

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

INDICE	
	PAGINA N°
➤ ABREVIATURAS Y TÉRMINOS UTILIZADOS	2
CAPÍTULO I	
➤ INFORMACIÓN GENERAL	3 – 7
CAPÍTULO II	
➤ DESARROLLO DE LOS HALLAZGOS	8 – 28
CAPÍTULO III	
➤ EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO.....	29 – 31
CAPÍTULO IV	
➤ CONCLUSIONES	32 – 34
CAPÍTULO V	
➤ RECOMENDACIONES.....	35 – 38
ANEXOS	
➤ ANEXO 1 – NOMINA DE FUNCIONARIOS	39
➤ ANEXO 2 – PLANILLAS ELABORADAS POR LOS AUDITORES.....	40
➤ ANEXO 3 – FOTOGRAFIAS DE LA OBRA	41 – 45
➤ ANEXO 4 – EVALUACIÓN DEL DESCARGO	46 – 54
➤ ANEXO 5 – RESUMEN EJECUTIVO.....	55 – 56
➤ ANEXO 6 – DOCUMENTOS	57 –

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

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

ABREVIATURAS Y TERMINOS UTILIZADOS

CGR	Contraloría General de la República
DGCOP	Dirección General de Control de Obras Públicas de la CGR
DCOODM	Dirección de Control de Obras de los Organismos Departamentales y Municipales
Municipalidad	Municipalidad de Hernandarias
UOC	Unidad Operativa de Contrataciones
UCNT	Unidad Central Normativa y Técnica del Ministerio de Hacienda
LP	Licitación Pública
TR	Términos de Referencia
Cl.	Cláusula
Art.	Artículo
Res.	Resolución
Gs.	Guaraníes
PBC	Pliego de Bases y Condiciones
LO	Libro de Obras
EETT	Especificaciones Técnicas
OS	Orden de Servicio
Hº	Hormigón
HºAº	Hormigón Armado
c/	Con
s/	Según
Arq.	Arquitecto/a
Ing.	Ingeniero/a
Lic.	Licenciado/a
Nº	Número
m.	Metros
ml.	Metros lineales
cm.	Centímetros
mm.	Milímetros
m ²	Metros cuadrados
m ³	Metros cúbicos

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

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

OBRA: REMODELACIÓN Y AMPLIACIÓN DEL LOCAL MUNICIPAL (TRES NIVELES, PLANTA BAJA, 1^{er} NIVEL Y 2^{do} NIVEL), ENCARADA POR LA MUNICIPALIDAD DE HERNANDARIAS - EJERCICIO FISCAL 2005 / 2006.

CAPÍTULO I

1. INFORMACIÓN GENERAL

- 1.1 ORDEN DE TRABAJO:** Resolución CGR.Nº 255/06 (21/febrero/ 2006).
- 1.2 INSTITUCION:** Municipalidad de Hernandarias.
- 1.3 ANTECEDENTES:** Plan de Control Anual previsto conforme al pedido de la Dirección General de Control de Obras Públicas, inserto en el memorándum I4/287 del 22-nov-05.
- 1.4 MOTIVO DE LA INSPECCIÓN TÉCNICA:** Se realiza en cumplimiento del Programa de Control de la DCOODM/DGCOP, correspondiente al año 2.006, teniendo en cuenta la magnitud y complejidad de la obra, así como su importancia en el desarrollo social, cultural y económico. Asimismo, esta Dirección por primera vez plantea realizar una auditoria en esta Institución.
- 1.5 OBJETIVO:** Verificar que las inversiones realizadas, se hallen conforme a la legislación vigente en la materia según las documentaciones contractuales elaboradas; y que se cumplan las especificaciones técnicas en ellas establecidas, formulando las conclusiones y recomendaciones correspondientes.
- 1.6 ALCANCE:**
- 1.6.1 PERIODO:** Abarca el período comprendido desde la adjudicación de la obra hasta la fecha de verificación in situ y hasta el pago del Certificado de Obras Nº 01 (febrero 2006).
- 1.6.2 VERIFICACION IN SITU:** Del 20 al 24 de marzo de 2006

1.6.3 METODOLOGIA DE TRABAJO:

Realizamos nuestra revisión de acuerdo con las Normas de Auditoria emitidas por la Contraloría General de la República concordantes con las generalmente aceptadas y a la Normas de Instituciones Superiores de Control (INTOSAI); las cuales requieren que efectuemos una planeación y que ejecutemos el examen para obtener una seguridad razonable de que los documentos examinados no contengan errores u omisiones importantes.

La recepción, verificación e informes de las documentaciones proveídas para esta inspección, es responsabilidad de la Municipalidad de Hernandarias.

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

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

- Recopilación de antecedentes disponibles en la CGR.
- Solicitud de documentación a la institución y análisis de la documentación obtenida.
- Inspección visual y medición de rubros visibles al momento de la verificación in situ de la muestra escogida.
- Entrevistas a funcionarios.
- Examen y análisis de informes y de documentos originales generados por la unidad auditada.
- Análisis de información suministrada por fuentes externas.
- Pruebas y análisis de información financiera, de procedimientos de control interno y de otros procesos
- Evaluación de la presentación en la ejecución presupuestaria.
- Evaluación de los principios de contabilidad utilizados.
- Elaboración del informe formulando recomendaciones.
- Las técnicas empleadas en las verificaciones realizadas corresponden a la aplicación de procedimientos de Auditoria Gubernamental.

1.6.4 LIMITACIONES:

- La verificación in situ se limita a la constatación física de la existencia de los rubros visibles y a los planos de obras presentados por la Institución.
- No se realizaron ensayos de control de calidad de los materiales utilizados.

1.7. FUENTE DE FINANCIAMIENTO:

Corresponde a la Ampliación del Presupuesto de Gastos y Cálculos de la Municipalidad de Hernandarias correspondiente al Ejercicio 2005, con saldo de Recursos con Afectación Específica aprobada por Ordenanzas Municipales 161/05 y 167/05, que aprueba los recursos provenientes de Royalties Ejercicio 2005.

1.8. SUPERVISION:

Ing. Juan Bautista Rolón - Director de Obras y Servicios de la Municipalidad de Hernandarias.

1.9. CONTRATISTA - RESUMEN CONTRACTUAL:

OBJETO DEL CONTRATO (Cl. 2ª): “Remodelación y Ampliación del Local Municipal”.

COMITENTE: Municipalidad de Hernandarias

CONTRATISTA: Arq. Juan Marcial Barchello Rodríguez.

MODALIDAD DE CONTRATACIÓN: Licitación Pública Nacional Nº 02-01/2005 de la Municipalidad de Hernandarias

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

RESOLUCIÓN DE ADJUDICACIÓN:	Res. Nº 1.206/05 de la Intendencia Municipal y homologada por Res. Nº 185/05 de la Junta Municipal, del 13 de setiembre de 2005
FECHA DEL CONTRATO:	10 de octubre de 2.005.
PRECIO Y SISTEMA DE CONTRATACIÓN (Cl. 3ª):	1.866.456.810 Gs. (Guaraníes mil ochocientos sesenta y seis millones, cuatrocientos cincuenta y seis mil, ochocientos diez), IVA incluido. El sistema de contratación es por precios unitarios, conforme a las cantidades realmente ejecutadas.
FORMA DE PAGO (Cl. 6ª):	Anticipo (PBC, 1.2.5.6 y 2.9.1): el Contratista podrá solicitar por escrito hasta 45% del monto adjudicado, adjuntando un pagaré y una garantía bancaria o póliza de seguro por el 100% del monto anticipado y por un plazo adicional en 60 días al plazo del contrato de obras. Saldo (PBC, 2.9): certificaciones conforme al avance de obra y por etapas, previa confirmación e informe de la Fiscalización.
REAJUSTES (Cl. 7ª):	Ninguno pagado, hasta la fecha de verificación <i>in situ</i> de la obra.
FECHA DE INICIO (PBC, 2.4.1):	24/octubre/2005, según Orden de Inicio emitida.
PLAZO CONTRACTUAL (Cl. 8ª):	240 días calendario. Vencimiento: 20/junio/2.006
MULTAS (Cl. 10ª – PBC, 3.2):	- Mora en el inicio de la obra o incumplimiento del plazo total: 0,02% del monto contractual por cada día de atraso. - Mora en el cumplimiento de Órdenes de Servicio reiteradas y no cumplidas: 0,10% del monto contractual por cada día de atraso. - Mora en el cumplimiento de las obligaciones previas a la Recepción Definitiva: 0,025% del monto del contrato por cada día de atraso
RETENCIONES:	
FONDO DE REPAROS (PBC - 1.2.5.7):	5% del monto de cada Certificado.
POR CONTRIBUCIONES (PBC – 1.2.5.8):	0,5% del monto de cada Certificado

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

GARANTIAS:	
DE ANTICIPO (PBC – 2.9.1):	Póliza N° 0046 por valor de 800.000.000 Gs. (Guaraníes Ochocientos millones), equivalente al 42,86 % del Contrato. Prorrogada hasta el 17-ago-06, por valor de 560.000.000 Gs (Guaraníes quinientos sesenta millones).
DE FIEL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO (PBC – 2.10):	Póliza N° 00931 por valor de 93.322.840 Gs. (Guaraníes noventa y tres millones trescientos veinte y dos mil ochocientos cuarenta), equivalente al 5% del monto del contrato.
SEGUROS (PBC – 2.11.2): DE LA OBRA DEL CONTRATO:	Póliza N° 00014, por valor de 186.641.681 Gs (Guaraníes ciento ochenta y seis millones seiscientos cuarenta y un mil seiscientos ochenta y uno), equivalente al 10 % del Contrato.
DE RESPONSABILIDAD CIVIL Y CONTRA DAÑOS A TERCEROS:	Póliza N° 00679, por valor de 80.000.000 Gs (Guaraníes ochenta millones).

1.10 FISCALIZACIÓN – RESUMEN CONTRACTUAL:

RESPONSABLE:	Arq. Juan Artemio Roa Delgado
MODALIDAD DE CONTRATO:	Contratación Directa
RESOLUCIÓN DE CONTRATO:	N° 1.341 del 14 de octubre de 2005, emitida por la Intendencia Municipal.
FECHA DE CONTRATO:	17 de octubre de 2005.
MONTO CONTRACTUAL (Cl. 5ª):	93.322.840 Gs. (Guaraníes noventa y tres millones trescientos veinte y dos mil ochocientos cuarenta) IVA incluido.
FORMA DE PAGO (Cl. 6ª):	Anticipo: 46.661.420 Gs. (Guaraníes cuarenta y seis millones seiscientos sesenta y un mil cuatrocientos veinte), equivalente al 50% del contrato; y el saldo en etapas conforme al avance de la obra.
GARANTIAS (Cl. 7ª):	De Fiel Cumplimiento del Contrato: con la Póliza de Seguro N° 00949 por un monto de 4.666.142 Gs. (Guaraníes cuatro millones seiscientos sesenta y seis mil ciento cuarenta y dos), correspondiente al 5% del monto del contrato. De Anticipo: con la Póliza de Seguro N° 00052 por un monto de 46.661.420 Gs. (Guaraníes cuarenta y seis millones seiscientos sesenta y un mil cuatrocientos veinte), correspondiente al 100% del monto del anticipo.
VIGENCIA (Cl. 8ª):	El contrato es bajo la modalidad “a término de obra”.

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

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

1.11 PROYECTO – RESUMEN CONTRACTUAL:

RESPONSABLE:	Arq. Miguel Angel Segovia
FECHA DE CONTRATO:	16 de enero de 2005
MONTO CONTRACTUAL:	77.000.000. Gs (Guaraníes setenta y siete millones).
ALCANCE DE SERVICIOS:	Asesorar en la elaboración del Proyecto Arquitectónico de Inversión para la construcción del: a) Polideportivo Municipal; b) Remodelación y Ampliación del Palacete Municipal; y c) Remodelación del Mercado Municipal.

1.12 DESCARGO A OBSERVACIONES DEL INFORME:

La Institución a través de la nota de fecha 17/08/2006, ingresada bajo expediente CGR Nº 4.671/06, ha presentado los descargos correspondientes a las observaciones que le fueran comunicadas a través de la nota CGR Nº 4.555 del 07/08/2006, los cuales fueron evaluados previamente para la redacción del presente Informe Final.

CAPITULO II

2. DESARROLLO DE LOS HALLAZGOS

2.1. DEL LLAMADO A LICITACIÓN PÚBLICA

2.1.1. SE REALIZÓ EL LLAMADO A LICITACIÓN SIN CONTAR CON UN PROYECTO EJECUTIVO DESARROLLADO.

La Municipalidad de Hernandarias contrató al Arq. Miguel Ángel Segovia para el asesoramiento en la elaboración de tres Proyectos Arquitectónicos, entre los cuales se encontraba la Remodelación y Ampliación del Palacete Municipal. Dicho proyecto no se encontraba concluido en el momento del llamado, careciendo de planos estructurales y de instalaciones debidamente desarrollados. En efecto, en la Sección 3 del PBC - Condiciones Particulares del Contrato, numeral 3.1.1 CÁLCULOS Y DIMENSIONAMIENTO, se establece: “El detalle de las armaduras y los cálculos estructurales, eléctricos, hidráulicos y cloacales deberán ser proporcionados por el CONTRATISTA, **quince (15) días** antes del inicio de la construcción (sic)...”.

La Ley 2051/03 “De Contrataciones Públicas”, en su art. 15.- Estimación de Costos, último párrafo, menciona: “...Además, como condición previa para iniciar cualquier procedimiento de contratación según la naturaleza del proyecto, las Convocantes deberán contar con el estudio, diseños, incluidos planos y cálculos, especificaciones generales y técnicas, debidamente concluidos, y en todos los casos, con la programación, los presupuestos y demás documentos que se consideren necesarios. Los contratos llave en mano en los que el diseño es responsabilidad del contratista, quedan excluidos de la obligación respectiva”.

En este caso, no corresponde la modalidad “Llave en Mano”. El método de certificación es por *Precios Unitarios*, según se establece en la cláusula 4ª del contrato, por lo que debió desarrollarse el proyecto ejecutivo para el llamado.

