se presentan nueve alternativas para la construcción de otros paquetes estructurales apropiados.
4	06/08/2003	La Dirección de Vialidad del MOPC aprueba la Memoria de Ingeniería presentada por la Consultora.
5	13/08/2003	El Consorcio de Ingeniería Vial solicita la emisión de una Orden de Cambio.
6	29/06/2004	La Dirección de Vialidad del MOPC emite las Notas 670/04 y 670/05, aprobando un paquete estructural que luego no será implementado
7	03/08/2004	Emisión de la Orden de Cambio Nº 01
8	17/11/2004	Solicitud de Orden de Cambio Nº 02
9	07/01/2005	Emisión de la Orden de Cambio Nº 02

ANEXO B3

PLANILLA DE VERIFICACIÓN DE EQUIPOS PROPIOS OFERTADOS SEGÚN PROPUESTA TÉCNICA ELC

EQUIPO DE MEDICIÓN DE CAMPO (Topografía)

PROPUESTA TÉCNICA				VERIFICADO IN SITU
Nº	EQUIPO	MARCA	TIPO Y/O MODELO	OBSERVACIÓN
2	Estación Total	Wild TC	600-Leica	No se cuenta
1	Sistema GPS	Ashtech	Reliance	No se cuenta
1	Teodolito	Kern	DKM-2 A	No se cuenta
2	Teodolito	Pentax	ETH20F	Se cuenta con una unidad
2	Nivel	Kern	GK-24	Se cuenta con una unidad

EQUIPO DE LABORATORIO – ASFALTO

PROPUESTA TÉCNICA			VERIFICADO IN SITU
Nº	EQUIPO	TRABAJO A EFECTUAR CON EL MISMO	OBSERVACIÓN
1	Viscosímetro Saybolt Furol		No se cuenta
1	Aparato de punto de fulgor Cleveland	Aceptación de material asfáltico	No se cuenta
1	Balanza	Precisión de 0,1 g	No se cuenta
1	Estufa	80-1230° C	No se cuenta
	Aparato destinado al test de espuma	Aceptación de material asfáltico	No se cuenta
	Vaso abierto Tag	Aceptación de material asfáltico	No se cuenta
	Aparato para determinar carga de partículas	Asfalto emulsionado	No se cuenta

EQUIPO DE LABORATORIO – SUELOS

PROPUESTA TÉCNICA			VERIFICADO IN SITU
Nº	EQUIPO	TRABAJO A EFECTUAR CON EL MISMO	OBSERVACIÓN
4	Picnómetros de boca ancha	Densidad real y aparente	No se cuenta
4	Picnómetros	Densidad real y aparente	No se cuenta
1	Balanza hidrostática	Densidad real y aparente	No se cuenta
1	Prensa CBR	Índice soporte California	No se cuenta
20	Cilindros de CBR	Índice soporte California	Se cuenta con 4 unidades
1	Extensómetro		No se cuenta
1	Cronómetro		No se cuenta
1	Balanza	Ensayos físicos. Precision 0,01 g,	No se cuenta
20	Bandejas para las muestras	Toma de muestras	No se cuenta
1	Conjunto "speedy" completo	Masa específica y Humedad in situ	No se cuenta

