

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA

INFORME DE INSPECCIÓN TÉCNICA

OBRA : “Obras Públicas Ejecutadas por la Municipalidad de la Ciudad de Ybytymí, durante el ejercicio fiscal del año 2004”

ENTIDAD : Municipalidad de la Ciudad Ybytymí – Departamento de Paraguari

ORDEN DE TRABAJO: RES. CGR N° 498/05

EQUIPO DE TRABAJO

AUDITORES : *ARQ. HUGO MARTÍNEZ L.*
SR. MAURO ALBERTO OJEDA

SUPERVISOR : *ING. GENARO FERNÁNDEZ NÚÑEZ*

DIRECTOR DCCODM : *ING. ANTONIO FRANCO MARTÍNEZ*

UNIDAD RESPONSABLE : DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL DE OBRAS PÚBLICAS (**DGCOP**)

AREA ACTUANTE : DIRECCIÓN DE CONTROL DE OBRAS DE LOS ORGANISMOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES (**DCCODM**)

INFORME N° : ***IT/MUNI.YBYTYMÍ/ 01 /06***

ÍNDICE

CAPÍTULO 1

INFORMACION GENERAL Pag. 03

CAPÍTULO 2

DESARROLLO DE LAS OBSERVACIONES Pag. 05

2.1.- Del Legajo Técnico de Obras Pag. 05

2.2.- Del llamado a Licitación Pública Pag. 06

2.3.- De las calles y caminos reparados Pag. 07

2.4.- De la Emisión y cobro de Cheques Pag. 09

2.5.- Del Cumplimiento de EETT Pag. 11

CAPÍTULO 3

CONCLUSIONES Pag. 14

CAPÍTULO 4

RECOMENDACIONES Pag. 15

ANEXOS

CUADRO GENERAL DE CONTROL **A**

DOCUMENTOS PROVEIDOS. **B**

PLANILLAS **C**

TESTIMONIO FOTOGRAFICO **D**

EVALUACION DEL CONTROL INTERNO **E**

SINTESIS EJECUTIVA **F**

EVALUACIÓN DEL DESCARGO – EXP. CGR. N° 4322/06 **G**

Glosario de Términos Utilizados

CGR	Contraloría General de la República
DGCOP	Dirección General de Control de Obras Públicas
DCCOADM	Dirección de Control de Obras de los Organismos Departamentales y Municipales.
BNF	Banco Nacional de Fomento
IT	Inspección Técnica
PBC	Pliego de Bases y Condiciones
Exp.	Expediente
SG	Secretaría General
UCNT	Unidad Central de Normativas Técnicas
DGCP	Dirección General de Contrataciones Públicas
UOC	Unidad Operativa de Contrataciones
cms	Centímetros
Cl.	Cláusula
EETT	Especificaciones Técnicas
SEAN	Secretaría del Ambiente
NTCI	Normas Técnicas de Control Interno
Gs.	Guaraníes

CAPÍTULO 1

INFORMACION GENERAL

1.1. MOTIVO DE LA INSPECCIÓN

ORDEN DE TRABAJO: Realización de una Inspección Técnica a obras públicas ejecutadas por la Municipalidad de la Ciudad de Ybytymí, (Dpto. de Paraguari) durante el ejercicio fiscal del año 2.004. Resolución CGR N° 498 de fecha 21 de noviembre de 2005.-

1.2. ANTECEDENTES

La autorización del Señor Contralor al pie de la nota DGCODM N° 060/05/A (expediente interno SG. N° 2073/05 folio 001) para dar trámite a lo señalado en dicha nota y por la cual se solicita la inclusión de auditores técnicos, para la verificación in situ de las obras; que por Resolución se forme un equipo de trabajo bajo supervisión de dicha Dirección General y emita un informe independiente de índole estrictamente técnico con relación a las inversiones realizadas por la Municipalidad de Ybytymí.

1.3. OBJETIVOS

Verificar que las inversiones realizadas, se hallen conforme a la legislación vigente en la materia y según las documentaciones contractuales elaboradas; y que se cumplan las especificaciones técnicas en ellas establecidas, formulando las conclusiones y recomendaciones correspondientes.

1.4. ALCANCE

La inspección técnica se limita a las obras ejecutadas por la Municipalidad de Ybytymí en el período correspondiente al ejercicio fiscal 2004 (circunscripta a la planilla anexa al folio 003 del expediente interno SG/N° 2073/05), la verificación de obras se realizó del 14 al 16 de diciembre de 2005; el análisis de las mismas, a partir de las fechas de Adjudicación y firma del contrato respectivo hasta la fecha de inspección "in situ".

1.5. METODOLOGÍA

Los trabajos desarrollados en las verificaciones físicas efectuadas, corresponden a procedimientos y técnicas de Auditoria Gubernamental, postulados y normados por la INTOSAI y el Manual de Auditoria Gubernamental (MAGU) aprobado por Res.CGR.N° 882/05

Las observaciones emitidas en este informe, son el resultado de la inspección realizada a las obras y del análisis de las documentaciones proveídas.

1.6. LIMITACIONES DEL INFORME

Falta de provisión de documentos de carácter técnico, conforme obra en la Dinámica de Documentos. (ver Anexo C1)

1.7. FUENTE DE FINANCIAMIENTO

Los rubros imputados por el Ejecutivo Municipal corresponden al Presupuesto General pertinentes a: 520, 521,590 y 871.- (Exp. interno CGR/SG N° 2318/05)

1.8. SUPERVISION Y FISCALIZACION

La Municipalidad determina, según su nota remitida en contestación a I4/295/05, que “el control recae directamente en la figura del Señor Intendente Municipal” y que tampoco tiene Manual de procedimiento ni Departamento de Obras.