Este Organismo Superior de Control, en el marco de la Res. CGR Nº 788/2002, ha remitido a la Municipalidad de Hernandarias el Informe Final del “EXAMEN ESPECIAL A LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE INGRESOS Y GASTOS DE LA MUNICIPALIDAD DE HERNANDARIAS (DPTO. DE ALTO PARANÁ), CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL COMPRENDIDO ENTRE EL 01 DE ENERO Y EL 17 DE DICIEMBRE DEL AÑO 2001...”. En dicho Informe Final, en el tercer párrafo de la CONCLUSION del apartado 3.2 INFORME TÉCNICO DE OBRAS, se expresa: “De las inspecciones realizadas a cada una de las obras y del análisis de las documentaciones proveídas por la Institución Municipal, se concluye la necesidad de la contratación o implementación de un sistema de Consultoría de Obras, la cual se encargue de la creación del proyecto, de su verificación y cuantificación, y de los ajustes de precios finales debido al volumen y al tiempo de desarrollo de las obras, de modo a conseguir una optimización en el aprovechamiento de los recursos provenientes de los Royalties”.

CONCLUSIÓN Nº 1:

La Municipalidad de Hernandarias se limitó a la contratación del asesoramiento del proyecto, sin contemplar el desarrollo total del Proyecto Ejecutivo. Si bien el mismo problema fue detectado en una auditoria anterior (Res. CGR Nº 788/02) y formó parte de las recomendaciones finales, la Municipalidad hizo caso omiso a la misma y volvió a cometer los mismos errores.

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

RECOMENDACIÓN Nº 1:

Para obras de envergadura, la Municipalidad debe contar con el Proyecto Ejecutivo concluido para el llamado a licitación.

2.2. DEL PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES

2.2.1. LA DEDUCCIÓN DE LA FÓRMULA DE REAJUSTES QUEDÓ A CARGO DE LOS OFERENTES.

La Municipalidad de Hernandarias dejó a cargo de los oferentes la presentación o elección de los coeficientes de incidencia de los distintos componentes de la fórmula de reajuste, según lo establecen los numerales 3.4 y 3.6 *del Pliego de Bases y Condiciones*. Esto determina que las condicionantes de las ofertas no sean similares y no cumplan con los principios de igualdad pregonados por la ley de Contrataciones Públicas.

La determinación de los coeficientes de reajustes por parte de los Contratistas puede ocasionar que la Adjudicación no recaiga sobre la oferta más conveniente, en detrimento de los intereses de la Municipalidad de Hernandarias.

CONCLUSION Nº 2:

En el Pliego de Bases y Condiciones se violaron las condiciones de igualdad de los oferentes con relación a la fórmula de reajuste, lo cuál incluso puede producir un daño económico a la Institución.

RECOMENDACIÓN Nº 2:

Bajo ningún sentido la Municipalidad puede violar o desconocer las condiciones legales establecidas en las leyes vigentes, para la elaboración de las distintas Documentaciones Técnicas (Pliego de Bases y Condiciones, Especificaciones Técnicas, Planos, etc.) para las obras encaradas.

2.2.2 SE INCLUYERON MARCAS DE MATERIALES EN LAS EETT, EN CONTRA DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE LAS OFERTAS.

En varios ítems del Pliego de Bases y Condiciones se incluyen en la descripción de los distintos materiales, marcas, modelos y nombres de los materiales a ser utilizados. (Ejemplo: “4.4.14.3. ...campana metálica, modelo tipo FV o similar. 4.4.16. ...Los artefactos de iluminación serán de la línea LUCCIOLA.Artefactos colgantes industrial POLICAR E40-MH250 W colgados. ...Artefactos lumínicos del tipo fluorescente LIST II LZG-158 Y 236, 1X20 y 2X40”).

El penúltimo párrafo del art. 20º de la Ley 2051/03 De Contrataciones Públicas establece que “...respecto de los tipos conocidos de materiales, artefactos o equipos, cuando únicamente puedan ser caracterizados total o parcialmente mediante nomenclatura, simbología, signos distintivos no universales o marcas, únicamente se hará a manera de referencia, procurando que la alusión se adecue a estándares internacionales comúnmente aceptados.”

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

Además, este procedimiento de citar marcas de los productos a ser utilizados riñe con los principios de equidad e igualdad enunciado en la Ley Nº 2.051/03, art. Nº 4, Principios Generales, inciso b) Igualdad y Libre Competencia: *“Permitirán que todo potencial proveedor o contratista que tenga la solvencia técnica, económica y legal necesaria y que cumpla con los requisitos establecidos en esta ley, en su reglamento, en las bases o pliegos de requisitos y en las demás disposiciones administrativas, esté en posibilidades de participar sin restricción y en igualdad de oportunidades en los procedimientos de contratación pública.”*

Lo correcto es citar o definir las características de cada material a ser ofertado, sin nombrar modelo o nombre de producto alguno para no inducir a la utilización de un material determinado o preestablecido.

CONCLUSIÓN Nº 3:

En las Especificaciones Técnicas se violaron las condiciones de igualdad de los oferentes con relación a los materiales a ser ofertados; porque se mencionan productos con marcas, números de catálogo y serie; obligando prácticamente a la provisión y adquisición de un material determinado.

RECOMENDACIÓN Nº 3:

En futuras contrataciones de obras o servicios, la Municipalidad de Hernandarias deberá evitar citar productos con marcas, números de catálogo y serie, con el fin de adecuar el contenido del Pliego de Bases y Condiciones a las leyes y reglamentaciones vigentes.

2.2.3 EN EL PBC, EL CONCEPTO “TRABAJOS ADICIONALES” SE ENCUENTRA ERRÓNEAMENTE DEFINIDO.

En el Pliego de Bases y Condiciones, se lee en el numeral 2.8.2. *TRABAJOS ADICIONALES; 2.8.2.1. DEFINICION: “Todo trabajo adicional no previsto en los documentos del Contrato pero que en el curso de los trabajos, la Municipalidad considere necesario ejecutar, en ese caso, se reconocerá en sobre costo, si hubiere gastos devengados por la alteración del Proyecto Original”.*

Conforme a las definiciones aceptadas usualmente, a las normativas vigentes en la materia, como también a instructivos utilizados en el marco del Curso de Control Gubernamental Moderno, el concepto de obras adicionales asentado en dicho Pliego es erróneo:

Obra Adicional es la diferencia o excedente entre la cantidad de un rubro cualquiera de la Planilla de Ofertas, y la cantidad realmente ejecutada y medida en Obra. Se refiere siempre a trabajos existentes y previstos en la Planilla de Ofertas.

Por otro lado, todo trabajo a ser realizado y que no está estipulado en las documentaciones técnicas y en los planos de obras se considera como *Obra Complementaria*, y estará sujeto a la autorización y aprobación por parte de la autoridad principal de la Municipalidad. Los precios unitarios serán análogos a rubros similares, o en caso contrario serán presentados nuevos precios para su aprobación.

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

Como se observa, los conceptos son totalmente diferentes. Las *obras adicionales* se sumarán a las *obras complementarias* para verificar el cumplimiento de una ampliación del monto final de la obra de hasta un 20 % como máximo sobre el monto contractual.

CONCLUSIÓN Nº 4:

La definición de Obra Adicional no es la correcta en el Pliego de Bases y Condiciones.

RECOMENDACIÓN Nº 4:

Es importante que para las próximas contrataciones de obras se definan claramente todos los términos en los documentos contractuales.

2.2.4 EN LO REFERENTE A LA FORMA DE PAGO AL CONTRATISTA, EXISTE UNA CONTRADICCIÓN EN LOS DOCUMENTOS CONTRACTUALES.

El Pliego de Bases y Condiciones en el punto 1.2.5.5. “DEL PAGO Y FINANCIACIÓN” dice: “...*Las obras contratadas serán financiadas por la Contratista...*”, repitiéndose en los mismos términos en el punto 2.9. del mismo pliego, condicionado por supuesto a la Contratista, por medio de la presentación de Planillas de Certificación, previa recepción provisoria parcial de la obra, y conforme al avance de obras y por etapas, previa confirmación e informe de la fiscalización, que será cobrado por la Contratista directamente de la Municipalidad de Hernandarias.

CONCLUSIÓN Nº 5:

Se observa una contradicción cuando, por un lado, se dispone que las obras serán financiadas por la Contratista, debiendo procederse al pago de las Certificaciones una vez realizada la Recepción Provisoria, es decir, terminada la obra; y por otro lado, se dispone que dicho pago se hará conforme al avance de las obras y por etapas.

Dicha contradicción puede dar lugar a situaciones confusas y/o erróneas, ya que se podría optar por cualquiera de las alternativas descriptas.

RECOMENDACIÓN Nº 5:

Para futuras contrataciones, la Municipalidad deberá subsanar la contradicción detectada en lo referente a la forma de pago, ya que de no ser así, podría acarrear consecuencias perjudiciales, como ser: el encarecimiento de las ofertas, si se considera el financiamiento de la obra por parte de la Contratista; la imposibilidad del cumplimiento de la obra por parte de la Contratista; y prestarse a maniobras dolosas entre los oferentes y la Institución licitante.

2.2.5 LAS EETT NO PREVÉN ENSAYOS DE MATERIALES Y PRUEBAS DE INSTALACIONES, CONFORME A NORMAS TÉCNICAS RESPECTIVAS.

En las EETT no se especifican normas ni procedimientos para la realización de ensayos de control de calidad del hormigón y otros materiales, como también de las instalaciones hidráulicas y del pozo artesiano.

La Supervisión de la obra, no dispone de resultados de ningún ensayo realizado a la estructura de Hormigón Armado, que garantice la resistencia de la misma.

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

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

Durante la inspección realizada por esta auditoria, según el cuestionario de control interno de fecha 23/03/06, el Director de Obras y Servicios de la Municipalidad, responde en el punto 25 que “*Se realizaron ensayos de hormigón, pero aún no se entregaron los resultados. Se desconoce al responsable de su realización*” (**Ver ANEXO Nº 6.1**).

La norma española EH-91 - Instrucción para el proyecto y la ejecución de obras de hormigón en masa o armado, establece en su Cap. IX - Control de Materiales, la obligatoria realización de ensayos de control para la aceptación de los componentes del hormigón (cemento, agua de amasado, áridos y aditivos). A su vez, para aceptar cada suministro de hormigón en obra se requieren:

- Ensayos de control de la consistencia con el Cono de Abrams.
- Ensayos de resistencia.

La falta de exigencia de la Fiscalización y de la Supervisión de la obra hacen que no se tenga certeza de la calidad del hormigón proveído por el Contratista.

CONCLUSIÓN Nº 6:

La Municipalidad de Hernandarias no previó:

- La realización de ensayos de control de calidad de los distintos materiales a ser utilizados en la Obra.
- Los ensayos necesarios establecidos por normas para toda estructura de HºAº.

RECOMENDACIÓN Nº 6:

La Municipalidad de Hernandarias deberá exigir la realización de ensayos de materiales y de instalaciones conforme a las normas paraguayas e internacionales usualmente adoptadas en nuestro medio.

2.2.6 ALGUNOS RUBROS DE GRAN INCIDENCIA EN EL MONTO DE LA OBRA SE OFERTARON EN FORMA GLOBAL.

Se observa en la Planilla de Oferta, concordante con el formato preestablecido en el PBC, la cotización de algunos rubros de gran incidencia en el monto final de la obra, de manera totalmente global (Ej: Instalación Eléctrica, Instalaciones Sanitarias, Estructuras de HºAº (**Ver ANEXO Nº 6.2**).

La Ley 2051/03 “De Contrataciones Públicas”, en su art. 15.- Estimación de Costos, último párrafo, menciona: “...Además, como condición previa para iniciar cualquier procedimiento de contratación según la naturaleza del proyecto, las Convocantes deberán contar con el estudio, diseños, incluidos planos y cálculos, especificaciones generales y técnicas, debidamente concluidos, y en todos los casos, con la programación, los presupuestos y demás documentos que se consideren necesarios. Los contratos llave en mano en los que el diseño es responsabilidad del contratista, quedan excluidos de la obligación respectiva”.

La falta de un Proyecto Ejecutivo bien definido y desarrollado para el llamado a licitación, impidió tener bien desglosados y definidos todos los ítems de la planilla de oferta, motivo por el cual ciertos trabajos no tienen un alcance bien definido, ya que la calidad y cantidades de ciertos rubros pueden variar considerablemente, impidiendo que las ofertas presentadas se puedan comparar efectivamente.

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

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

CONCLUSIÓN Nº 7:

La cotización en forma global de algunos rubros en la planilla de oferta, hace que el alcance de los mismos no se encuentre bien definido, pudiendo dar lugar a variaciones en la calidad y en la cantidad de los trabajos a ejecutar.

RECOMENDACIÓN Nº 7:

La Institución debe realizar los llamados para la ejecución de obras con los proyectos ejecutivos debidamente desarrollados y concluidos y con los rubros a ejecutar debidamente desglosados y definidos.

2.3. DE LA EJECUCIÓN DE LOS TRABAJOS

2.3.1. GRAN PARTE DEL PERSONAL A CARGO DEL CONTRATISTA CARECE DE ELEMENTOS DE SEGURIDAD.

Se observó que gran parte del personal a cargo del Contratista carecía de elementos de seguridad, como ser: cascos, botas, guantes, etc. Asimismo, la obra carecía de cinta de seguridad en zona de demolición, bandejas y valla protectoras, etc. La Fiscalización hace mención al punto en el Libro de Obra de manera reiterada, en fechas 31-oct-05, 07-nov-05, 11-nov-05, 13-dic-05 y 26-dic-05.

Asimismo, esta auditoria observó a la Fiscalización y a la Supervisión de la obra, sobre la insuficiencia de las medidas de seguridad adoptadas para el caso particular de la mampostería del 3er. Nivel, ya que ésta se encontraba con apuntalamientos muy separados entre sí, cuya disposición la exponía a ser eventualmente derribada por vientos fuertes, con el peligro que ello acarrea (**Ver ANEXO Nº 4 - Foto 8**).

El Pliego de Bases y Condiciones establece: “2.5.2. *PREVENCIÓN LABORAL. El Contratista deberá proveer y mantener durante el desarrollo de las obras, desde la firma del contrato hasta la Recepción Definitiva de aquellas, Servicios de Seguridad e Higiene y Medicina del Trabajo conforme a lo que establecen las leyes y disposiciones vigentes en la República del Paraguay.*”

“El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones referentes a la prestación de estos servicios, facultará a la Fiscalización a disponer la paralización de los trabajos por culpa del Contratista, sin perjuicio de las otras sanciones que económicamente pueden comprender.”