Fecha de verificación in situ: del 12 al 16/12/05

ANEXO B4**CUANTIFICACION DE COSTO DE ESTUDIO DE FACTIBILIDAD TECNICO ECONOMICA DE LA OFERTA FASE A**

FORMULARIO 3.3A - SALARIOS DEL PERSONAL						
CARGO	SALARIO MENSUAL		TOTAL TASA/MES	Nº DE MES/HOMBR E	MONTO A PAGAR	Porcentaje de cargas sociales aplicado
	Basico	Cargas sociales				
ESTUDIO DE FACTIBILIDAD TECNICO ECONOMICO DE LA RUTA 11						
Nacionales						
ING. DE TRANSITO	9.000.000	4.050.000	13.050.000	3,00	39.150.000	45%
ECONOMISTA	9.000.000	4.050.000	13.050.000	3,00	39.150.000	45%
ING. VIAL	9.000.000	4.050.000	13.050.000	3,00	39.150.000	45%
ESP. EN CATASTRO Y TASACION	9.000.000	4.050.000	13.050.000	4,00	52.200.000	45%
TECNICO DIBUJANTE	1.500.000	675.000	2.175.000	3,00	6.525.000	45%
DACTILOGRAFO: 2 dact	1.000.000	700.000	1.700.000	10,00	17.000.000	70%
TOPOGRAFO 2 topg	2.500.000	1.750.000	4.250.000	8,00	34.000.000	70%
AUXILIAR DE TOPOGRAFIA: 4 aux	1.200.000	840.000	2.040.000	16,00	32.640.000	70%
TOTAL PERSONAL				50,00	259.815.000	
COSTOS INDIRECTOS						
FORMULARIO 3.8 - Gastos Indirectos de Administración						
	%SOBRE COSTO TOTAL PERSONAL	GUARANIES				
Costos de administración	5%	259.815.000	12.990.750			
Costos de Operación y control	5%	259.815.000	12.990.750			
Seguros	1%	259.815.000	2.598.150			
Costos Financieros	10%	259.815.000	25.981.500			
Otros						
Total			54.561.150			
FORMULARIO 3.A9 - Utilidades						
ELECTROCONSUL	20%	259.815.000	51.963.000			
RESUMEN COSTO ESTUDIO DE FACTIBILIDAD						
Salario Personal - Formulario 3.3	259.815.000					
Pasajes Internacionales - Formulario 3.4	-					
Viaticos	-					
Costos Directos	-					
Garantías	-					
Costos Indirectos	54.561.150					
Utilidades	51.963.000					
SUB TOTAL	366.339.150					
IVA	36.633.915					
MONTO	402.973.065					

ANEXO B5

CUANTIFICACION DE COSTO POR SERVICIOS NO PROVEIDOS DE COMPONENTES DEL ESTUDIO DE FACTIBILIDAD TECNICO ECONOMICA DE LA OFERTA FASE A

FORMULARIO 3.3A - SALARIOS DEL PERSONAL						
CARGO	SALARIO MENSUAL		TOTAL TASA/MES	Nº DE MES/HOM BRE	MONTO A PAGAR	Porcentaje de cargas sociales aplicado
	Basico	Cargas sociales				
ESTUDIO DE FACTIBILIDAD TECNICO ECONOMICO DE LA RUTA 11						
Nacionales						
ESP. EN CATASTRO Y TASACION	9.000.000	4.050.000	13.050.000	4,00	52.200.000	45%
TOTAL COMPONENTES				4,00	52.200.000	
COSTOS INDIRECTOS						
FORMULARIO 3.8 - Gastos Indirectos de Administración						
	%SOBRE COSTO PERSONAL	TOTAL COMPONENTES	GUARANIES			
Costos de administración	5%	52.200.000	2.610.000			
Costos de Operación y control	5%	52.200.000	2.610.000			
Seguros	1%	52.200.000	522.000			
Costos Financieros	10%	52.200.000	5.220.000			
Otros						
Total			10.962.000			
FORMULARIO 3.A9 - Utilidades						
ELECTROCONSUL	20%	52.200.000	10.440.000			
RESUMEN COSTO SALARIO NO JUSTIFICADO						
Salario Componentes - Formulario 3.3	52.200.000					
Pasajes Internacionales - Formulario 3.4						
Viaticos						
Costos Directos						
Garantías						
Costos Indirectos	10.962.000					
Utilidades	10.440.000					
SUB TOTAL	73.602.000					
IVA	7.360.200					
TOTAL MONTO SALARIO	80.962.200					

ANEXO B6**CUANTIFICACION POR SERVICIOS PROVEIDOS SIMULTANEAMENTE EN AMBAS FASES APLICADO A LAS OFERTAS****FORMULARIO 3.6 - Costos Directos Administración**