1.9 MONTO SUJETO A CONTROL:

Monto contractual Gs. 379.140.000 (guaraníes trescientos setenta y nueve millones ciento cuarenta mil), correspondiente a la suma total de nueve contratos de obras (ver Anexo A1)

1.10 SALVEDADES DEL INFORME:

La Institución ha dejado de proporcionar la totalidad de los documentos técnicos requeridos por esta auditoría y cuyo inventario se adjunta en Anexo C1 (Planilla Dinámica de documentos).

Debido a esta situación el Equipo Auditor circunscribe el presente informe a evaluar, única y exclusivamente, el producto encontrado cuando la verificación física “IN SITU”.-

C A P I T U L O 2

DESARROLLO DE LAS OBSERVACIONES

2.1.- *Del Legajo Técnico de Obras*

TODO SISTEMA DE CONTROL INTERNO EFICAZ PERMITE REDUCIR EL RIESGO DE ERRORES Y PROMUEVE LA EFICIENTE ORGANIZACIÓN.

La institución carece de un archivo de las mínimas documentaciones técnicas necesarias y que soporten sus procedimientos, ni de la rendición de cuentas operadas en las distintas erogaciones practicadas ante las distintas comisiones civiles, o de fomento que obtuviera recursos de la Municipalidad para encarar obras de desarrollo comunitario, durante el periodo sujeto a control. (ver anexo C1 “Dinámica de documentos”).

Tampoco fue posible por parte de la Municipalidad de Ybytymí evacuar consultas y requerimientos de documentos técnicos e información respecto a: Carpetas individuales con planos, planillas de obra y oferta, sistema de contratación a ejecutores, composición de precios y participación ciudadana en los diferentes emprendimientos, de ensayos de calidad y porción de partidas proveídas por los beneficiarios o del grado de involucramiento de la sociedad civil en dichas obras de desarrollo que fortalezcan al “Capital Social” de la Región.

Mediante Circularización al proveedor del contrato “Construcción de Pozo Artesiano para agua y equipamiento en general”, el mismo ha presentado a través del expediente CGR N° 112/06 documentos e información, así como un supuesto informe final del fiscal de la Municipalidad (quien a su vez es Contratista de las demás obras de la Institución). Este contratista recurrió judicialmente por incumplimiento de contrato de la Municipalidad. (folio 11 – 12 del Exp.CGR.N° 112/06 – ver anexo B 2)

La despreocupación y ausencia de control respecto a las obras, como a los documentos que respalden lo actuado respecto a la Contratación Pública, (independientemente a constituir un Contrato entre terceros con fondos públicos) permitieron la realización de obras, en desconocimiento de las especificaciones o condiciones constructivas, de manera que garantice la satisfacción final de un proyecto de obra ejecutado a cabalidad.

CONCLUSION N° 1

La institución carece de un archivo de las mínimas documentaciones técnicas necesarias y que soporten sus procedimientos, ni cuenta con personal con perfil técnico de obras (requieren de un profesional Ingeniero Civil o Arquitecto); así como el resguardo de actuación en manuales de funciones y procedimientos, manual de control de obras públicas, de instrucciones por escrito para sub-alternos con niveles de reporte y supervisión.

RECOMENDACIÓN N° 1

La Institución debe implementar con suma urgencia un archivo permanente de los distintos contratos de obra y disponer de personal con el perfil técnico requerido, como responsable por la unidad de Obras Públicas así como determinar el producto esperado.

2.2.- *Del llamado a Licitación Pública*

LA ATENCION A NORMAS ESTABLECIDAS GARANTIZAN LA CORRECTA UTILIZACIÓN DE FONDOS

De las obras encaradas por la Municipalidad de Ybytymi, seleccionadas por muestreo, no existe evidencia de un llamado a Concurso de Ofertas u oferta pública, a más de realizarse pagos de una misma obra con diferentes rubros imputados. (ver Anexo B 1). Todo esto a pesar de contar con una Cabina de la Dirección General de Contrataciones Públicas dentro de sus instalaciones.

De las nueve (9) obras sujetas a control (por muestreo) seis (6) fueron contratadas por el Ejecutivo Municipal por adjudicación directa; siete (7) de ellos recayeron en la persona de un

Nro	Obra	Contratista	Monto Contrato
1	Construcción de Pozo para agua y Equipamiento Gral. para la Ciudad de Ybytymi	Sr. Anibal Zaracho	62.000.000
2	Trabajo Construcción de Tajamar	Arq. Oscar Orue	142.140.000
3	Mantenimiento de Electrificación Plaza Municipal de la Ciudad	Sr. Carlos Cáceres	1.000.000
4	Reparación, entubado, enripiado y colocación de pantalla en los tubos (Rincón)	Arq. Oscar Orue	24.900.000
5	Reparación total de la Escuela Jugua Guazu más alambrado con tejido	Arq. Oscar Orue	10.000.000
6	Reparación de camino de la Compañía Guazu hasta Diarte	Arq. Oscar Orue	3.000.000
7	Remodelación de Plaza Ciudad de Ybytymi	Aporte Comisión	31.000.000
8	Trabajo de enripiado, relleno, entubado y otros varias calles de la Ciudad	Arq. Oscar Orue	61.000.000
	Puente y camino al Vertedero	Arq. Oscar Orue	37.000.000
9	Enripiado y entubado camino al vertedero	Arq. Oscar Orue	7.000.000

379.140.000

mismo contratista (sin oposición de otros oferentes según manifestaciones de los restantes contratistas como tampoco existen evidencias de presentación de otras ofertas), que a la vez oficio de fiscal de obras por parte de la Municipalidad, en los otros dos (2) restantes (Anexo A1), es decir un mismo contratista estuvo afectado al 100% de las obras, en este caso auditados; encarados por la Municipalidad.