“2.5.7. PREVENCIÓN DE ACCIDENTES

El Contratista deberá adoptar todas las medidas necesarias para evitar la ocurrencia de accidentes y enfermedades originadas por las condiciones del ambiente de trabajo.”

“2.5.8. SEGURIDAD

El Contratista será responsable por los daños y perjuicios que provoque la ejecución de la obra a todo su personal o a terceros independientemente de las normas de seguridad aplicadas.”

“Tampoco liberará al Contratista de la responsabilidad emergente de la obra, el hecho de la aprobación por las medidas de seguridad adoptadas.”

La Fiscalización, ante la observación realizada por esta auditoria, solicitó a través del LO en fecha 21-mar-06, realizar apuntalamiento de refuerzo en la citada mampostería.

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

CONCLUSIÓN Nº 8:

Respecto a la prevención de accidentes y seguridad en el trabajo, la actuación de la Fiscalización fue deficiente, pues no consiguió que el Contratista cumpla con las normas y reglamentaciones respectivas.

RECOMENDACIÓN Nº 8:

La Municipalidad de Hernandarias debe exigir, a través de la Fiscalización, el cumplimiento de lo establecido contractualmente con relación a prevención de accidentes y seguridad en el trabajo.

2.3.2. SE OBSERVÓ LA FALTA DE RETIRO DE ESCOMBROS Y DE LIMPIEZA PERMANENTE EN OBRA.

En la inspección in situ realizada por esta auditoria, se ha observado falta de limpieza y gran cantidad de escombros acumulados en la obra (**Ver ANEXO Nº 4 - Fotos 1 y 2**).

El PBC, en su numeral 2.3.1.9. LIMPIEZA DE LA OBRA, establece: “*Durante la construcción el Contratista deberá mantener, en forma permanente y hasta la Recepción Definitiva, todos los lugares de trabajo y áreas anexas, libres de toda clase de residuos. Si el Contratista no cumpliera con estas obligaciones la Fiscalización podrá encararla a través de su personal o de terceros, y procederá a cargar los gastos que demanden estas tareas al Contratista*”.

La falta de exigencia de la fiscalización, permitió el pago total del rubro demolición, sin haberse retirado aún los escombros a la fecha de inspección realizada por esta auditoria (semana del 22 al 26/05/06).

CONCLUSIÓN Nº 9:

Se ha observado la falta de limpieza y gran cantidad de escombros acumulados en la obra, en contra de lo previsto en el PBC, numeral 2.3.1.9 LIMPIEZA DE LA OBRA.

RECOMENDACIÓN Nº 9:

La Fiscalización debe cumplir a cabalidad con sus funciones, exigiendo al Contratista el retiro inmediato de los escombros de la obra, y la limpieza permanente de la misma.

2.3.3. EL CONTRATISTA ENTREGÓ LOS PLANOS ESTRUCTURALES Y DE INSTALACIONES FUERA DEL PLAZO CONTRACTUALMENTE ESTABLECIDO.

La obra comenzó, el 28/10/05, sin la provisión de los planos estructurales y de instalaciones, junto con sus memorias de cálculo respectivas.

En efecto, en fecha 31/10/05, el fiscal manifiesta en el Libro de Obras la necesidad de contar con los planos y cálculos. El 21/10/05, son entregados los planos estructurales, los cuales no tienen desarrollados los cálculos y detalles, no contando también con la firma del calculista responsable. El 26/12/05, el Fiscal pide un informe con relación al retraso en la presentación de los cálculos estructurales, eléctricos, pluviales y eléctricos.

En efecto, en la Sección 3 del PBC - Condiciones Particulares del Contrato, numeral 3.1.1 CÁLCULOS Y DIMENSIONAMIENTO, se establece: “*El detalle de las armaduras y los cálculos estructurales, eléctricos, hidráulicos y cloacales deberán ser proporcionados por el CONTRATISTA, quince (15) días antes del inicio de la construcción (sic)...*”.

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

También en el numeral 4.4.3.1. Zapatas de H°A°, se menciona: “*Se construirán zapatas de H°A° en los sectores diseñados en la de arquitectura cuyos detalles de las armaduras y los cálculos estructurales deberán ser proporcionados por la Contratista, quince (15) días antes del inicio de la construcción, (sic)...*”

La falta de exigencia de la Fiscalización, permitió el inicio de los trabajos sin contar con los planos estructurales y de instalaciones, en contra de lo establecido contractualmente, hecho que puede dar lugar a improvisaciones constructivas en detrimento del cumplimiento de los plazos contractuales y de la calidad de la obra.

CONCLUSIÓN N° 10:

La Fiscalización fue deficiente, pues no logró hacer cumplir al Contratista lo establecido en los documentos contractuales referente a la provisión de Planos de Instalaciones y Estructurales antes del inicio de la obra.

RECOMENDACIÓN N° 10:

La Fiscalización, como representante de la Municipalidad, debe cumplir con su función de velar y hacer cumplir todas las condiciones establecidas en los documentos contractuales. En ese sentido, se encuentra facultada a suspender la obra o aplicar medidas coercitivas, como ser la emisión de Órdenes de Servicio al Contratista, cuya falta de cumplimiento es causal de sanciones según lo establecido en la Cláusula Décima del Contrato N° 02-04, concordante con el numeral 3.2 del Pliego de Bases y Condiciones.

2.3.4. LA OBRA SE INICIÓ SIN COBERTURA DE LOS SEGUROS DEL CONTRATO Y DAÑOS A TERCEROS.

El Contratista, a fin de cumplir con lo solicitado por esta auditoria durante la inspección de la obra (semana del 22 al 26/05/06), y luego de casi 6 meses de haberse iniciado la obra, contrató los seguros establecidos en el numeral 2.11.2 del Pliego de Bases y Condiciones. Al respecto, no se observó exigencia alguna de la Fiscalización ni de la Supervisión tanto en el Libro de Obras, como en los informes presentados.

El Pliego de Bases y Condiciones, en su numeral 2.11.2. SEGUROS QUE DEBE CONSTITUIR EL CONTRATISTA, establece: “*El Contratista está obligado a contratar los siguientes seguros:*

- a) *Seguro de la Obra del Contrato:* *por una suma equivalente al diez por ciento (10%) del monto del contrato.*
- b) *Seguro de responsabilidad civil y contra daños a terceros,* *por los siguientes montos:*
 - *Daños a bienes de terceros: hasta Gs. 40.000.000 (Guaraníes cuarenta millones).*
 - *Lesión o muerte de una (1) persona: Gs. 20.000.000 (Guaraníes veinte millones).*
 - *Lesión o muerte de 2 o más personas: Gs. 20.000.000 (Guaraníes veinte millones) por cada persona.”*

Ante la solicitud de dichos documentos, realizada por esta auditoria a través de las notas I4/078/06 del 22/mar/06 y I4/082/06 del 24/mar/06, la Contratista dio cumplimiento a la cobertura exigida, en fecha 05/abr/06 (**Ver ANEXO N° 6.3**).

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

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

CONCLUSIÓN Nº 11:

La Fiscalización fue deficiente, pues no logró hacer cumplir al Contratista lo establecido en los documentos contractuales referente a la provisión de los respectivos seguros.

RECOMENDACIÓN Nº 11:

La Fiscalización, como representante de la Municipalidad, debe cumplir con su función de velar y hacer cumplir todas las condiciones establecidas en los documentos contractuales.

2.3.5. EN EL LIBRO DE OBRAS NO SE REGISTRA DIARIAMENTE LA MARCHA DE LOS TRABAJOS Y SUS PORMENORES.

De la verificación del Libro de Obra, se observa lo siguiente:

- Los registros no son diarios.
- No se registraron eventos de importancia en el desarrollo de la obra, compensaciones de rubros, cambios de materiales importados por nacionales, etc.

En las EETT, el último párrafo del numeral 4.1. GENERALIDADES, establece: “*La Contratista debe mantener permanentemente en el lugar de la obra hasta su finalización, lo siguiente: ...Un libro de obra. El mismo será visado por la Fiscalización, donde irán asentados diariamente las novedades, el desarrollo de los trabajos y las observaciones de la Fiscalización, tales como detener los trabajos que están siendo mal ejecutados, aclaraciones de detalles y órdenes de trabajos, determinando si los mismos serán considerados o no como rubros extras*”.

El Libro de Obra es una memoria escrita de la construcción, que debe contener una reseña cronológica y descriptiva de la marcha progresiva de los trabajos y sus pormenores; sirve para controlar la ejecución de la obra y para facilitar la supervisión de la misma.

La ineficiencia de la Fiscalización y la escasa importancia que esta otorgó al llenado del Libro de Obras, deja a la Municipalidad sin elementos de juicio escritos que le permitan supervisar la obra y poder dilucidar las causas de cualquier problema que surja durante el transcurso de los trabajos o las responsabilidades en las desviaciones del cronograma de avance.

CONCLUSIÓN Nº 12:

La falta de registros diarios en el Libro de Obras evidencia la discontinuidad en la presencia de la Fiscalización en obra y la falta de exigencia de la Supervisión al respecto.

RECOMENDACIÓN Nº 12:

La Institución, a través de la Fiscalización, debe poner especial atención en registrar diariamente en el Libro de Obras la marcha cronológica de los trabajos y sus pormenores, de manera a facilitar la supervisión de la obra y controlar su ejecución.

2.3.6. LOS INFORMES DE LA FISCALIZACIÓN NO PERMITEN EVALUAR EL DESARROLLO DEL CRONOGRAMA DE LA OBRA.

De la verificación de los Informes de la Fiscalización, se observa lo siguiente:

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

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

- Son muy escuetos.
- No identifican y detallan eventos significativos del desarrollo de la obra
- No acompañan diagramas de control del cronograma de avance y otros.
- No cuantifican eventos que motiven desplazamientos o interferencias en el normal desarrollo del cronograma de avance de la obra.

Si bien el contrato suscrito entre la Municipalidad de Hernandarias y el Fiscal de la Obra no establece exigencias respecto a la periodicidad de presentación, así como al formato y al contenido de los informes de fiscalización, dicho contenido resulta insuficiente para ejercer una efectiva supervisión de la marcha de los trabajos.

CONCLUSIÓN Nº 13:

Los informes de la Fiscalización no cumplen con su función de reportar cronológica y detalladamente el desarrollo de la obra, facilitando la supervisión de la misma.

RECOMENDACIÓN Nº 13:

La Fiscalización debe mejorar el contenido de sus informes, incluyendo diagramas de control de avance del cronograma, cuantificación de las interferencias que puedan motivar la concesión de prórrogas en el plazo, cronología de eventos importantes en el desarrollo de la obra, etc.

En próximas contrataciones, para la Fiscalización, la Municipalidad de Hernandarias debe establecer en el contrato las condiciones que debe cumplir el Fiscal durante el transcurso de la obra, como así también las condiciones que deben reunir los informes de fiscalización, a fin de que estos sean documentos válidos de información y control.

2.3.7. EL OBRADOR NO FUE EJECUTADO CONFORME A LO ESTABLECIDO EN LAS EETT.

Se observó en la verificación in situ que el obrador estaba ubicado en el interior del edificio existente, aprovechando las paredes y el techo del mismo como cerramiento (**Ver ANEXO 4 - Foto Nº 5**).

Si bien no se encontraba explícitamente en la planilla de oferta, según el PBC, numeral 4.4.1. TRABAJOS PRELIMINARES - 4.4.1.1. OBRADOR, el Contratista debió proveer un “Obrador de madera, techo de fibrocemento (3x9) m. El obrador y anexos serán construcciones provisorias de tablonés rústicos de madera sujetos a estructuras de madera, de techo de chapas de fibrocemento con pendiente mínima de 12%, con piso de tablas sobre elevadas a 30 cm. del nivel del terreno y aberturas adecuadas al tipo de uso del local”.

CONCLUSIÓN Nº 14:

La falta de exigencia de la Fiscalización permitió que el Contratista no provea el obrador en las condiciones contractuales preestablecidas, que se citaron en el párrafo anterior, con el consiguiente ahorro de dicho costo para este último.

RECOMENDACIÓN Nº 14:

La Municipalidad de Hernandarias, a través de la Fiscalización y la Supervisión de la Obra, debe cuantificar el monto que significa la instalación del obrador con las condiciones que exigen las EETT, y posteriormente proceder al descuento correspondiente al Contratista.

2.4. DE LA CERTIFICACIÓN DE LAS OBRAS REALIZADAS.

2.4.1. LA CONTRATISTA NO PRESENTÓ FACTURA POR EL MONTO CONTRATADO EN OCASIÓN DE LA FIRMA DEL CONTRATO.

El 10/10/2005, el Arq. Juan Marcial Barchello Rodríguez firmó con la Municipalidad de Hernandarias el contrato para la Remodelación y Ampliación del Local Municipal por un total de G. 1.866.456.810 (Guaraníes un mil ochocientos sesenta y seis millones cuatrocientos cincuenta y seis mil ochocientos diez) incluido el IVA y la Tasa para Fiscalización de la Obra, 5 % del monto contractual. En dicha oportunidad no presentó la factura por el monto del contrato.

El Pliego de Bases y Condiciones, en el punto 2.9.2. DOCUMENTACION, establece: *“El Adjudicatario deberá extender a favor de la Municipalidad de Hernandarias la factura crédito por el monto de la obra en ocasión de la firma del contrato de obras. La Municipalidad practicará las retenciones y contribuciones establecidas en la Ley”.*

La Municipalidad de Hernandarias no cumplió con lo establecido en el punto 2.9.2 del Pliego de Bases y Condiciones.

CONCLUSIÓN Nº 15:

La Institución no exigió al Contratista la factura por el monto contratado, en cumplimiento de lo establecido en el Pliego de Bases y Condiciones referente a documentación, por lo que la obligación contraída no fue reconocida en los registros contables y presupuestarios ni se realizó las retenciones impositivas y contribución de la ley de contrataciones públicas, establecida en los mismos.

RECOMENDACIÓN Nº 15:

La Municipalidad de Hernandarias debe cumplir con lo establecido en el punto 2.9.2 del Pliego de Bases y Condiciones.