		Orden de inicio: 28/02/02			Orden de inicio: 28/02/02		
		FASE A			FASE B		
SUMINISTROS Y MATERIALES - FORMULARIO 3.6.B	OBJETO	UNITARIO	Nº DE MESES	PAGADO Gs	UNITARIO	Nº DE MESES	PAGADO Gs
Reprografía	Informes, copias	1.000.000	5	5.000.000	1.000.000	37	37.000.000
Material de Limpieza	Varios	200.000	5	1.000.000	200.000	37	7.400.000
Combustibles y lubricantes	P/vehículos	4.300.000	5	21.500.000	300.000	37	11.100.000
DEPRECIACIÓN DE EQUIPOS - FORMULARIO 3.6.C							
Instrumentos de topografía	Equipo propio	2.150.000	4	8.600.000	645.000	37	23.865.000
Equipos de informática	Equipo propio	3.225.000	5	16.125.000	860.000	37	31.820.000
Vehículos	Equipo propio	5.375.000	5	26.875.000	2.150.000	37	79.550.000
COMUNICACIONES - FORMULARIO 3.6.I							
Internet	Porveedor	430.000	5	2.150.000	258.000	37	9.546.000
Telefónica	Tarifas	1.720.000	5	8.600.000	860.000	37	31.820.000
Postales	currier	258.000	5	1.290.000	129.000	37	4.773.000
SERVICIOS PÚBLICOS - FORMULARIO 3.6.E							
Agua y alcantarillado	Tarifas/consumo	100.000	5	500.000	100.000	37	3.700.000
Energía Eléctrica	Tarifas/consumo	600.000	5	3.000.000	600.000	37	22.200.000
Otros	Tarifas/consumo	100.000	5	500.000	100.000	37	3.700.000
GASTOS DE TRASLADOS DE EFECTOS PERSONALES - FORMULARIO Nº 3.6.F							
Personal campo	para campo	800.000	4	3.200.000	800.000	8	6.400.000
SEGUROS - FORMULARIO Nº 3.6. G							
Vehículo (4 unidades)	Poliza	258.000	5	1.290.000	258.000	37	9.546.000
Equipos	Poliza	100.000	5	500.000	250.000	35	8.750.000
Terceros	Poliza	200.000	5	1.000.000	200.000	37	7.400.000
FLETES Y ALMACENAMIENTOS - FORMULARIO 3.6.H							
Fletes diversos	Global	600.000	5	3.000.000	600.000	37	22.200.000
Almacenamiento de materiales	Global	600.000	5	3.000.000	600.000	37	22.200.000
Otros	Global	300.000	5	1.500.000	300.000	37	11.100.000
ALQUILER DE OFICINAS Y VIVIENDAS - FORMULARIO 3.6							
Oficina Central	Alquiler	2.500.000	5	12.500.000	1.200.000	40	48.000.000
Oficina Campo	Alquiler	800.000	5	4.000.000	400.000	37	14.800.000
Laboratorios	Alquiler	600.000	5	3.000.000	600.000	37	22.200.000

Suma rubros señalados sin IVA

116.140.000 (*)

(*) Observación: la suma corresponde a los puntos señalados en color

ANEXO B7

CUANTIFICACION POR SERVICIOS NO PROVEIDOS EN ORDEN DE CAMBIO N°1

DATOS CONTRACTUALES:

AMPLIACIÓN DE CONTRATO

De 37 meses a 49 meses

VENCIMIENTO

31/03/2006

MONTO (30% DE INCREMENTO)

1.407.757.681 IVA INCLUIDO

FECHA DE VERIFICACIÓN IN SITU: 12 AL 16 DE DICIEMBRE DE 2,005- MES N°9 DE LA O.C. N°1

FORMULARIO 3.3 - SALARIOS DEL PERSONAL			
Cargo	Tasa/mes	Total meses hombre	Total a facturar
Nacionales			
ING. ASISTENTE DE CAMPO Ing. Victor Mora	4.500.000	9	40.500.000
INSPECTOR DE MEDIO AMBIENTE Ing. Miguel Niella	1.957.500	9	17.617.500
TOTAL SALARIOS		18,00	58.117.500
Observacion: No se tiene evidencia de la participacion de estos profesionales durante este periodo			
FORMULARIO 3.8 - Gastos Indirectos de Administración			
	% sobre costo total personal	Guaranes	
Costos de administración	3%	58.117.500,00	1.743.525
Costos de Operación y control	3%	58.117.500,00	1.743.525
Seguros	1%	58.117.500,00	581.175
Costos Financieros	4%	58.117.500,00	2.324.700
TOTAL COSTOS INDIRECTOS			6.392.925
FORMULARIO 3.A9 - Utilidades			
Utilidades	15%	58.117.500,00	8.717.625
RESUMEN SALARIOS NO JUSTIFICADOS ORDEN DE CAMBIO N°1			
Salario Personal			58.117.500
Costos Indirectos			6.392.925
Utilidades			8.717.625
TOTAL 1 - Sin IVA			73.228.050
FORMULARIO 3.6 - Costos Directos Administración			
Observacion: Al comprobarse que solo se usufructuan 3 alquileres, que no existen servicios de fletes, almacenamientos ni cuentan con equipos topograficos y de laboratorio ofertados, en esta Orden de Cambio deben descontarse los servicios no proveídos desde abril del 2.005			
DEPRECIACIÓN DE EQUIPOS			
Laboratorios de asfalto (3)	946.000	9	8.514.000
(1) y (2): Los equipos se usufructúan de las Contratistas de ambos frentes		sub total 1	8.514.000
(3) La Consultora no cuenta con los mismos, se observó que el contratista provee los ensayos			
FLETES Y ALMACENAMIENTOS			
Fletes diversos	600.000	9	5.400.000
Almacenamiento de materiales	600.000	9	5.400.000
Otros	300.000	9	2.700.000
		sub total 2	13.500.000
Observacion: No se visualizó en campo ningún depósito para almacenamiento			
ALQUILER DE OFICINAS Y VIVIENDAS			
Laboratorios (1)	600.000	9	5.400.000
Alojamientos (2)	400.000	9	3.600.000
Vivienda Asistente Senior (3)	400.000	9	3.600.000
Vivienda Asistente Senior (4)	400.000	9	3.600.000
		sub total 3	16.200.000
TOTAL 2 - sin IVA			38.214.000