En efecto, la Contratación de Obras para la denominada "Construcción y heroseamiento de Tajamar" ha obtenido, en el mismo periodo fiscal 2004, la cancelación de facturas presentadas por el Contratista con fondos provenientes de distintas fuentes como ser la Orden de Pago No. 4838 (Rubros 520-30-001), la Orden de Pago No. 4858 (Rubros 520-30-011) y la Orden de Pago No. 4746 (Rubros 521-30-001) por un valor global de guaraníes 142.000.000 (guaraníes ciento cuarenta y dos millones). Asimismo, esta obra pública requiere de mayor cantidad de asignación financiera para su conclusión y la institución carece de un precio estimativo final a ser invertido.

No se presentaron a esta Auditoria, antecedentes del cumplimiento de cada uno de los recaudos legales exigidos para concurso público, por la Ley 2051/03 De Contrataciones Públicas y de los articulados 40 al 46 aún vigentes del Régimen de Obras Públicas de la Ley 1533/00, para su ejecución, como ser:

Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del estado mediante una eficiente y transparente Gestión

- a) Dejaron de presentar tres (3) ofertas efectivas válidas.
- b) No se verificaron Actos Administrativos de Aperturas de Sobres Propuestas.
- c) Garantías contractuales
- d) Falta de Evidencia de carta invitación, o en su defecto compra de Pliegos de PBC.
- e) Elaboración de Planillas de Cómputo y Precio Estimativo.
- f) Memorias de Estudio y Selección de mejor propuesta.
- g) Antecedentes de Profesionales inscriptos en el Registro Nacional de Profesionales y Empresas de Construcción y Consultoría, como base de personas a invitar.
- h) Tampoco, evidencia de su inclusión en el Portal de la Unidad Central de Normativas Técnicas (UCNT), Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)



Vista Tajamar: aun en etapa de ejecución, falta realizar nuevas inversiones para su habilitación.

De ello se desprende que se procedió a una serie de Adjudicaciones Directas, sin informes ni estudios técnicos que respalden las decisiones tomadas (Mejor Oferta), cayendo en la selección intuitiva del constructor por parte del Ejecutivo Municipal, cuyo proceder demuestra en la práctica el resultado de dicha decisión y responsabilidad.

CONCLUSION N° 2

La inobservancia institucional respecto al procedimiento administrativo establecido como del sistema de contratación por la Ley N° 2051/03, utilizando los mecanismos de la ley y sobre todo de la herramienta oficial de publicidad: El Portal de Contrataciones Publicas (art. 4º. Inc. C "Principio de Transparencia y Publicidad"), así como a los dictados de la Ley N° 1533/00 "Que Establece el Régimen de Obras Públicas", generaron dichas debilidades detectadas.

RECOMENDACIÓN N° 2

La Municipalidad de Ybytymí debe dar cumplimiento a la Ley N°. 2051/03 en cada una de sus contrataciones.

2.3.- De las calles y caminos reparados

LAS OBRAS DE TODO TIEMPO RINDEN MEJOR LA INVERSIÓN.

Las calles de la ciudad; el camino de acceso al vertedero de la ciudad y los dos caminos vecinales (de la Ciudad a Compañía Rincón y de Compañía Jhuguá Guazú a Diarte), verificados según muestra establecida, presentan la particularidad de constituir trabajos de carácter temporal que habrán de exigir frecuentes y permanentes tareas de mantenimiento para su

Visión: Ser un organismo superior de control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública

Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del estado mediante una eficiente y transparente Gestión

transitabilidad; pues el sistema empleado va desde la simple conformación del terreno, sin previo tratamiento de base, hasta ligeros terraplenes, a los que se recubren de una fina capa de rodadura de ripio (5 a 10 cms), la que generalmente se distribuye en los tramos más críticos y no en toda la extensión de las vías, lo que las hacen vulnerables ante cualquier tipo de precipitación que pudiera darse, debiendo interrumpirse la circulación de las mismas para evitar daños, lo que en casos no se respeta, con los consecuentes perjuicios que acarrea.

Al respecto, las inspecciones y mediciones de obras realizadas, han determinado las siguientes diferencias en cuanto a cantidades, longitudes y cumplimiento de especificaciones técnicas establecidas en los contratos respectivos, así del cuadro del Anexo C3, se tiene el siguiente resumen:

Obra	Concepto de diferencia	Monto (Gs)
1. Camino acceso a Vertedero	En cantidad de obra, provisión de materiales e incumplimiento de especificaciones técnicas.	9.765.070
2. Camino a Rincón (límite con ciudad de Caballero)	Longitud del camino	1.080.000
Total diferencia (Gs.)		10.845.070

Para el caso de ambas obras, **la Cláusula 3) Alcance del Contrato** establece: *“El alcance de los trabajos a realizar está dado por los rubros escritos de la planilla de Presupuesto según las cantidades expresamente mencionadas en la misma”*; de ahí que las diferencias resultaran de la comparación de las mediciones realizadas con los diferentes rubros de dichas obras.