2.4.2. EL MONTO DEL PRIMER CERTIFICADO DESEMBOLSADO ES MENOR, EN PORCENTAJE, AL ANTICIPO OTORGADO

El 14 de febrero de 2006, es aprobado por el Fiscal de Obras y el Director de Obras y Servicios el Certificado Nº 1 por G. 565.295.418 (Guaraníes quinientos sesenta y cinco millones doscientos noventa y cinco mil cuatrocientos diez y ocho) equivalente al 30,28% del total contratado, porcentaje menor al anticipo otorgado. El 15 de febrero de 2006, se paga dicho certificado por el importe neto, luego de los descuentos de anticipo de obras, fondo de reparo y tasa de fiscalización.

El PBC en el punto 2.9. CERTIFICADO Y PAGO DE OBRAS establece: *“Las Certificaciones se podrán realizar conforme al avance de la obra y por etapas, previa confirmación e informe de la Fiscalización. La primera certificación de la obra no podrá ser inferior en términos relativos al porcentaje de anticipo solicitado, al efecto se procederá conforme al Numeral 2.13. DE LA RECEPCIÓN DE LA OBRA..”*

La Municipalidad de Hernandarias aprobó el Certificado Nº 1, sin ajustarse a lo establecido en el punto 2.9. del Pliego de Bases y Condiciones.

El Fiscal de obras aprobó el primer certificado en contravención a lo establecido en el citado punto 2.9. del Pliego de Bases y Condiciones, por un porcentaje menor en 12,57 % al anticipo otorgado, equivalente a G. 234.704.582 (Guaraníes doscientos treinta y cuatro millones setecientos cuatro mil quinientos ochenta y dos).

Al certificar por un monto menor al porcentaje del anticipo, la Institución no se asegura la correcta utilización del mismo en la obra, pudiendo acarrear atrasos en la misma.

CONCLUSIÓN Nº 16:

El Fiscal de Obras no debió proceder a la primera certificación de las obras ejecutadas, ya que las mismas representaban un porcentaje inferior (32,28%) al anticipo entregado (42,86%), contrariamente a lo establecido en el numeral 2.9 del PBC, que en forma expresa dispone: “...*La primera certificación de la obra no podrá ser inferior en términos relativos al porcentaje solicitado...*”, por lo que se concluye que el Fiscal de Obras ha ejercido sus funciones en forma negligente e ineficiente.

Sin embargo, la irregularidad detectada puede ser regularizada por la Institución auditada, a través de los mecanismos pertinentes sobre los Certificados o sobre las Garantías otorgadas, en el transcurso en que vaya siendo ejecutada la obra.

RECOMENDACIÓN Nº 16:

La Institución debe tomar los recaudos necesarios y ajustarse a las disposiciones establecidas por ella misma en el Pliego de Bases y Condiciones y el contrato de Obras en los puntos 2.9. CERTIFICADO Y PAGO DE OBRAS y 2.9.2. DOCUMENTACION.

2.4.3. SE CERTIFICÓ EN LOS RUBROS DE INSTALACIÓN ELÉCTRICA Y ESTRUCTURA DE HºAº, MAYORES CANTIDADES QUE LAS REALMENTE EJECUTADAS.

En fecha 10/02/2006, el Contratista presentó el Certificado de Obras Nº 1, que fue aprobado el 14/02/2006, según Acta de Constatación del Certificado suscripta por el Contratista, el Fiscal de Obras y el Director de Obras y Servicios de la Municipalidad, quien cumple la función de Supervisor de Obras. El 15/02/2006, este último solicita el pago correspondiente al Departamento de Control Presupuestario. A la misma fecha, es pagado con Cheque Nº 427060 cargo Banco Continental, firmado por el Intendente y la Tesorera.

El equipo de auditoria de la CGR, en la inspección in situ y medición de la obra realizada en la semana del 20 al 24 de marzo de 2006, detectó la presencia de menores cantidades que las aprobadas y pagadas en el mencionado certificado, en los rubros de Instalación Eléctrica y Estructura de Hormigón Armado.

Teniendo en cuenta las diferencias encontradas, se solicitó, por nota I4/113/2006 del 25/04/06, la “*Planilla de medición de los rubros ejecutados correspondiente al Certificado de Obras Nº 1*”. El Director de Obras y Servicios de la Municipalidad de Hernandarias, remite los cómputos realizados por el Fiscal de Obras, a través de su nota del 05/05/06, en la que este expresa, entre otros: “...*esta Dirección de Obras ha aceptado la liquidación del Certificado Nº 1 en términos porcentuales, por lo que ha encomendado a la Fiscalización la medición del avance de la obra previa medición in situ*”, y “*Esta diferencia ha sido comunicada al Arq. Juan M. Barchello y será compensada en oportunidad de la liquidación del próximo certificado de obras*” (**Ver ANEXO 6.4**).

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

El Contrato Nº 02-04 Licitación Pública Nº 02-01/2005 "Remodelación y Ampliación Local Municipal", firmado el 10/10/2005 entre la Municipalidad de Hernandarias y el Contratista, en el 2º párrafo de su Cláusula Cuarta establece: *"El sistema de contratación de obras es por Unidad de Medida "in situ". Los valores finales de cada rubro del formulario de la Propuesta serán determinados conforme a lo realmente ejecutado"*.

La negligencia de la Fiscalización y la Supervisión, en la aprobación del Certificado Nº 1 permitió el pago por cantidades mayores que las realmente ejecutadas en los citados rubros, detallándose a continuación cada uno de ellos:

2.4.3.1 INSTALACIÓN ELÉCTRICA

En el Certificado de Obras Nº 1 consta la ejecución de un 30% del rubro Instalación Eléctrica, por un monto total de Gs. 36.803.700 (Guaraníes treinta y seis millones, ochocientos tres mil, setecientos), que comprende lo certificado en Planta Baja, Primer Nivel y Segundo Nivel. Este porcentaje de 30% fue determinado de manera visual.

En la inspección in situ y medición de la obra realizada por esta auditoria del 20 al 24 de marzo de 2006, se encontraron colocados electroductos y cajas de conexión en la estructura de hormigón armado de la Planta Baja y el Primer Nivel, totalizando 138 bocas. Realizando un análisis del precio unitario de dichos trabajos, se obtiene el valor de 18.830 Gs./boca (**Ver ANEXO 3**), por lo que el monto real de lo ejecutado en el Certificado Nº 1 para este rubro alcanzaría solamente un total de Gs. 3.378.102 (Guaraníes tres millones trescientos setenta y ocho mil ciento dos).

A causa de la negligencia de la Fiscalización, por omitir la realización de un análisis de lo realmente invertido en el rubro de Instalación Eléctrica, y la falta de exigencia de la Supervisión, la Municipalidad abonó de forma adelantada al Contratista **Gs. 33.425.598 (Guaraníes treinta y tres millones, cuatrocientos veinticinco mil, quinientos noventa y ocho)** en el Certificado Nº 1, monto resultante de la diferencia entre el monto certificado y el encontrado por los auditores en la obra.

Por Exp. CGR Nº 4671/2006 del 17/08/2.006, la Municipalidad de Hernandarias emite su descargo, adjuntando el Certificado de Obras Nº 2 (**Ver ANEXO 6.6**), en el que fueron descontadas las cantidades certificadas en exceso, con lo cual se recuperó el monto pagado demás.

CONCLUSIÓN Nº 17:

En el Certificado Nº 1 se certificó, en el rubro de Instalación Eléctrica, mayor cantidad que la realmente ejecutada, abonándose por adelantado al Contratista la suma de **Gs. 33.425.598 (Guaraníes treinta y tres millones, cuatrocientos veinticinco mil, quinientos noventa y ocho)**. Si bien la oportuna intervención, durante el transcurso de la obra, por parte de esta auditoria permitió el recupero de dicho monto a través del descuento de las cantidades en exceso en el Certificado Nº 2, la Municipalidad realizó un adelanto indebido al Contratista, afectando al flujo de caja previsto para el desarrollo del proyecto, debido a que el avance financiero de la obra no se refleja en el avance físico.

RECOMENDACIÓN Nº 17:

Las actas de medición de cada Certificado, deben estar acompañadas de las memorias de cálculo de las cantidades de cada rubro a certificar, a fin de facilitar la supervisión respectiva.

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

2.4.3.2. ESTRUCTURA DE HORMIGÓN ARMADO:

En el Certificado Nº 1 consta la ejecución de 502,50 m³ del rubro Estructura de Hormigón Armado, volumen obtenido de la suma de las cantidades parciales realizadas en la Planta Baja, Primer Nivel y Segundo Nivel.

El equipo de auditoria de la CGR, en la inspección in situ y medición de la obra realizada en la semana del 20 al 24 de marzo de 2006 con los planos proveídos por la Municipalidad, y ratificada en reunión de trabajo según Acta Nº 2 de fecha 25 de mayo del corriente (**Ver ANEXO 6.5**), detectó que el 100% a ejecutar en el rubro de hormigón armado es de 334,62m³, volumen que representa sólo un 66,65% de la cantidad certificada y pagada.

La diferencia entre la cantidad certificada y la encontrada por los auditores es de 167,88 m³, que al precio unitario de 945.000 Gs./m³, según lo ofertado por el Contratista para este rubro, representa la suma de **Gs. 158.646.600 (Guaraníes ciento cincuenta y ocho millones, seiscientos cuarenta y seis mil, seiscientos)**, monto que, previamente a la verificación in situ, la Municipalidad había desembolsado de manera indebida, como consecuencia de la aprobación del citado certificado, que contiene cantidades ejecutadas mayores a las reales, y del libramiento, entrega y cobro del cheque mencionado.

La institución emite su descargo a través del Exp. CGR Nº 4671/2006 del 17/08/2.006, adjuntando el Certificado de Obras Nº 2 (**Ver ANEXO 6.6**), donde las cantidades certificadas en exceso se descontaron, con lo cual se recuperó el monto pagado demás.

CONCLUSIÓN Nº 18:

En el Certificado Nº 1 se certificó por demás la suma de **Gs. 158.646.600 (Guaraníes ciento cincuenta y ocho millones, seiscientos cuarenta y seis mil, seiscientos)** en el rubro de Estructura de HºAº.

Si bien la oportuna intervención, durante el transcurso de la obra, por parte de esta auditoria permitió el recupero de dicho monto a través del descuento de las cantidades en exceso en el Certificado Nº 2, la Municipalidad realizó un adelanto indebido al Contratista, afectando al flujo de caja previsto para el desarrollo del proyecto, debido a que el avance financiero de la obra no se refleja en el avance físico.

RECOMENDACIÓN Nº 18:

En todas las obras que la Municipalidad encare, todas las mediciones previas a las Certificaciones deben ser minuciosas y no deben realizarse “estimaciones porcentuales a sentimiento” de las cantidades ejecutadas, que puedan favorecer o perjudicar a cualquiera de las dos partes (Contratista o Contratante).

Asimismo, la Municipalidad deberá realizar las acciones tendientes a determinar las responsabilidades de las autoridades y/o funcionarios intervinientes en los cómputos para el llamado a licitación y para la certificación de las obras, en cumplimiento de lo establecido en el Art. 236º la Ley Nº 1.294/87 “*Orgánica Municipal*” y en los artículos 82.- Responsabilidad de las autoridades y funcionarios y 83. – Infracciones, de la Ley 1535/99 “*De Administración Financiera del Estado*”.

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

2.5. LA MUNICIPALIDAD NO CUMPLIÓ CON SUS OBLIGACIONES DE AGENTE DE RETENCIÓN Y DE PERCEPCIÓN

La Municipalidad de Hernandarias, pagó en concepto de anticipo:

- a) El 21 de octubre de 2005 al contratista de obras la suma de G. 800.000.000 (Guaraníes ochocientos millones) IVA incluido.
- b) El 14 de diciembre de 2005, al Fiscal de Obras la suma de G. 46.661.420 (Guaraníes cuarenta y seis millones seiscientos sesenta y un mil cuatrocientos veinte) IVA incluido.

En ambas operaciones no exigió la presentación de la factura por el monto a desembolsar, ni realizó las retenciones impositivas.

El Decreto Nº 6359/05, que Reglamenta la Ley 2421 de Adecuación Fiscal - IMPUESTO A LA RENTA establece lo siguiente:

Art. 103º OBLIGACIONES DE LOS AGENTES DE RETENCIÓN Y DE PERCEPCIÓN: “Los agentes de retención o de percepción deberán. A) Practicar la retención o percepción en la oportunidad que lo establezca la Ley o la reglamentación, b) Expedir el comprobante de retención”.

Art. 105º Oportunidad de la Retención: “Sin perjuicio de las situaciones especiales que se establezcan, la retención se deberá efectuar cuando se produzca cualquiera de los actos siguientes; a) Pago, b) Puesta a disposición de los fondos”.

Art. 108º Documentaciones: “Los contribuyentes deberán emitir y entregar comprobantes de venta en todas las transferencias de bienes y en la prestación de servicio que efectúen”.

El Decreto Nº 6806/05 que reglamenta la Ley 2421/04 de Adecuación Fiscal - IMPUESTO A LA VENTA establece lo siguiente:

Art. 9º. Agentes de Retención. “Para no ser objeto de la retención dispuesta en este numeral de conformidad a la Ley y el presente Reglamento resulten no obligados por el Impuesto, deberán así acreditarlo, bajo manifestación expresa por escrito, ante el organismo pagador que actúa como Agente de Retención”.

Art. 10º Oportunidad de la Retención: “Sin perjuicio de las situaciones especiales que establezca la Administración Tributaria con carácter general, la retención se deberá efectuar cuando el agente realice el primero de los siguientes actos: a) Pago, b) Puesta a disposición de los fondos”.

Art. 13º Documentación. “Los contribuyentes y adquirentes que intervienen en las operaciones comprendidas en el Impuesto, tienen la obligación de expedir y de exigir, respectivamente, el Comprobante de Venta y toda otra documentación que se menciona en la Ley y su Reglamentación, con los requisitos allí establecidos”.