RESUMEN

TOTAL 1	73.228.050
TOTAL 2	38.214.000
TOTAL GUARANIES EN SERVICIOS NO PROVEIDOS HASTA DIC/05, sin IVA	111.442.050

Observación: se efectua este cálculo considerando el transcurso de 9 meses de la ampliación de Contrato, fecha de la Inspección in situ de esta auditoría

ANEXO B8

CUANTIFICACION DE APORTES NO DECLARADOS AL IPS APLICADO AL FORMULARIO 3.3 SALARIOS DEL PERSONAL

A) APORTE INFERIOR AL DECLARADO EN LOS CERTIFICADOS

LISTADO DE PERSONAL	Corresponde a Certificado N°	CERTIF 35	CERTIF 36	CERTIF 37	O.C. N°1	O.C. N°1	O.C. N°1	O.C. N°1	O.C. N°1	O.C. N°1	O.C. N°1	O.C. N°1	
		DATOS SEGÚN PLANILLAS DE APORTES DE IPS PRESENTADAS POR E L C											
CARGO	TASA/MES s/ certificados	IPS, sueldo, ENE /05	IPS, sueldo, FEB /05	IPS, sueldo, MAR /05	IPS, sueldo, ABR/05	IPS, sueldo, MAY /05	IPS, sueldo, JUN /05	IPS, sueldo, JUL /05	IPS, sueldo, AGO/05	IPS, sueldo, SET/05	IPS, sueldo, OCT/05	IPS, sueldo, NOV/05	IPS, sueldo, DIC/05
TIPÓGRAFO AGRIMENSOR: Porfirio Ayala	2.610.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000
Carlos Sánchez	2.610.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000
AUXILIARES TOPOGRAFÍA: Jonny Ayala	1.247.000	2.300.000	2.300.000	2.300.000	2.300.000	2.300.000	2.300.000	2.300.000	2.300.000	2.300.000	2.300.000	2.300.000	536.662
Hebert Franco	1.247.000	972.413	972.413	972.413	1.089.103	1.089.103	1.089.103	1.089.103	1.089.103	1.089.103	1.089.103	1.089.103	1.089.103
LABORATORISTAS: 2 dos; Benjamín González	1.957.500	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000
Juan Galeano	1.957.500	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000
AUXILIARES LABORATORISTAS 2 dos, Luis Saldivar	1.247.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.650.000	1.650.000	1.650.000	1.650.000	2.200.000
Julio	1.247.000	972.413	972.413	972.413	1.089.103	1.089.103	1.089.103	1.089.103	1.089.103	1.089.103	1.089.103	1.089.103	1.089.103
TÉCNICO DE MEDICIONES Fernando Franco	1.885.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000	3.000.000	3.000.000
Marcelo Gimenez	1.885.000	339.996	1.700.000	1.700.000	1.700.000	1.700.000	1.700.000	1.700.000	1.700.000	1.700.000	1.700.000	1.700.000	1.700.000
Componentes Administración Nacionales													
SECRETARIA Marisol Segovia	1.870.000	1.300.000	1.300.000	1.300.000	1.300.000	1.300.000	1.300.000	1.300.000	1.300.000	1.300.000	1.300.000	1.300.000	1.300.000
CHOFER Ernesto Alarcón	1.530.000	1.150.000	1.150.000	1.150.000	1.150.000	1.150.000	1.150.000	1.150.000	1.150.000	1.150.000	1.385.287	1.150.000	1.150.000
ADMINISTRATIVO CAMPO Alvaro Delgado	1.530.000	2.153.182	2.153.182	2.153.182	2.299.896	2.062.371	2.062.371	2.153.802	2.153.802	2.153.802	2.687.002	2.153.802	2.153.802
CHOFER CAMPO Miguel Morel	1.530.000	972.413	972.413	972.413	1.089.103	1.089.103	1.089.103	1.089.103	1.089.103	1.089.103	1.089.103	1.089.103	1.089.103
SERVICIOS GENERALES CAMPO Rossana Lledo	1.462.000	972.413	972.413	972.413	1.089.103	1.089.103	1.089.103	1.089.103	1.089.103	1.089.103	1.089.103	1.089.103	1.089.103
Total de sueldos mensuales certificados	25.815.000	23.632.830	24.992.834	24.992.834	25.606.308	25.368.783	25.368.783	25.460.214	25.610.214	25.610.214	26.378.701	24.346.876	24.360.214
Diferencia total entre sueldo certificado y declarado		2.182.170	822.166	822.166	208.692	446.217	446.217	354.786	204.786	204.786	-563.701	1.468.124	1.454.786
Porcentaje (25,5%), aporte al IPS, aplicado a la diferencia		556.453	209.652	209.652	53.216	113.785	113.785	90.470	52.220	52.220	-143.744	374.372	370.970
Total (A) aplicado a la diferencia año 2,005													2.053.055