Perspectiva camino con capa de ripio



Puente camino a vertedero.

El incumplimiento de la Cl. 3) relativa al alcance de los trabajos por parte de la fiscalización, ha permitido el pago de Gs. 10.845.070 (guaraníes diez millones ochocientos cuarenta y cinco mil setenta) por trabajos y provisiones no realizadas y que no se ajustan a las especificaciones técnicas estipuladas.

La falta de un control interno adecuado, por ausencia de fiscalización, en cuanto a medición de rubros, recepción de materiales y verificación de calidad, así como la falta de exigencia por parte de la administración de los soportes técnicos pertinentes a las certificaciones y/o facturas de la contratista, han ocasionado el pago indebido citado.

Perspectiva de tratamiento de pavimento.

Resol. CG



9/21

CONCLUSION N° 3

El incumplimiento de la cláusula contractual CL. 3) de ambos contratos, referente al alcance de los trabajos, por falta de un control interno adecuado (ausencia de fiscalización de obra, no exigencia administrativa de soportes técnicos) ha ocasionado un pago demás de Gs. 10.845.070 (guaraníes diez millones ochocientos cuarenta y cinco mil setenta) por trabajos y provisiones no realizadas y que no se ajustan a las especificaciones técnicas estipuladas.

RECOMENDACIÓN N° 3

La Institución debe realizar los trámites pertinentes para la recuperación de los pagos indebidos.

2.4.- De la Emisión y cobro de Cheques

LOS CHEQUES CON LA NOMINACION CLARA Y ESPECIFICA DEL BENEFICIARIO HACEN A LA CAPACIDAD DE CONTROL, EFICIENCIA Y EFICACIA EN LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS

Los cheques emitidos por la Municipalidad de Ybytymí para los pagos en operaciones relacionadas con las Obras sujetas a control, están al portador. Los comprobantes que sustentan los desembolsos no están cancelados con sello pagado.

Se desprende de la planilla siguiente que, el tesorero y el propio ejecutivo municipal han efectivizado en ventanilla del BNF quince de diez y siete (15 de 17) cheques emitidos, todos estos al portador sin nominar a los supuestos beneficiarios, o en su defecto endosados y entregados nuevamente para su realización.

Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del estado mediante una eficiente y transparente Gestión

	Obra	Contratista	Cheque a la Orden de:	Monto Gs.	Cheque BNF No.	cuenta Cte.	Efectiv. En caja por:
1	Construcción de Pozo para agua y Equipamiento Gral.	Sr. Anibal Zaracho	Al portador	3,000,000	5618753	260807/0	Ever Gonzalez
			Al portador	59,000,000	5618754	260807/0	Ever Gonzalez
2	Trabajo Construcción de Tajamar	Arq. Oscar Orue	Al portador	20,000,000	5618759	260807/0	Ever Gonzalez
			Al portador	20,000,000	5618760	260807/0	Ricardo Zelaya
			Al portador	4,000,000	5618761	260807/0	Ever Gonzalez
			Al portador	10,140,000	5618762	260807/0	Ever Gonzalez
			Al portador	30,000,000	5618755	260807/0	Ever Gonzalez
			Al portador	30,000,000	5618757	260807/0	Ever Gonzalez
			Al portador	28,000,000	5618758	260807/0	Ricardo Zelaya
3	Mantenimiento Electríf.Plaza Municipal	Sr. Carlos Cáceres	Al portador	1,100,000	9979114	260806/9	Ever Gonzalez
4	Enripiado y coloc. pantalla en los tubos (Rincón)	Arq. Oscar Orue	Al portador	24,900,000	3611836	260806/9	Ever Gonzalez
5	Reparación de la Esc Jugua Guazu alambre tejido	Arq. Oscar Orue	Al portador	10,000,000	3807579	260806/9	Ever Gonzalez
6	Reparac camino Cñía J. Guazu hasta Diarte	Arq. Oscar Orue	Al portador	3,000,000	3807580	260806/9	Ever Gonzalez
7	Remodelación de Plaza Ciudad de Ybytymi	Aporte Comisión	Pedro Escobar	31,000,000	5618747	260807/0	Pedro Escobar Benítez
8	enripiado, en varias calles de la Ciudad	Arq. Oscar Orue	Al portador	61,000,000	5618750	260807/0	Arq. Oscar Orue
9	Puente y camino al Vertedero	Arq. Oscar Orue	Marcelino López	37,000,000	5618748	260807/0	Ricardo Zelaya
10	Enripiado camino al vertedero	Arq. Oscar Orue	Marcelino López	7,000,000	5618751	260807/0	Ever Gonzalez

En efecto, las fotocopias autenticadas remitidas por el BNF bajo el Exp. CGR N° 1993/06 de cheques emitidos para pagos de cada una de las obras, están al portador y el reverso identifican que los mismos fueron efectivizados en ventanilla por una misma persona en 12 oportunidades (funcionario de tesorería de la municipalidad) y otras tres por el mismo ejecutivo municipal. Tampoco las documentaciones son anuladas luego del pago.

El Decreto Reglamentario N° 8127/00 de la Ley N° 1535. CAPÍTULO IV DEL PROCESO DE PAGOS

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

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

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

NTCI- N° 06-04 PROHIBICION DE SUSCRIPCIÓN DE CHEQUES EN BLANCO Y/O AL PORTADOR

Por ningún concepto se girarán cheques en blanco o al portador.