Los encargados en las distintas etapas del procesamiento de liquidación y pago no cumplieron con las obligaciones establecidas en los Decretos Reglamentarios de la Ley 2421/03 “De Adecuación Fiscal”, al no retener los anticipos de Impuesto a la Renta y al Valor Agregado por un monto de **Gs. 80.813.409 (Guaraníes ochenta millones, ochocientos trece mil, cuatrocientos nueve)**. (Ver el siguiente cuadro)

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

CONCEPTO	MONTO DESEMBOLSADO IVA INCLUIDO (Gs.)	ANTICIPO IMPUESTO A LA RENTA 4,5 %	ANTICIPO IMPUESTO AL VALOR AGREGADO 60 %	TOTAL NO RETENIDO
Anticipo de Obras	800.000.000	32.727.600	43.632.000	76.359.600
Anticipo de Fiscalización	46.661.420	1.908.895	2.544.914	4.453.809
TOTALES	846.661.420	34.636.495	46.176.914	80.813.409

CONCLUSIÓN Nº 19:

La Municipalidad de Hernandarias, al no cumplir con sus obligaciones de Agente de Retención, privó al Estado, en el Ejercicio 2005, de percibir Ingresos Tributarios Presupuestados por un monto de **Gs. 80.813.409 (Guaraníes ochenta millones, ochocientos trece mil, cuatrocientos nueve).**

RECOMENDACIÓN Nº 19:

La Institución debe cumplir con lo establecido en los Art. 103º Obligaciones de los Agentes de Retención y De Percepción, Art. 105º Oportunidad de la Retención y Art. 108º Documentaciones del Decreto Nº 6359/05, y en los Art. 9º. Agentes de Retención, Art. 10º Oportunidad de la Retención y Art. 13º Documentación del Decreto Nº 6806/05, que reglamentan la Ley 2421/04 de Adecuación Fiscal en cuanto a exigencias documentarias y de retenciones impositivas, y corroborar quienes actuaron en la operación de dichos desembolsos a fin de determinar la responsabilidad de la omisión realizada y aplicar las sanciones correspondientes establecidas en el art. 236 de la Ley Nº 1.294/87 “*Orgánica Municipal*” y en los artículos 182 y 184 de la Ley Nº 125/91 “*Que Establece el Nuevo Régimen Tributario*”.

2.6. DEL PRESUPUESTO

2.6.1.NO FUERON REGISTRADOS EN LA EJECUCION PRESUPUESTARIA LOS DESEMBOLSOS DE LOS ANTICIPOS AL CONTRATISTA Y AL FISCAL DE OBRAS RESPECTIVAMENTE

La Municipalidad de Hernandarias reprogramó su Presupuesto 2005 en el Objeto del Gasto 520 Construcciones, destinado para la obra auditada, de acuerdo a la Ordenanza Municipal Nº 161/05 “*POR LA CUAL SE AMPLIA EL PRESUPUESTO DE GASTOS Y CALCULOS DE LA MUNICIPALIDAD DE HERANDARIAS CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO 2005 FINANCIADOS CON SALDOS DE RECURSOS CON EJECUCION ESPECIFICA*” y Nº 167/05 “*QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE GASTO Y CALCULO DE RECURSO DE LA MUNICIPALIDAD DE HERNANDARIAS CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO 2005 FINANCIADO CON RECURSOS PROVENIENTES DE ROYALTIES*”.

El 21 de octubre de 2005, se abonó al Contratista de obras la suma de G. 800.000.000 (Guaraníes ochocientos millones) en concepto de anticipo, el cual no fue registrado en la ejecución presupuestaria.

El 14 de diciembre de 2005, se abonó al Fiscal de Obras la suma de G. 46.661.420 (Guaraníes cuarenta y seis millones, seiscientos sesenta y un mil, cuatrocientos veinte) en concepto de anticipo, el cual no fue registrado en la ejecución presupuestaria.

La Ley Nº 1535/99 De Administración Financiera del Estado, establece:

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

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

“Art. 22 – Etapas de la Ejecución del Presupuesto. b) Gastos – Obligación Compromiso de pago originado en un vínculo jurídico financiero entre un organismo o entidad del Estado y una persona física o jurídica – Pago Cumplimiento parcial o total de las obligaciones.

Art. 55 – CARACTERISTICAS PRINCIPALES DEL SISTEMA. El sistema de contabilidad se basará en valores devengados o causados y tendrá las siguientes características principales:

a) Servirá para registrar en forma integrada las operaciones presupuestarias, movimiento de fondos, crédito y deuda pública. Funcionará sobre la base de la descentralización operativa de los registros a nivel institucional y la consolidación central en estados e informes financieros de carácter general.”

Además, el Manual de Normas Básicas y Técnicas de Control Interno para el Sector Público que contiene normativas generales de control interno aplicables a las entidades públicas de la República de Paraguay, emitidas por la Contraloría General de la República, dice en su norma técnica:

NTCI -Nº 14-02 REGISTROS PRESUPUESTARIOS

“Se mantendrán actualizados los registros presupuestarios que prevean la ley y las normas específicas sobre la materia”.

La Municipalidad de Hernandarias no cumplió con lo establecido en la Ley 1535/99 “De Administración Financiera del Estado” sobre etapas del presupuesto y normas técnicas de control interno.

CONCLUSIÓN Nº 20:

La Institución no realizó sus registros presupuestarios de obligación y pago de los anticipos otorgados al contratista y al Fiscal de Obras. No se puede garantizar que los recursos utilizados sean los previstos efectivamente para cumplir con dichos compromisos y poder constatar que se indique claramente el valor y el plazo de las prestaciones contraídas.

RECOMENDACIÓN Nº 20:

La Institución debe regularizar sus registros de ejecución presupuestaria de acuerdo a lo establecido en el Art. 22– Etapas de la Ejecución del Presupuesto y Artículo 55 CARACTERISTICAS PRINCIPALES DEL SISTEMA de la Ley 1535/99 “De Administración Financiera del Estado”, y tener en cuenta las normas de control interno referente a registros presupuestarios, a fin de contar con datos veraces.

2.6.2 LA OBRA NO CONTABA CON LA DISPONIBILIDAD Y REGISTRO PRESUPUESTALES EN EL EJERCICIO 2006

De acuerdo a los comprobantes de egreso proveídos por la Administración Municipal, el 16 de febrero de 2006, al desembolsar el Certificado Nº 1 de obras, imputó el mismo al Objeto del Gasto 520 - Construcciones - Fuente de Fondos 30 - Origen del Fondo 111, ejecutando fondos no asignados para el mismo en el Presupuesto Municipal de Hernandarias, aprobado del ejercicio 2006.

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

No se observó que la Junta Municipal y la Intendencia Municipal hayan emitido Ordenanzas o Resoluciones para crear una nueva asignación presupuestaria o autorizar la utilización de fondos previstos para otras obras.

La Ley Nº 1.294/87 ORGÁNICA MUNICIPAL, establece en el Capítulo III - DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO:

Art. 160º – “El Intendente no podrá ordenar pagos que no están previstos en el presupuesto”.

Art. 161º – “Tampoco efectuará transferencia alguna de créditos parciales o totales de una partida a otra, sin la previa modificación del presupuesto por la Junta Municipal”.

Art. 162º – “Si hubiese excedentes en una o varias partidas, podrán ser utilizados previa autorización de la Junta Municipal, para cubrir las insuficiencias de otros rubros o en obras públicas”.

La Ley 1535/99 “De Administración Financiera del Estado”, en su Art. 2º - Plan Financiero, establece: “Solo se podrán contraer obligaciones con cargo a saldos disponibles de asignación presupuestaria específica: No se podrá disponer de las asignaciones para una finalidad distinta a la establecida en el presupuesto”.

La Ley Nº 2051/03 “De Contrataciones Públicas” en concordancia con el Decreto Reglamentario Nº 21909/03 (modificado por el Decreto Nº 5174/05) establece:

“DEL PLANEAMIENTO, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO.

Art. 11.- PLANEAMIENTO DE LAS CONTRATACIONES. Las operaciones de contratación pública que realicen los organismos, las entidades y las municipalidades deberán ajustarse a:

- a) los objetivos, metas, prioridades y estrategias, establecidos en el Plan Estratégico Económico y Social y en los programas institucionales;
- b) las previsiones y políticas para el ejercicio de recursos contemplados en la ley anual de Presupuesto General de la Nación vigente o en el Presupuesto Municipal correspondiente; y,
- c) la calendarización de recursos presupuestarios, atendiendo a su efectiva disponibilidad, de acuerdo con el plan de caja respectivo”.

Art. 14.- “DISPONIBILIDAD PRESUPUESTARIA. No podrá comprometerse pago alguno que no se encuentre expresamente previsto en el Presupuesto General de la Nación o en el Presupuesto Municipal respectivo o determinado en ley u ordenanza posterior. Sólo podrán adjudicarse o contratarse adquisiciones, locaciones, servicios, cuando se cuente con saldo disponible en la correspondiente partida presupuestaria, salvo autorización previa del Ministerio de Hacienda o la Junta Municipal, según corresponda, en cuyo caso, se deberá señalar en los pliegos de bases que la validez de la contratación quedará sujeta a la aprobación de la partida presupuestaria correspondiente”.

La Institución no cumplió el 16 de febrero de 2006 al desembolsar el certificado Nº 1 de obras con lo establecido en las leyes 1294/87 “Orgánica Municipal”, 1535/99 “De Administración Financiera” y 2051/03 “De Contrataciones Públicas”, sobre disponibilidad presupuestaria, obligación y pago.

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

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

CONCLUSIÓN Nº 21:

La Intendencia y los encargados de verificación de las disponibilidades presupuestarias, autorización de obligación y ejecución de las mismas, incumplieron disposiciones establecidas al respecto en las leyes 1294/87 “*Orgánica Municipal*”, 1535/99 “*De Administración Financiera del Estado*” y 2051/03 “*De Contrataciones Públicas*”, y reglamentaciones respectivas vigentes, al imputar el 15 de febrero de 2006 el desembolso del Certificado Nº 1 de Obras sin contar con crédito presupuestario disponible para el mismo.

RECOMENDACIÓN Nº 21:

- a) La Institución deberá verificar quienes informaron indebidamente a la UCNT sobre la existencia de disponibilidad presupuestaria, sin contar con crédito suficiente para encarar el proceso de ejecución de la obra auditada y aplicar las sanciones correspondientes establecidas en el art. 236 de la Ley Nº 1.294/87 “*Orgánica Municipal*”, en los artículos 76 y 77 de la Ley Nº 2051/03 “*De Contrataciones Públicas*” y en los artículos 82.- Responsabilidad de las autoridades y funcionarios y 83. – Infracciones, de la Ley 1535/99 “*De Administración Financiera del Estado*”.
- b) La Intendencia y los encargados de la verificación, autorización y ejecución de las disponibilidades presupuestarias deben cumplir con lo establecido en el Capítulo III. De la Ejecución del Presupuesto, artículos 160, 161, 162 de la Ley 1.294/87 “*Orgánica Municipal*”; Art. 2º. Plan Financiero de la Ley 1535/99 “*De Administración Financiera del Estado*” y los Artículos: 11.- Planeamiento de las Contrataciones inc. b) y c) y 14 Disponibilidad Presupuestaria de la Ley Nº 2051/03 “*De Contrataciones Públicas*”, asegurándose de contar con asignaciones presupuestarias con créditos disponibles y suficientes antes de asumir nuevas obligaciones y autorizar desembolsos para la obra, a fin de evitar crear deficiencia financiera para enfrentar los compromisos contraídos.

2.7 EL MANUAL DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LA MUNICIPALIDAD SE ENCUENTRA DESACTUALIZADO.

El 7 de abril de 2003, por Resolución Nº 54 de la Junta Municipal de Hernandarias, promulgada el 8 de abril de 2003 por la Intendencia Municipal, fue aprobado el MANUAL DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE HERNANDARIAS, elaborado por la Universidad Nacional del Este, en el marco de un curso de capacitación dirigido a funcionarios de la Municipalidad de Hernandarias.

Actualmente, las organizaciones y funciones de la Institución se han modificado, existiendo sectores donde rigen organigramas informales.

Al respecto, la Ley Nº 1294/87 “*Orgánica Municipal*” en su Art. 62º dice: “*En materia de administración general, es competencia de la Intendencia:*

- a) *Establecer y reglamentar la organización de las reparticiones a su cargo, conforme a las necesidades y posibilidades económicas de la Municipalidad y dirigir, coordinar y supervisar el funcionamiento de las distintas unidades administrativas...*”.

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

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

La Intendencia Municipal no ha emitido las reglamentaciones necesarias para formalizar la organización y las funciones actuales de la Institución, especialmente en lo referente a la Unidad Operativa de Contrataciones y las distintas unidades con que trabaja en forma conjunta, como ser Presupuesto, Tesorería y Financiera.

CONCLUSIÓN Nº 22:

La Institución no tiene actualizado y formalizado su Manual de Organización y Funciones de acuerdo a la estructura actual, lo cual hace que los componentes de la misma desconozcan a que dependencia pertenecen, los niveles y jerarquías de la misma, lo que posibilita nuevamente tender a la informalidad. Este hecho acarrearía, en caso de conflictos, la dificultad de determinar las funciones, obligaciones y responsabilidades de los distintos funcionarios y sectores de la misma.

RECOMENDACIÓN Nº 22:

La Municipalidad de Hernandarias, de acuerdo a sus recursos humanos y financieros, debe actualizar y fortalecer su Manual de Organización y Funciones de acuerdo a las modificaciones actuales, e implementar un Manual de Procedimientos que describa claramente las etapas o pasos que deben cumplirse para realizar una función, cuáles son los soportes documentales y qué autorizaciones se requieren.

2.8 LA MUNICIPALIDAD DE HERNANDARIAS NO CUENTA CON DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA.

El MANUAL DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE HERNANDARIAS, elaborado por la Universidad Nacional del Este, en el marco de un curso de capacitación dirigida a funcionarios de la Municipalidad de Hernandarias aprobado por Res. Nº 54 de fecha 7/04/2003 de la Junta Municipal y promulgada por la Intendencia Municipal de Hernandarias el 8/04/2003, establece dentro de su organización a la Auditoria Interna, la cual estará encargada de: “*Planear, coordinar y dirigir las actividades de la auditoria interna, conforme a normas, políticas y el plan anual de auditoria de la Institución con RELACION JERARQUICA: Dependiente del Intendente*”.