B) PERSONAL CERTIFICADO QUE NO FIGURA EN LA PLANILLA DEL IPS

LISTADO DEL PERSONAL	Tasa/mes s/ certificados
CARGO	
ING. RESIDENTE Ing. Santiago Rojas	14.500.000
ING. ASISTENTE DE CAMPO Ing. Jorge Silva S.	7.200.000
ING. ASISTENTE DE CAMPO Ing. Víctor Mora	4.500.000
INSPECTOR DE MEDIO AMBIENTE Ing. Miguel Niella	1.957.500
ADMINISTRATIVO Lic. Oscar Franco	1.530.000
AUXILIARES TOPOGRAFÍA: Alberto Aquino	1.247.000
AUXILIARES TOPOGRAFÍA: Víctor Maidana	1.247.000
TÉCNICO DIBUJANTE Javier Gómez	1.740.000
Total de sueldos mensuales certificados	33.921.500
Porcentaje de aporte mensual; 25,5 % del salario mensua	8.649.983
Total (B) (periodo 2005; 12 meses), que falta aportar	103.799.790
TOTAL (A + B) guaraníes	105.852.845



FOTO N° 1: Vivienda usufructuada como oficina de campo (pieza del frente) y alojamiento del personal (piezas restantes), alquilada por la Consultora en Santa Rosa



FOTO N° 2: Misma vivienda usufructuada como oficina central de campo (vista lateral)



FOTO N° 3: Sta. Rosa – Vivienda alquilada para uso del residente, donde se encuentran, además, los equipos de laboratorio de suelos y archivos.



FOTO N° 4: Sta. Rosa – Vista posterior de la vivienda alquilada para uso del residente.



FOTO N° 5: Equipos de laboratorio, existentes en la vivienda del residente (pieza del frente), no cuentan con equipos de laboratorio de asfalto.



FOTO N° 6: Equipos de laboratorio de suelos pertenecientes a la Consultora. Los ensayos en gral se efectúan diariamente en el laboratorio del contratista (Campamento Km 6)



Foto N° 7: San Pedro – Vivienda alquilada usufructuada como oficina de campo (pieza del frente) y alojamiento del personal (piezas restantes).



Foto N° 8: Vehículo utilizado por el Supervisor del MOPC en la zona de obras



Foto N° 9: Puerto Antequera – Equipos de laboratorio de suelo del Contratista Consorcio San Pedro, en una pieza alquilada, donde se efectúan los ensayos con participación del laboratorista de la Consultora, cuyos nombres no figuran en listado presentado en certificados. La Fiscalización no tiene equipos ni laboratorio propio.



Foto N° 10: Puerto Antequera – Equipos de laboratorio de suelo del Contratista