Las entidades públicas cautelarán y adoptarán las medidas de seguridad correspondientes a fin que el giro y suscripción de cheques se efectúe a nombre de las personas naturales y jurídicas perfectamente identificadas.

La Municipalidad no cumple con lo establecido en el Art. 60 del Decreto N° 8127/00 reglamentario de la Ley N° 1535/99 de Administración Financiera del estado en lo referente a que los cheques deben ser librados a la orden de los acreedores. No existe separación de funciones entre las personas que manejan los fondos y registran las operaciones.

La dinámica impuesta por la municipalidad para la emisión y cobro de sus cheques, se suma la situación de conflicto judicial impuesta por denuncia de uno de los contratistas exponiendo a la gestión municipal a posible ocurrencia de fraude por un lado y a falta de pago por parte de la Municipalidad.

Asimismo, las documentaciones pagadas que no son canceladas con el sello de pagado fechador antes de la autorización de pago permiten que los procedimientos utilizados para realizar los desembolsos puedan facilitar:

Pagos duplicados.

Pagos indebidos por servicios no recibidos o compras inexistentes

Pagos no autorizados.

Desvío de pagos hacia terceros inexistentes.

Utilización del mismo documento para sustentar cualquier otro egreso de fondos, indebidamente, o por error.

Conclusión N° 4:

La inobservancia de normas administrativas para expedición de cheques perjudican a la imagen institucional de transparencia en el manejo de fondos, además dicha situación impide a la Municipalidad ejercer un control adecuado sobre los servicios prestados y los desembolsos correspondientes y propicia el ambiente para que se puedan efectuar pagos por servicios no recibidos o que no sean de conformidad a lo esperado.

Recomendación N° 4:

La Institución, debe adecuar su administración a los procedimientos determinados por el Artículo 60° de la Ley No. 1535/00. Asimismo, resolver el conflicto generado judicialmente por el contratista por falta de pago y comunicar a este Organismo Superior de Control su actuación y ajuste final de cuentas.

2.5.- Del Cumplimiento de EETT

LA SISTEMÁTICA Y PERMANENTE VERIFICACIÓN DE LAS DIFERENTES OBRAS Y DE SUS RECAUDOS TÉCNICOS, OBTIENEN EL DESARROLLO AJUSTADO A SUS OBJETIVOS.

Durante la verificación In situ a los diferentes emprendimientos encarados por la Municipalidad a instancias de Comisiones Civiles, se detectaron que algunas obras presentan vicios de obra, así como edificaciones sin terminación plena de sus rubros de obra constitutivos.



Fachada posterior Escuela Jhugua Guazú.
Detalle de fisuras por asiento de base fundación.



Reposición de techo en Escuela
Jhugua Guazú

Asimismo, la verificación in situ permitió observar vicios de obra, o porción de obra sin terminación plena de sus rubros componentes. No fue presentada la Recepción final de obras con su correspondiente ajuste final de cuentas con el contratista. Dicha desatención institucional, falta de fiscalización y seguimiento genero diferencias por valor aproximado al 22% del total desembolsado (ver Anexo C2) que requieren ser acordadas, en c/u de los casos, con el contratista para su resolución.

En "Construcción de tajamar" se verificaron las mayores diferencias respecto a las Especificaciones Técnicas. Cerco perimetral de 1,80 mts. Contratado pero proveído de 1,40 mts. A mas de SSHH de menor capacidad y sin todos los artefactos comprometidos.



Efectivamente, la falta de supervisión a los trabajos de construcción, así como de la recepción de dichos trabajos a satisfacción del comitente permite diferencias por Gs. **82.596.038** (guaraníes ochenta y dos millones quinientos noventa y seis mil treinta y ocho) (ver Anexo C2) que requieren ser acordadas con el Contratista para su saneamiento y ajuste final de cuentas.

Se desprende de esto que aproximadamente el 67% de las obras (6/9) incumplieron con las Especificaciones Técnicas comprometidas para la transferencia de fondos de la Municipalidad; ni ésta realizó requerimiento o exigencia de su cumplimiento, además de desplazamiento de plazos en su ejecución a pesar de haberse transferido íntegramente los montos aplicados. (ver Anexo C2)



Detalle de caseta para comando del pozo de agua. Difiere de las especificaciones técnicas comprometidas en contrato.

Tampoco se evidenció las autorizaciones necesarias de los diferentes Organismos Reguladores de las distintas obras realizadas con fondos de la Municipalidad, como ser Juntas de Saneamiento por Senasa para el contrato con Real Perforaciones; Cooperadoras Escolares por el Ministerio de Educación respecto a requerimientos de espacios educacionales para la escuela de Jhugua Guazú, requerimientos ambientales por SEAN del emprendimiento de "Tajamar", etc.; tampoco pudo ser presentado el dominio patrimonial de propiedades asiento de las obras que recibieron recursos de la Municipalidad, ni de dictámenes técnicos de factibilidad y autorización a construir por los diferentes distritos afectados en cumplimiento a la Ley N° 1294/87.

CONCLUSIÓN N° 5

La Institución presenta debilidades de control interno, carece de un "Plan de Acción Estratégico"; desprotege su patrimonio y el de sus emprendimientos ante la inexistencia de manuales de funciones y procedimientos, de reglamentación alguna para evaluar obras ignorando a la Ley N° 2051/03, su Decreto Reglamentario N° 21.909, como de los art. vigentes de la Ley No. 1533/00 "Régimen de Obras Públicas"; sin documentos que soporten su actuación para la rendición de cuentas; con ello el archivo institucional prescinde de las mínimas documentaciones necesarias para la correcta administración de las obras.