La Ley 1535/99 De Administración Financiera del Estado establece en su Artículo 61.- Auditorias Internas Institucionales. “*La Auditoria Interna Institucional constituye el órgano especializado de control que se establece en cada organismo entidad del Estado para ejercer un control deliberado de los actos administrativos del organismo respectivo, de conformidad con las normas de auditoria generalmente aceptadas. Dependerá de la autoridad principal del organismo o entidad. Su tarea principal consistirá en ejercer el control sobre las operaciones en ejecución; verificando las obligaciones y el pago de las mismas con el correspondiente cumplimiento de la entrega a satisfacción de bienes, obras, trabajos y servicios, en las condiciones, tiempo y calidad contratados*”.

La Institución no implementó el Departamento de Auditoria Interna, a pesar de estar establecido en la Ley 1535/99 de Administración Financiera y previsto en su Manual de Organización y Funciones.

CONCLUSIÓN Nº 23:

La Institución no cuenta con un Departamento de Auditoria Interna, que posibilite en todas las operaciones de la obra un buen control de gestión, que mida y valore la eficacia, efectividad, eficiencia y economía de la misma.

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

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

RECOMENDACIÓN Nº 23:

La Municipalidad de Hernandarias, de acuerdo a sus recursos humanos y financieros, debe ajustarse al Art. 61 de la Ley 1535/99 “De Administración Financiera del Estado” y a su Manual de Organización y Funciones e instaurar, en la brevedad posible, la Dirección de Auditoría Interna, a fin de mejorar su control Interno.

CONCLUSIÓN GENERAL:

La labor de la fiscalización y de la supervisión fueron deficientes.

La Municipalidad de Hernandarias no cuenta con organigramas, manuales de funciones y procedimientos u otras normativas que formalicen los controles internos en las distintas áreas que la conforman. Esto ocasiona que el Control Interno de la obra, en sus distintas etapas, sea deficiente y débil, aumentando el riesgo de ocurrencia de errores y omisiones que pueden incluso ocasionar daños al patrimonio de la institución.

RECOMENDACIÓN GENERAL:

La Institución deberá tomar los recaudos necesarios de acuerdo a lo establecido en el art. 236 de la Ley Nº 1.294/87 “*Orgánica Municipal*”; en los artículos 76 y 77 de la Ley Nº 2051/03 “*De Contrataciones Públicas*”; en los artículos 82.- Responsabilidad de las autoridades y funcionarios y 83. – Infracciones, de la Ley 1535/99 “*De Administración Financiera del Estado*”; y en los artículos 182 y 184 de la Ley Nº 125/91 “*Que Establece el Nuevo Régimen Tributario*”, a fin de deslindar responsabilidades, aplicar las sanciones correspondientes establecidas en las mismas a los incumplimientos de las disposiciones técnicas, administrativas y financieras detectados por esta auditoría y deberá remitir el resultado de dichas medidas a esta CGR, con documentos de respaldo, en un plazo de 20 (veinte) días hábiles, contados a partir de la recepción del presente informe.

La Institución deberá comunicar a la Unidad Central Normativa y Técnica del Ministerio de Hacienda de la ineficiente labor que le cupo a la Fiscalización de la obra, a fin actualizar el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP).

Teniendo en cuenta que el Control Interno es parte integrante del sistema que define las responsabilidades establecidas en las obligaciones de los funcionarios de rendir cuentas de sus trabajos, la Municipalidad de Hernandarias debe fortalecer su Sistema de Control Interno en todas sus áreas, implementando reglamentaciones que regularicen las funciones y procedimientos establecidos en las mismas.

En ese sentido, y de acuerdo a sus recursos humanos y financieros, deberá establecer un Plan de Mejoramiento Institucional que contenga: organización, funciones, procedimientos y plazos de actualización e implementación de normativas, y remitirlo a este Organismo Superior de Control en un plazo de 20 (veinte) días hábiles, contados a partir de la recepción del presente informe.

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

CAPITULO III

3. EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO

La Evaluación de Control Interno tiene por objeto evaluar el sistema de Fiscalización y Supervisión que ejerce la Institución para el control de la ejecución de las obras objeto de la inspección.

- ◆ Se realizó el llamado a licitación sin contar con un proyecto ejecutivo concluido. La Municipalidad contrató a un consultor para asesorar en la elaboración del proyecto, pero este último no se encontraba concluido en el momento del llamado, careciendo de planos estructurales y de instalaciones, cuyo desarrollo quedó a cargo del Contratista.
- ◆ La Dirección de Obras y Servicios no cuenta con los suficientes recursos humanos y técnicos para afrontar el desarrollo de los proyectos ejecutivos de las distintas obras.
- ◆ En el PBC, se violaron las condiciones de igualdad de los oferentes:
 - o Con relación a la fórmula de reajuste, ya que su deducción quedó a cargo de los mismos.
 - o Con relación a los materiales a ser ofertados, porque se citan productos con marcas y números de catálogo y serie, obligando e induciendo a la provisión y adquisición de un producto determinado.
- ◆ En el PBC, el concepto “*trabajos adicionales*” se encuentra erróneamente definido.
- ◆ En el punto 1.2.5.5. del PBC - “DEL PAGO Y FINANCIACIÓN”, se observa una contradicción cuando, por un lado, se dispone que las obras serán financiadas por la Contratista, debiendo procederse al pago de las Certificaciones una vez realizada la Recepción Provisoria, es decir, terminada la obra; y por otro lado, se dispone que dicho pago se hará conforme al avance de las obras y por etapas. Dicha contradicción puede dar lugar a situaciones confusas y/o erróneas, ya que se podría optar por cualquiera de las alternativas descriptas.
- ◆ En las EETT no se especifican normas ni procedimientos para la realización de ensayos de control de calidad del hormigón y otros materiales, como también de las instalaciones hidráulicas y del pozo artesiano. En el caso de los ensayos de hormigón, el propio Supervisor de la obra desconoce el responsable de su realización y los resultados obtenidos.
- ◆ Algunos rubros de gran incidencia en el monto de la obra se ofertaron en forma global, como ser: Instalación Eléctrica, Instalación Sanitaria y Estructura de H°A°. Por este motivo, estos trabajos no tienen un alcance bien definido, ya que la calidad y cantidad de ciertos rubros pueden variar considerablemente, impidiendo que las ofertas presentadas se puedan comparar efectivamente.
- ◆ La Fiscalización no logró hacer cumplir al Contratista lo establecido en los documentos contractuales referente a:
 - o La prevención de accidentes y seguridad en el trabajo.
 - o La falta de limpieza permanente de la obra, observándose gran cantidad de escombros acumulados provenientes de las demoliciones realizadas.
 - o La provisión de Planos de Instalaciones y Estructuras antes del inicio de la obra.

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

- ◆ La falta de control de la Fiscalización permitió que la obra se inicie sin cobertura de los seguros “de la Obra del Contrato” y “de Daños a Terceros”. Mediante la solicitud de los citados seguros, por parte de esta auditoria, la Contratista contrató dichas coberturas, en fecha 05/abr/06, aproximadamente a 6 meses del inicio de la obra.
- ◆ El Libro de Obras no registra diariamente la marcha de los trabajos y sus pormenores, lo que evidencia la discontinua presencia de la Fiscalización en obra. Además, deja a la Municipalidad sin elementos de juicio escritos que le permitan supervisar la obra y poder dilucidar las causas de cualquier problema que surja durante el transcurso de los trabajos, o las responsabilidades en las desviaciones del cronograma de avance.
- ◆ Si bien el contrato suscrito entre la Municipalidad y el Fiscal de la Obra no establece exigencias respecto a la periodicidad de presentación, así como al formato y al contenido de los informes de fiscalización, la información contenida en los estos resulta insuficiente para evaluar el desarrollo del cronograma de la obra, facilitando la supervisión de la misma.
- ◆ La provisión del obrador no reúne los requisitos establecidos en las EETT.
- ◆ El monto del primer Certificado desembolsado es menor, en porcentaje, al anticipo otorgado, en contravención a lo establecido en el punto 2.9 del Pliego de Bases y Condiciones.
- ◆ En el Certificado Nº 1 se certificó en los rubros de estructura de HºAº e instalación eléctrica, mayores cantidades que las realmente ejecutadas.

DEL PROCESO DE DESEMBOLSO.

Se realizó la evaluación de los componentes del Sistema de Control Interno correspondiente a las operaciones realizadas en el circuito de desembolsos para la obra y se concluyó que el mismo es deficiente.

- ◆ Se efectúan pagos sin el respectivo acto administrativo de verificar disponibilidad, registro presupuestal y documentación legal exigida.
- ◆ Las documentaciones de los legajos de desembolsos no:
 - Están foliadas
 - Poseen registro de recepción.
 - Están anuladas luego de la emisión del cheque de pago.
 - Se adjunta los certificados de obras a la factura.
- ◆ No se encuentra actualizado el Manual de Organización y Funciones de la Municipalidad.
- ◆ La mayoría de los funcionarios involucrados en el control técnico, administrativo, contable y financiero de la obra auditada, desconoce la existencia del Manual de Organización y Funciones.
- ◆ No tienen Manual de Procedimientos para las distintas áreas de la Institución.
- ◆ No cuentan con un Departamento de Auditoria Interna.
- ◆ Los archivos de los documentos en las áreas de Dirección de Obras, Contabilidad y Presupuesto no son seguros, se mantienen en armarios abiertos y en carpetas archivadoras.

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

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

INFORME DE AUDITORIA ANTERIOR

En el Informe del EXAMEN ESPECIAL A LA EJECUCION PRESUPUESTARIA DE INGRESOS Y GASTOS DE LA MUNICIPALIDAD DE HERNANDARIAS dispuesta por Resolución CGR Nº 788/2002, fueron objeto de recomendaciones en los Capítulos II Rendición de Cuentas, Capítulo VI punto 3. Ejecución Presupuestaria de Gastos, Capítulo VII. Comprobantes que no reúnen los requisitos y formalidades exigidas por la Ley 125/91, situaciones sobre ejecución presupuestaria y documentos de desembolsos de respaldo similares a las comentadas en el hallazgo 1, 2, 3 y 4, dichas recomendaciones no fueron tenidas en cuenta en las operaciones de control de la obra verificada.

La Ley Nº 276/94 ORGÁNICA Y FUNCIONAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA establece en su artículo 16º: *“En el ejercicio de sus funciones ante los organismos o instituciones sometidas a su control y fiscalización, la Contraloría General, a falta de una definición sobre disposiciones administrativas y reglamentarias cuyo cumplimiento verifica, conforme a la naturaleza, objeto y funciones de las Instituciones. Sus conclusiones, recomendaciones y dictámenes serán de cumplimiento obligatorio para todos los organismos sujetos a su control, en casos similares”.*

Estas deficiencias habilitan a que:

- Las transacciones sean registradas en forma inapropiada y se oculten adquisiciones con precios por encima del mercado
- Se puedan sustituir documentaciones o extraviarse
- No se permita identificar cuando han sido presentadas.
- No figura el número de expediente al cual corresponden los pagos.
- Al no anularse los comprobantes al emitir el cheque, se prestan para ser presentadas en más de una oportunidad.
- No se puede determinar con certeza que los pagos realizados correspondan a lo realmente certificado.
- Pérdidas de carpetas que contengan documentaciones importantes de las gestiones de la Institución
- Los Funcionarios desconocen su nivel de dependencia, no tienen clarificadas sus atribuciones y funciones y las limitaciones de las mismas.
- Los controles internos de las distintas áreas de la Institución no sean eficientes, eficaces y efectivos.

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

CAPITULO IV

3. CONCLUSIONES

CONCLUSIÓN Nº 1:

La Municipalidad de Hernandarias se limitó a la contratación del asesoramiento del proyecto, sin contemplar el desarrollo total del Proyecto Ejecutivo. Si bien el mismo problema fue detectado en una auditoría anterior (Res. CGR Nº 788/02) y formó parte de las recomendaciones finales, la Municipalidad hizo caso omiso a la misma y volvió a cometer los mismos errores.

CONCLUSION Nº 2:

En el Pliego de Bases y Condiciones se violaron las condiciones de igualdad de los oferentes con relación a la fórmula de reajuste, lo cuál incluso puede producir un daño económico a la Institución.

CONCLUSIÓN Nº 3:

En las Especificaciones Técnicas se violaron las condiciones de igualdad de los oferentes con relación a los materiales a ser ofertados; porque se mencionan productos con marcas, números de catálogo y serie; obligando prácticamente a la provisión y adquisición de un material determinado.

CONCLUSIÓN Nº 4:

La definición de Obra Adicional no es la correcta en el Pliego de Bases y Condiciones.

CONCLUSIÓN Nº 5:

Se observa una especie de contradicción cuando, por un lado, se dispone que las obras serán financiadas por la Contratista, debiendo procederse al pago de las Certificaciones una vez realizada la Recepción Provisoria, es decir, terminada la obra; y por otro lado, se dispone que dicho pago se hará conforme al avance de las obras y por etapas.

Dicha contradicción puede dar lugar a situaciones confusas y/o erróneas, ya que se podría optar por cualquiera de las alternativas descriptas.

CONCLUSIÓN Nº 6:

La Municipalidad de Hernandarias no previó:

- La realización de ensayos de control de calidad de los distintos materiales a ser utilizados en la Obra.
- Los ensayos necesarios establecidos por normas para toda estructura de HºAº.

CONCLUSIÓN Nº 7:

La cotización en forma global de algunos rubros en la planilla de oferta, hace que el alcance de los mismos no se encuentre bien definido, pudiendo dar lugar a variaciones en la calidad y en la cantidad de los trabajos a ejecutar.

CONCLUSIÓN Nº 8:

Respecto a la prevención de accidentes y seguridad en el trabajo, la actuación de la Fiscalización fue deficiente, pues no consiguió que el Contratista cumpla con las normas y reglamentaciones respectivas.

CONCLUSIÓN Nº 9:

Se ha observado la falta de limpieza y gran cantidad de escombros acumulados en la obra, en contra de lo previsto en el PBC, numeral 2.3.1.9 LIMPIEZA DE LA OBRA.

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

CONCLUSIÓN Nº 10:

La Fiscalización fue deficiente, pues no logró hacer cumplir al Contratista lo establecido en los documentos contractuales referente a la provisión de Planos de Instalaciones y Estructurales antes del inicio de la obra.