La asignación de recursos sin el respaldo de un proyecto ejecutivo con sus verdaderos costos soportado por un análisis profesional de sus características y especificidades técnicas, a más del seguimiento de su aplicación y uso, permiten estas situaciones con alto grado de incertidumbre sobre su utilización ponen bajo tela de juicio la transparencia que debiera propender en sus actuaciones el ejecutivo municipal.

La ejecución de las obras se encuentra sujeta al libre arbitrio y voluntad del Contratista, en razón de la inexistencia de un fiscal responsable, ni del libro de obra, de archivos de comunicaciones con el Contratista y ninguna garantía de obra exigida, así como la carencia de las autorizaciones por parte de los Organismos reguladores para la apertura, mantenimiento y operación de las diferentes obras

RECOMENDACIÓN N° 5

El Ejecutivo Municipal debe propender a la Institucionalización de su gestión, resguardando los activos de la institución al proveer e implementar los manuales de funciones y procedimientos, de reglamentación para el control de las obras públicas (de uso institucional como de sus transferencias a Comisiones Civiles) instituir un archivo integral, con todos y cada uno, de los registros, documentos e informes pertinentes a rendiciones de cuentas que soporten tanto la toma de decisión del Ejecutivo Municipal como de la implementación de sus proyectos; de manera a dotar de la “transparencia y credibilidad” necesarias en su gestión.

La Municipalidad de YBYTIMI debe encarar un Ajuste final de Cuentas con todos, y cada uno de los contratos de obra utilizando como referencia las observaciones emanadas por este Organismo Superior de Control en anexo C2.

CAPITULO III

CONCLUSIONES

CONCLUSION N° 1

La institución carece de un archivo de las mínimas documentaciones técnicas necesarias y que soporten sus procedimientos, ni cuenta con personal con perfil técnico de obras (requieren de un profesional Ingeniero Civil o Arquitecto); así como el resguardo de actuación en manuales de funciones y procedimientos, manual de control de obras públicas, de instrucciones por escrito para sub-alternos con niveles de reporte y supervisión.

CONCLUSION N° 2

La inobservancia institucional respecto al procedimiento administrativo establecido como del sistema de contratación por la Ley No 2051/03, utilizando los mecanismos de la ley y sobre todo de la herramienta oficial de publicidad: El Portal de Contrataciones Publicas (art. 4º. Inc. C "Principio de Transparencia y Publicidad"), así como a los dictados de la Ley N° 1533/00 "Que Establece el Régimen de Obras Públicas", generaron dichas debilidades detectadas.

CONCLUSION N° 3

El incumplimiento de la cláusula contractual CL. 3) de ambos contratos, referente al alcance de los trabajos, por falta de un control interno adecuado (ausencia de fiscalización de obra, no exigencia administrativa de soportes técnicos) ha ocasionado un pago demás de Gs. 10.845.070 (guaraníes diez millones ochocientos cuarenta y cinco mil setenta) por trabajos y provisiones no realizadas y que no se ajustan a las especificaciones técnicas estipuladas.

CONCLUSIÓN N° 4:

La inobservancia de normas administrativas para expedición de cheques perjudican a la imagen institucional de transparencia en el manejo de fondos, además dicha situación impide a la Municipalidad ejercer un control adecuado sobre los servicios prestados y los desembolsos correspondientes y propicia el ambiente para que se puedan efectuar pagos por servicios no recibidos o que no sean de conformidad a lo esperado

CONCLUSIÓN N° 5

La Institución presenta debilidades de control interno, carece de un "Plan de Acción Estratégico"; desprotege su patrimonio y el de sus emprendimientos ante la inexistencia de manuales de funciones y procedimientos, de reglamentación alguna para evaluar obras ignorando a la Ley N° 2051/03 Decreto N° 21.909, como de art. vigentes de la Ley No. 1533/00 "Régimen de Obras Públicas" sin documentos que soporten su actuación para la rendición de cuentas; con ello el archivo institucional prescinde de las mínimas documentaciones necesarias para la correcta administración de las obras.

La asignación de recursos sin el respaldo de un proyecto ejecutivo con sus verdaderos costos soportado por un análisis profesional de sus características y especificidades técnicas, a más del seguimiento de su aplicación y uso, permiten estas situaciones con alto grado de incertidumbre sobre su utilización ponen bajo tela de juicio la transparencia que debiera propender en sus actuaciones el ejecutivo municipal.

La ejecución de las obras se encuentra sujeta al libre arbitrio y voluntad del Contratista, en razón de la inexistencia de un fiscal responsable, ni del libro de obra, de archivos de comunicaciones con el Contratista y ninguna garantía de obra exigida, así como la carencia de las autorizaciones por parte de los Organismos reguladores para la apertura, mantenimiento y operación de las diferentes obras

CAPITULO IV

RECOMENDACIONES

RECOMENDACIÓN N° 1

La Institución debe implementar con suma urgencia un archivo permanente de los distintos contratos de obra y disponer de personal con el perfil técnico requerido, como responsable por la unidad de Obras Públicas así como determinar el producto esperado.

RECOMENDACIÓN N° 2

La Municipalidad de Ybytymí debe dar cumplimiento a la Ley No. 2051/03 en cada una de sus contrataciones.

RECOMENDACIÓN N° 3

La Institución debe realizar los trámites pertinentes para la recuperación de los pagos indebidos.

RECOMENDACIÓN N° 4:

La Institución, debe adecuar todas sus contrataciones a los procedimientos determinados por el Artículo 60° de la Ley No. 1535/00. Asimismo, resolver el conflicto generado judicialmente por el contratista por falta de pago y comunicar a este Organismo Superior de Control su actuación y ajuste final de cuentas.

RECOMENDACIÓN N° 5

El Ejecutivo Municipal debe propender a la Institucionalización de su gestión, resguardando los activos de la institución al proveer e implementar los manuales de funciones y procedimientos, de reglamentación para el control de las obras públicas (de uso institucional como de sus transferencias a Comisiones Civiles) instituir un archivo integral, con todos y cada uno, de los registros, documentos e informes pertinentes a rendiciones de cuentas que soporten tanto la toma de decisión del Ejecutivo Municipal como de la implementación de sus proyectos; de manera a dotar de la "transparencia y credibilidad" necesarias en su gestión.

La Municipalidad de YBYTIMI debe encarar un Ajuste final de Cuentas con todos, y cada uno de los contratos de obra utilizando como referencia las observaciones emanadas por este Organismo Superior de Control en el anexo C2

Es nuestro informe; de mayo del 2006

Sr. Mauro Ojeda
Asistente de Campo

Arq. Hugo Martínez L.
Auditor

Ing. Genaro Fernández N.
SUPERVISOR

EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO

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

- 1) La Institución carece de un plan integral de desarrollo local, municipal, regional o nacional. “Plan de Acción Estratégico”, (Ley N° 1294/87, art. 16); la inexistencia del mismo ha permitido la asignación de **recursos por valor de GS. 379.000.000.-** (guaraníes trescientos setenta y nueve millones). (**Anexo A**) sin el respaldo de Criterio profesional, tecnológico o científico que apunte al fortalecimiento municipal en su aplicación.
- 2) No existe una estructura funcional técnica de Obras, que sea responsable de la supervisión de los proyectos, desconoce la existencia de manuales de funciones y procedimientos, de reglamentación alguna para evaluar obras, de proyectos ni de su ejecución y liquidación.
- 3) No fueron presentados a esta auditoria para su verificación los antecedentes relativos a los emprendimientos encarados, así como los documentos requeridos, informes de evaluación y propuesta de selección (memorias de estudio), como tampoco el ajuste final de cuentas con los distintos contratistas (en su rendición de cuentas), con ello el archivo institucional prescinde de las mínimas documentaciones necesarias para la correcta administración de las obras y de sus fondos.
- 4) La Municipalidad no cumple con lo establecido en el Art. 60 del Decreto N° 8127/00 reglamentario de la Ley N° 1535/00 de Administración Financiera del estado en lo referente a que los cheques deben ser librados a la orden de los acreedores. No existe separación de funciones entre las personas que manejan los fondos y registran las operaciones. La dinámica impuesta por la municipalidad para la emisión y cobro de sus cheques expone a la gestión municipal a posible ocurrencia de fraude por un lado y de falta de pago por parte de la Municipalidad.
- 5) La institución no cuenta con archivo de: las diferentes comunicaciones con los contratistas, informes de fiscalización, ni documentaciones que corresponda al cumplimiento del Artículo 42°.- Del Régimen de la Obra Pública de la Ley No. 2051/03 conforme a los requerimientos vigentes de la Ley N° 1533/00 “Régimen de Obras Públicas”.(a) XII de las Responsabilidades, Artículos 40° y 41°;b) XIII de la Medición y Pago, Artículos 42° y 43°;c) XIV de la Ejecución y Recepción de Obras, Artículos 44° y 45°;d) XV de la Fiscalización, Artículo 46° como ser: ensayos de calidad, garantías, penalizaciones, resalvas, Recepción Provisoria y Recepción Definitiva, planillas de medición, etc)

CONCLUSION

Cada una de las observaciones emitidas indican la necesidad de encarar un programa serio de fortalecimiento institucional respecto a su sistema de control interno, pues de la manera actual se somete estrictamente a la intuición y voluntad del Ejecutivo Municipal, con un alto grado de incertidumbre sobre la utilización de los recursos y ponen bajo tela de juicio, la transparencia que debiera propender en sus actuaciones, el ejecutivo municipal.

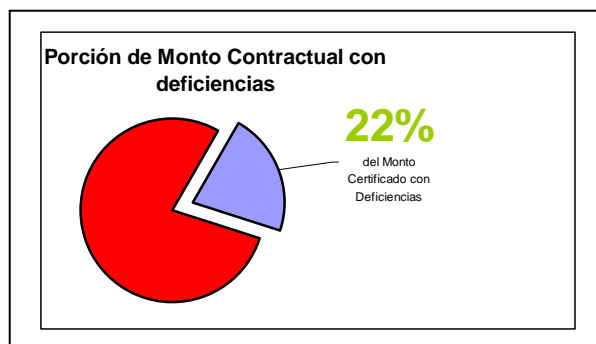
RECOMENDACIÓN

La institución debe fortalecer su capacidad para asegurar transparencia, control, eficiencia y eficacia en la ejecución de proyectos mediante la instrumentación de un Manual de Funciones y Procedimientos respaldadas en una estructura organizacional dispuesta por Ordenanza Municipal y de cumplimiento obligatorio.