CONCLUSIÓN Nº 11:

La Fiscalización fue deficiente, pues no logró hacer cumplir al Contratista lo establecido en los documentos contractuales referente a la provisión de los respectivos seguros.

CONCLUSIÓN Nº 12:

La falta de registros diarios en el Libro de Obras evidencia la discontinuidad en la presencia de la Fiscalización en obra y la falta de exigencia de la Supervisión al respecto.

CONCLUSIÓN Nº 13:

Los informes de la Fiscalización no cumplen con su función de reportar cronológica y detalladamente el desarrollo de la obra, facilitando la supervisión de la misma.

CONCLUSIÓN Nº 14:

La falta de exigencia de la Fiscalización permitió que el Contratista no provea el obrador en las condiciones contractuales preestablecidas, que se citaron en el párrafo anterior, con el consiguiente ahorro de dicho costo para este último.

CONCLUSIÓN Nº 15:

La Institución no exigió al Contratista la factura por el monto contratado, en cumplimiento de lo establecido en el Pliego de Bases y Condiciones referente a documentación, por lo que la obligación contraída no fue reconocida en los registros contables y presupuestarios ni se realizó las retenciones impositivas y contribución de la ley de contrataciones públicas, establecida en los mismos.

CONCLUSIÓN Nº 16:

El Fiscal de Obras no debió proceder a la primera certificación de las obras ejecutadas, ya que las mismas representaban un porcentaje inferior (32,28%) al anticipo entregado (42,86%), contrariamente a lo establecido en el numeral 2.9 del PBC, que en forma expresa dispone: “...La primera certificación de la obra no podrá ser inferior en términos relativos al porcentaje solicitado...”, por lo que se concluye que el Fiscal de Obras ha ejercido sus funciones en forma negligente e ineficiente.

Sin embargo, la irregularidad detectada puede ser regularizada por la Institución auditada, a través de los mecanismos pertinentes sobre los Certificados o sobre las Garantías otorgadas, en el transcurso en que vaya siendo ejecutada la obra, ya que la misma continúa en ejecución.

CONCLUSIÓN Nº 17:

En el Certificado Nº 1 se certificó, en el rubro de Instalación Eléctrica, mayor cantidad que la realmente ejecutada, abonándose por adelantado al Contratista la suma de **Gs. 33.425.598 (Guaraníes treinta y tres millones, cuatrocientos veinticinco mil, quinientos noventa y ocho)**. Si bien la oportuna intervención, durante el transcurso de la obra, por parte de esta auditoria permitió el recupero de dicho monto a través del descuento de las cantidades en exceso en el Certificado Nº 2, la Municipalidad realizó un adelanto indebido al Contratista, afectando al flujo de caja previsto para el desarrollo del proyecto, debido a que el avance financiero de la obra no se refleja en el avance físico.

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

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

CONCLUSIÓN Nº 18:

En el Certificado Nº 1 se certificó por demás la suma de **Gs. 158.646.600 (Guaraníes ciento cincuenta y ocho millones, seiscientos cuarenta y seis mil, seiscientos)** en el rubro de Estructura de HºAº.

Si bien la oportuna intervención, durante el transcurso de la obra, por parte de esta auditoria permitió el recupero de dicho monto a través del descuento de las cantidades en exceso en el Certificado Nº 2, la Municipalidad realizó un adelanto indebido al Contratista, afectando al flujo de caja previsto para el desarrollo del proyecto, debido a que el avance financiero de la obra no se refleja en el avance físico.

CONCLUSIÓN Nº 19:

La Municipalidad de Hernandarias, al no cumplir con sus obligaciones de Agente de Retención, privó al Estado, en el Ejercicio 2005, de percibir Ingresos Tributarios Presupuestados por un monto de **Gs. 80.813.409 (Guaraníes ochenta millones, ochocientos trece mil, cuatrocientos nueve).**

CONCLUSIÓN Nº 20:

La Institución no realizó sus registros presupuestarios de obligación y pago de los anticipos otorgados al contratista y al Fiscal de Obras. No se puede garantizar que los recursos utilizados sean los previstos efectivamente para cumplir con dichos compromisos y poder constatar que se indique claramente el valor y el plazo de las prestaciones contraídas.

CONCLUSIÓN Nº 21:

La Intendencia y los encargados de verificación de las disponibilidades presupuestarias, autorización de obligación y ejecución de las mismas, incumplieron disposiciones establecidas al respecto en las leyes 1294/87 “Orgánica Municipal”, 1535/99 “De Administración Financiera” y 2051/03 “De Contrataciones Públicas”, y reglamentaciones respectivas vigentes, al imputar el 15 de febrero de 2006 el desembolso del Certificado Nº 1 de Obras sin contar con crédito presupuestario disponible para el mismo.

CONCLUSIÓN Nº 22:

La Institución no tiene actualizado y formalizado su Manual de Organización y Funciones de acuerdo a la estructura actual, lo cual hace que los componentes de la misma desconozcan a que dependencia pertenecen, los niveles y jerarquías de la misma, lo que posibilita nuevamente tender a la informalidad. Este hecho acarrearía, en caso de conflictos, la dificultad de determinar las funciones, obligaciones y responsabilidades de los distintos funcionarios y sectores de la misma.

CONCLUSIÓN Nº 23:

La Institución no cuenta con un Departamento de Auditoria Interna, que posibilite en todas las operaciones de la obra un buen control de gestión, que mida y valore la eficacia, efectividad, eficiencia y economía de la misma.

CONCLUSIÓN GENERAL:

La labor de la fiscalización y de la supervisión fueron deficientes.

La Municipalidad de Hernandarias no cuentan con organigramas, manuales de funciones y procedimientos u otras normativas que formalicen los controles internos en las distintas áreas que la conforman. Esto ocasiona que el Control Interno de la obra, en sus distintas etapas, sea deficiente y débil, aumentando el riesgo de ocurrencia de errores y omisiones que pueden incluso ocasionar daños al patrimonio de la institución.

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

CAPITULO V

4. RECOMENDACIONES

RECOMENDACIÓN Nº 1:

Para obras de envergadura, la Municipalidad debe contar con el Proyecto Ejecutivo concluido para el llamado a licitación.

RECOMENDACIÓN Nº 2:

Bajo ningún sentido la Municipalidad puede violar o desconocer las condiciones legales establecidas en las leyes vigentes, para la elaboración de las distintas Documentaciones Técnicas (Pliego de Bases y Condiciones, Especificaciones Técnicas, Planos, etc.) para las obras encaradas.

RECOMENDACIÓN Nº 3:

En futuras contrataciones de obras o servicios, la Municipalidad de Hernandarias deberá evitar citar productos con marcas, números de catálogo y serie, con el fin de adecuar el contenido del Pliego de Bases y Condiciones a las leyes y reglamentaciones vigentes.

RECOMENDACIÓN Nº 4:

Es importante que para las próximas contrataciones de obras se definan claramente todos los términos en los documentos contractuales.

RECOMENDACIÓN Nº 5:

Para futuras contrataciones, la Municipalidad deberá subsanar la contradicción detectada en lo referente a la forma de pago, ya que de no ser así, podría acarrear consecuencias perjudiciales, como ser: el encarecimiento de las ofertas, si se considera el financiamiento de la obra por parte de la Contratista; la imposibilidad del cumplimiento de la obra por parte de la Contratista; y prestarse a maniobras dolosas entre los oferentes y la Institución licitante.

RECOMENDACIÓN Nº 6:

La Municipalidad de Hernandarias deberá exigir la realización de ensayos de materiales y de instalaciones conforme a las normas paraguayas e internacionales usualmente adoptadas en nuestro medio.

RECOMENDACIÓN Nº 7:

La Institución debe realizar los llamados para la ejecución de obras con los proyectos ejecutivos debidamente desarrollados y concluidos y con los rubros a ejecutar debidamente desglosados y definidos.

RECOMENDACIÓN Nº 8:

La Municipalidad de Hernandarias debe exigir, a través de la Fiscalización, el cumplimiento de lo establecido contractualmente con relación a prevención de accidentes y seguridad en el trabajo.

RECOMENDACIÓN Nº 9:

La Fiscalización debe cumplir a cabalidad con sus funciones, exigiendo al Contratista el retiro inmediato de los escombros de la obra, y la limpieza permanente de la misma.

RECOMENDACIÓN Nº 10:

La Fiscalización, como representante de la Municipalidad, debe cumplir con su función de velar y hacer cumplir todas las condiciones establecidas en los documentos contractuales. En ese sentido, se encuentra facultada a suspender la obra o aplicar medidas coercitivas, como ser la emisión de Órdenes de Servicio al Contratista, cuya falta de cumplimiento es causal de sanciones según lo establecido en la Cláusula Décima del Contrato Nº 02-04, concordante con el numeral 3.2 del Pliego de Bases y Condiciones.

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

RECOMENDACIÓN Nº 11:

La Fiscalización, como representante de la Municipalidad, debe cumplir con su función de velar y hacer cumplir todas las condiciones establecidas en los documentos contractuales.

RECOMENDACIÓN Nº 12:

La Institución, a través de la Fiscalización, debe poner especial atención en registrar diariamente en el Libro de Obras la marcha cronológica de los trabajos y sus pormenores, de manera a facilitar la supervisión de la obra y controlar su ejecución.

RECOMENDACIÓN Nº 13:

La Fiscalización debe mejorar el contenido de sus informes, incluyendo diagramas de control de avance del cronograma, cuantificación de las interferencias que puedan motivar la concesión de prórrogas en el plazo, cronología de eventos importantes en el desarrollo de la obra, etc.

En próximas contrataciones, para la Fiscalización, la Municipalidad de Hernandarias debe establecer en el contrato las condiciones que debe cumplir el Fiscal durante el transcurso de la obra, como así también las condiciones que deben reunir los informes de fiscalización, a fin de que estos sean documentos válidos de información y control.

RECOMENDACIÓN Nº 14:

La Municipalidad de Hernandarias, a través de la Fiscalización y la Supervisión de la Obra, debe cuantificar el monto que significa la instalación del obrador con las condiciones que exigen las EETT, y posteriormente proceder al descuento correspondiente al Contratista.

RECOMENDACIÓN Nº 15:

La Municipalidad de Hernandarias debe cumplir con lo establecido en el punto 2.9.2 del Pliego de Bases y Condiciones.

RECOMENDACIÓN Nº 16:

La Institución debe tomar los recaudos necesarios y ajustarse a las disposiciones establecidas por ella misma en el Pliego de Bases y Condiciones y el contrato de Obras en los puntos 2.9. CERTIFICADO Y PAGO DE OBRAS y 2.9.2. DOCUMENTACION.

RECOMENDACIÓN Nº 17:

Las actas de medición de cada Certificado, deben estar acompañadas de las memorias de cálculo de las cantidades de cada rubro a certificar, a fin de facilitar la supervisión respectiva.

RECOMENDACIÓN Nº 18:

En todas las obras que la Municipalidad encare, todas las mediciones previas a las Certificaciones deben ser minuciosas y no deben realizarse “estimaciones porcentuales” de cantidades ejecutadas, que puedan favorecer o perjudicar a cualquiera de las dos partes (Contratista o Contratante).

Asimismo, la Municipalidad deberá realizar las acciones tendientes a determinar las responsabilidades de las autoridades y/o funcionarios intervinientes en los cómputos para el llamado a licitación y para la certificación de las obras, en cumplimiento de lo establecido en el Art. 236º la Ley Nº 1.294/87 “Orgánica Municipal” y en los artículos 82.- Responsabilidad de las autoridades y funcionarios y 83. – Infracciones, de la Ley 1535/99 “De Administración Financiera del Estado.

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

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

RECOMENDACIÓN Nº 19:

La Institución debe cumplir con lo establecido en los Art. 103º Obligaciones de los Agentes de Retención y De Percepción, Art. 105º Oportunidad de la Retención y Art. 108º Documentaciones del Decreto Nº 6359/05, y en los Art. 9º. Agentes de Retención, Art. 10º Oportunidad de la Retención y Art. 13º Documentación del Decreto Nº 6806/05, que reglamentan la Ley 2421/04 de Adecuación Fiscal en cuanto a exigencias documentarias y de retenciones impositivas, y corroborar quienes actuaron en la operación de dichos desembolsos a fin de determinar la responsabilidad de la omisión realizada y aplicar las sanciones correspondientes establecidas en el art. 236 de la Ley Nº 1.294/87 “Orgánica Municipal” y en los artículos 182 y 184 de la Ley Nº 125/91 “Que Establece el Nuevo Régimen Tributario”.

RECOMENDACIÓN Nº 20:

La Institución debe regularizar sus registros de ejecución presupuestaria de acuerdo a lo establecido en el Art. 22– Etapas de la Ejecución del Presupuesto y Artículo 55 CARACTERISTICAS PRINCIPALES DEL SISTEMA de la Ley 1535/99 “De Administración Financiera del Estado”, y tener en cuenta las normas de control interno referente a registros presupuestarios, a fin de contar con datos veraces.

RECOMENDACIÓN Nº 21:

- a) La Institución deberá verificar quienes informaron indebidamente a la UCNT sobre la existencia de disponibilidad presupuestaria, sin contar con crédito suficiente para encarar el proceso de ejecución de la obra auditada y aplicar las sanciones correspondientes establecidas en el art. 236 de la Ley Nº 1.294/87 “Orgánica Municipal”, en los artículos 76 y 77 de la Ley Nº 2051/03 “De Contrataciones Públicas” y en los artículos 82.- Responsabilidad de las autoridades y funcionarios y 83. – Infracciones, de la Ley 1535/99 “De Administración Financiera del Estado”.
- b) La Intendencia y los encargados de la verificación, autorización y ejecución de las disponibilidades presupuestarias deben cumplir con lo establecido en el Capítulo III. De la Ejecución del Presupuesto, artículos 160, 161, 162 de la Ley 1.294/87 “Orgánica Municipal”; Art. 2º. Plan Financiero de la Ley 1535/99 “De Administración Financiera del Estado” y los Artículos: 11.- Planeamiento de las Contrataciones inc. b) y c) y 14 Disponibilidad Presupuestaria de la Ley Nº 2051/03 “De Contrataciones Públicas”, asegurándose de contar con asignaciones presupuestarias con créditos disponibles y suficientes antes de asumir nuevas obligaciones y autorizar desembolsos para la obra, a fin de evitar crear deficiencia financiera para enfrentar los compromisos contraídos.