RESUMEN EJECUTIVO

REF.: Presentación de Informe IT/MUNI.YBYTYMI/ 01 /06.
Resolución CGR N° 498/05

Esta representa una síntesis de resultados referentes a los trabajos de control desarrollados en cumplimiento a la Resolución CGR N° 498/05; y que dan opinión de los siguientes aspectos: ambiente de control, ciclo de proyectos, procedimientos de verificación y pago, así como a los sistemas de información y archivo que hacen a la capacidad municipal para asegurar transparencia, control, eficiencia y eficacia en la ejecución de proyectos.



Siendo las principales deficiencias detectadas y que requieren su revisión:

- 1) La Institución carece de un plan integral de desarrollo local, municipal, regional o nacional. "Plan de Acción Estratégico", (ley N° 1294/87, art. 16); la inexistencia del mismo han permitido la asignación de **recursos por valor de GS. 379 millones**. Sin el respaldo de Criterio profesional, tecnológico o científico que apunte al fortalecimiento municipal en su aplicación.
- 2) La institución carece de un archivo de las diferentes comunicaciones con contratistas, informes de fiscalización ni cumplimiento al Artículo 42°.- Del Régimen de la Obra Pública de la Ley No. 2051/03 conforme a los requerimientos vigentes de la Ley N° 1533/00 "Régimen de Obras Públicas".(a) XII de las Responsabilidades, Artículos 40° y 41°; b) XIII de la Medición y Pago, Artículos 42° y 43°; c) XIV de la Ejecución y Recepción de Obras, Artículos 44° y 45°; d) XV de la Fiscalización, Artículo 46° como ser: ensayos de calidad, garantías, penalizaciones, resalvas, RP y RD, planillas de medición, etc)
- 3) La institución carece de un archivo de las mínimas documentaciones técnicas necesarias y que soporten sus procedimientos ni cuenta con personal con perfil técnico de obras (requieren de un profesional Ingeniero Civil o Arquitecto); así como el resguardo de actuación en manuales de funciones y procedimientos, manual de control de obras públicas, de instrucciones por escrito para subalternos con niveles de reporte y supervisión.
- 4) La inobservancia institucional respecto al procedimiento administrativo establecido como del sistema de contratación por la Ley N° 2051/03, utilizando los mecanismos de la ley y sobre todo de la herramienta oficial de publicidad: El Portal de Contrataciones Publicas (art. 4° Inc. C "Principio de Transparencia y Publicidad"), así como a los dictados de la Ley N° 1533/00 "Que Establece el Régimen de Obras Públicas" generaron dichas debilidades detectadas.
- 5) El incumplimiento de la cláusula contractual CL. 3) de ambos contratos (Camino a Vertedero y Camino a Cia. Rincón), referente al alcance de los trabajos, por falta de un control interno adecuado (ausencia de fiscalización de obra, no exigencia administrativa

de soportes técnicos) ha ocasionado un pago demás de Gs. 10.845.070 (guaraníes diez millones ochocientos cuarenta y cinco mil setenta) por trabajos y provisiones no realizadas y que no se ajustan a las especificaciones técnicas estipuladas.

- 6) La asignación de recursos sin el respaldo de un proyecto ejecutivo con sus verdaderos costos soportado por un análisis profesional de sus características y especificidades técnicas, a más del seguimiento de su aplicación y uso, permiten estas situaciones con alto grado de incertidumbre sobre su utilización ponen bajo tela de juicio sobre la transparencia que debiera propender en sus actuaciones el ejecutivo municipal.
- 7) La falta de supervisión a los trabajos de construcción, así como de la recepción de dichos trabajos a satisfacción del comitente permite diferencias por Gs. **82.596.038** (guaraníes ochenta y dos millones quinientos noventa y seis mil treinta y ocho) (ver Anexo C2) que requieren ser acordadas con el Contratista para su saneamiento y ajuste final de cuentas.

Conclusión Final

La ejecución de las obras se encuentra sujeta al libre arbitrio y voluntad del Contratista, en razón de la inexistencia de un fiscal responsable, ni de libro de obra, de archivos de comunicaciones con el Contratista y ninguna garantía de obra exigida, así como la carencia de las autorizaciones por parte de los Organismos reguladores para la apertura, mantenimiento y operación de las diferentes obras

RECOMENDACIÓN

De lo anterior se desprende la imperiosa necesidad institucional de iniciar inmediatamente las siguientes acciones para salvaguardar los intereses de la misma:

- 1) Fortalecer el Control Interno de la Institución de suerte a dar la capacidad a la Institución para asegurar transparencia, control, eficiencia y eficacia en la ejecución de proyectos.
- 2) Arbitrar los medios para realizar una exhaustiva verificación de todos y cada uno de los contratos y compromisos asumidos al asignar los recursos a las diferentes obras, provisiones y servicios disponiendo el ajuste final de cuentas conforme a las condiciones reales de obra y su ejecución, estableciendo su resultado en la Rendición de cuentas pertinentes, conforme planillas del anexo del presente informe.
- 3) Disponer el archivo, indexación y custodia de todos y cada uno de sus emprendimientos pertinentes en la dependencia operativa actuante, su registro y ágil manejo, que soporte la toma de decisión con oportunidad.
- 4) La Institución debe realizar los trámites pertinentes para la recuperación de los pagos indebidos.

Octubre 2006

Sr. Mauro Ojeda
Asistente de Campo

Ing. Genaro Fernández N
SUPERVISOR

Arq. Hugo Martínez L.
DIRECTOR DCCODM