RECOMENDACIÓN Nº 22:

La Municipalidad de Hernandarias, de acuerdo a sus recursos humanos y financieros, debe actualizar y fortalecer su Manual de Organización y Funciones de acuerdo a las modificaciones actuales, e implementar un Manual de Procedimientos que describa claramente las etapas o pasos que deben cumplirse para realizar una función, cuáles son los soportes documentales y qué autorizaciones se requieren.

RECOMENDACIÓN Nº 23:

La Municipalidad de Hernandarias, de acuerdo a sus recursos humanos y financieros, debe ajustarse al Art. 61 de la Ley 1535/99 “De Administración Financiera del Estado” y a su Manual de Organización y Funciones e instaurar, en la brevedad posible, la Dirección de Auditoría Interna, a fin de mejorar su control Interno.

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

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

RECOMENDACIÓN GENERAL:

La Institución deberá tomar los recaudos necesarios de acuerdo a lo establecido en el art. 236 de la Ley Nº 1.294/87 “*Orgánica Municipal*”; en los artículos 76 y 77 de la Ley Nº 2051/03 “*De Contrataciones Públicas*”; en los artículos 82.- Responsabilidad de las autoridades y funcionarios y 83. – Infracciones, de la Ley 1535/99 “*De Administración Financiera del Estado*”; y en los artículos 182 y 184 de la Ley Nº 125/91 “*Que Establece el Nuevo Régimen Tributario*”, a fin de deslindar responsabilidades, aplicar las sanciones correspondientes establecidas en las mismas a los incumplimientos de las disposiciones técnicas, administrativas y financieras detectados por esta auditoria y deberá remitir el resultado de dichas medidas a esta CGR, con documentos de respaldo, en un plazo de 20 (veinte) días hábiles, contados a partir de la recepción del presente informe.

La Institución deberá comunicar a la Unidad Central Normativa y Técnica del Ministerio de Hacienda de la ineficiente labor que le cupo a la Fiscalización de la obra, a fin actualizar el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP).

Teniendo en cuenta que el Control Interno es parte integrante del sistema que define las responsabilidades establecidas en las obligaciones de los funcionarios de rendir cuentas de sus trabajos, la Municipalidad de Hernandarias debe fortalecer su Sistema de Control Interno en todas sus áreas, implementando reglamentaciones que regularicen las funciones y procedimientos establecidos en las mismas.

En ese sentido, y de acuerdo a sus recursos humanos y financieros, deberá establecer un Plan de Mejoramiento Institucional que contenga: organización, funciones, procedimientos y plazos de actualización e implementación de normativas, y remitirlo a este Organismo Superior de Control en un plazo de 20 (veinte) días hábiles, contados a partir de la recepción del presente informe.

Es nuestro informe, 20 de Setiembre de 2.006

Lic. Beatriz de Esquivel
Auditor CGR Nº 255/06

Arq. Antonio Ocampos
Auditor Res. CGR Nº 255/06

Ing. Pablo Silva Stransky
Supervisor Res. CGR Nº 255/06

Arq. Hugo Martínez Lesme
Director DCOODM

Ing. Lepoldo Cataldi Sardi
Director General DGCOP

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

ANEXO 1

1- NOMINA DE FUNCIONARIOS

- **AUTORIDADES RESPONSABLES:**
- **INTENDENTE MUNICIPAL:** - Ing. Andrés Retamozo Ortiz
- **SECRETARÍA GENERAL:** - Lic. Bella Luz M. de Fernández
- **ASESOR JURIDICO:** - Abog. Herminio Aranda
- **ASESOR ECONÓMICO:** -Lic. Carlos Sandoval C.
- **UOC:** - Ing. Juan Bautista Rolón
- **DIRECCIÓN DE ADMINISTR. Y FINANZAS:** - Dr. Sebastián Benítez
- **DIRECCIÓN DE OBRAS Y SERVICIOS:** - Ing. Juan Baustista Rolón
- **REPRESENTANTES DESIGNADOS PARA ESTA AUDITORIA**

Por la Municipalidad de Hernandarias, según Nota NRE 60/06 del 20 de marzo del 2.006, fueron designados en carácter de Interlocutores:

-Ing. Juan Bautista Rolón – Director de Obras y Responsable de la UOC para todas las cuestiones pertinentes al aspecto técnico de la obra;

-Lic. Carlos Sandoval Cardozo – Asesor Económico de la Intendencia Municipal para las cuestiones de orden administrativo y presupuestario.

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

ANEXO 2

2- PLANILLAS ELABORADAS POR LOS AUDITORES

CALCULO DE INSTALACION ELECTRICA

1 -) COSTO ESTIMATIVO POR BOCA DE LUZ (ABRIL 2006)

1.1-) Caja Metálica de Chapa doblada	Unid.	1,00	1.250 Gs.	1.250
1.2-) Ducto rígido de PVC p/embutir en Hormigón, de 3/4".	ML	5,00	1.100 Gs.	5.500
1.3-) Otros Materiales: Mortero, grampas, etc.	Global	Global	500 Gs.	500
1.4-) Mano de Obra: Se considera que el trabajo de colocación de Ductos y Cajas alcanza el 40 % del total.	Boca	0,40	15.500 Gs.	6.200
COSTO DIRECTO (Gs.) :				13.450
COSTO INDIRECTO (40 %) :				5.380
TOTAL GRAL. (Gs.) :				18.830

2-) COMPUTO METRICO - PRIMER CERTIFICADO

2.1 -) <u>PLANTA BAJA</u> : 60 Bocas de Luces.	70	18.830 Gs.-	1,3 (Coef. De Seg.)	1.713.530
2.2 -) <u>PLANTA PRIMER PISO</u> : 65 Bocas de Luces	68	18.830 Gs.-	1,3 (Coef. De Seg.)	1.664.572
TOTAL (Gs.) :				3.378.102

3-) CANTIDAD TOTAL CERTIFICADA POR LA MUNICIPALIDAD

PLANTA BAJA	0,3	37.188.000	11.156.400
PRIMER NIVEL	0,3	54.603.000	16.380.900
SEGUNDO NIVEL	0,3	30.888.000	9.266.400
a) MONTO CERTIFICADO :			36.803.700
b) MONTO SEGUN CGR :			3.378.102

DIFERENCIA (a - b): 33.425.598

CRITERIOS :

Fuente: Revista Mandu'á (abril 2006)

Se considera 5ml. de electroductos por boca + 1 caja de conexión

Se considera la mano de obra por valor del 40% del total para la colocación de electroductos y cajas de

Se considera un coeficiente de seguridad del 30% en el cómputo de la cantidad de bocas.

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

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



FOTO N° 1: vista de la fachada lateral desde la calle. Escombros provenientes de la demolición, que no fueron retirados por el Contratista.



FOTO N° 2: fachada interna del futuro sector oficinas y del acceso al teatro, vista desde el escenario. Se observa la falta de limpieza de la obra.

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

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



FOTO N° 3: detalle de fuste de prolongación de pilar en el sector de Subsuelo.



FOTO N° 4: acopio de materiales utilizados en obra.

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

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



FOTO N° 5: vista del obrador, ubicado bajo la losa existente en el acceso al futuro teatro. No fue construido como establecen las EETT.



FOTO N° 6: fachada principal de la obra.

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

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



FOTO N° 7: trabajos de revoque de paredes y cielorraso en planta baja.



FOTO N° 8: apuntalamiento insuficiente de muro en el tercer nivel, quedando peligrosamente expuesto a la acción del viento.

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

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



FOTO N° 9: detalle de armaduras de la losa del techo del tercer nivel.



FOTO N° 10: detalle de anclaje de losa nueva con la losa existente en el 2º nivel.

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

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

ANEXO 4

EVALUACIÓN DEL DESCARGO A LAS OBSERVACIONES

1.- Del Llamado a Licitación Pública

OBSERVACIONES CGR:

- ◆ Se realizó el llamado a licitación sin contar con un proyecto ejecutivo concluido. La Municipalidad contrató a un consultor para asesorar en la elaboración del proyecto, pero este no se encontraba concluido en el momento del llamado, careciendo de planos estructurales y de instalaciones, cuyo desarrollo quedó a cargo del Contratista.
- ◆ La Municipalidad de Hernandarias no ha tenido en cuenta la recomendación que le fuera remitida por este Organismo Superior de Control, en el apartado 3.2 INFORME TÉCNICO DE OBRAS, del Informe Final resultante de la Res. CGR Nº 788/2002, referente a la contratación de consultorías para la elaboración de proyectos ejecutivos de las obras encaradas por dicha Municipalidad.
- ◆ La Dirección de Obras y Servicios no cuenta con los suficientes recursos humanos y técnicos para afrontar el desarrollo de los proyectos ejecutivos de las distintas obras.

DESCARGO MUNICIPALIDAD DE HERNANDARIAS – EXP. CGR Nº 4671/2006:

La Municipalidad de Hernandarias no responde a los tres cuestionamientos anteriores.

COMENTARIO CGR:

La Municipalidad de Hernandarias no hace alusión alguna respecto a las anteriores observaciones, por lo que ellas se mantienen vigentes. Reincide en procedimientos que ya habían sido objetados, en oportunidad de la auditoria practicada por Res. CGR Nº 788/2002, referentes a la elaboración de los proyectos ejecutivos, los cuales deben estar debidamente definidos y concluidos antes de los llamados.

2.- Del Pliego de Bases y Condiciones

OBSERVACIONES CGR:

- ◆ En el Pliego de Bases y Condiciones (PBC) se violaron las condiciones de igualdad de los oferentes:
 - Con relación a la fórmula de reajuste, ya que su deducción quedó a cargo de los mismos.
 - Con relación a los materiales a ser ofertados, porque se citan productos con marcas y números de catálogo y serie, obligando e induciendo a la provisión y adquisición de un producto determinado.
- ◆ En el numeral 2.8.2 del PBC, el concepto “trabajos adicionales” se encuentra erróneamente definido. Conforme a las definiciones usualmente aceptadas en la materia:

“*Obra Adicional*” es la diferencia o excedente entre la cantidad de un rubro cualquiera de la Planilla de Ofertas, y la cantidad realmente ejecutada y medida en Obra. Se refiere siempre a trabajos existentes y previstos en la Planilla de Ofertas.

En cambio, todo trabajo a ser realizado y que no está estipulado en las documentaciones técnicas y en los planos de obras se considera “*Obra Complementaria*”, y está sujeto a la autorización y aprobación por parte de la autoridad principal de la Municipalidad. Sus precios unitarios serán análogos a rubros similares, o en caso contrario serán presentados nuevos precios para su aprobación.

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

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

Las obras adicionales se sumarán a las obras complementarias para verificar el cumplimiento del 20 % máximo, como la Ampliación del Contrato.

- ◆ En el punto 1.2.5.5. del PBC - “DEL PAGO Y FINANCIACIÓN”, se observa una contradicción cuando, por un lado, se dispone que las obras serán financiadas por la Contratista, debiendo procederse al pago de las Certificaciones una vez realizada la Recepción Provisoria, es decir, terminada la obra; y por otro lado, se dispone que dicho pago se hará conforme al avance de las obras y por etapas. Dicha contradicción puede dar lugar a situaciones confusas y/o erróneas, ya que se podría optar por cualquiera de las alternativas descriptas.
- ◆ En las EETT no se especifican normas ni procedimientos para la realización de ensayos de control de calidad del hormigón y otros materiales, como también de las instalaciones hidráulicas y del pozo artesiano. En el caso de los ensayos de hormigón, el propio Supervisor de la obra desconoce el responsable de su realización y los resultados obtenidos.
- ◆ Algunos rubros de gran incidencia en el monto de la obra se ofertaron en forma global, como ser: Instalación Eléctrica, Instalaciones Sanitarias y Estructuras de HºAº. Por este motivo, estos trabajos no tienen un alcance bien definido, ya que la calidad y cantidad de ciertos rubros pueden variar considerablemente, impidiendo que las ofertas presentadas se puedan comparar efectivamente.

DESCARGO MUNICIPALIDAD DE HERNANDARIAS – EXP. CGR Nº 4671/2006:

“En primer término debemos reconocer las observaciones en cuanto a las divergencias o contradicciones halladas en el Pliego de Bases y Condiciones. Las mismas, se han deslizado inadvertida e involuntariamente al realizar los ajustes de los “Pliegos Estándares” de la Dirección General de Contrataciones Públicas a fin de adaptarlos a las condiciones particulares del llamado realizado por la Municipalidad de Hernandarias. No obstante, el mencionado Pliego ha sido sometido a consideración de la UCNT y no hemos recibido observaciones o recomendaciones a modificar, como tampoco hemos recibido cuestionamientos o reclamos por parte de los propios oferentes.”

“Creo oportuno manifestar que en ningún momento ha estado en nuestro ánimo quebrantar las normas y requisitos incumplidos observados por esa Auditoria por lo que asimilamos las mismas como cuestiones de relevancia que serán corregidas y rigurosamente cumplidas en el futuro inmediato, pues se tratan esencialmente de requisitos y cuestiones de procedimientos. No obstante, es oportuno mencionar que, aún con las limitaciones expuestas, en ningún momento estuvo en riesgo la observancia, por nuestra parte, de los principios consagrados en el Art. 4º de la Ley 2.051 de Contrataciones Públicas.”

“La corrección de las condiciones administrativas, de procedimiento y especificaciones técnicas de los Pliegos de Bases y Condiciones de los llamados, es una cuestión que merecerá especial atención en relación a futuros llamados que ha de realizar la institución.”

COMENTARIO CGR:

La Municipalidad de Hernandarias reconoce las observaciones generadas por esta auditoria, y manifiesta que prestará especial atención en subsanarlas.

Si bien menciona la falta de cuestionamientos a los Pliegos por parte de la UCNT y de los oferentes, la elaboración y el contenido de los mismos es responsabilidad de su UOC, por lo que debe fortalecer sus controles internos de manera a reducir el riesgo de que en esos documentos se produzcan omisiones, errores o contradicciones.

Expresa además, que “... en ningún momento estuvo en riesgo la observancia, por nuestra parte, de los principios consagrados en el Art. 4º de la Ley 2.051 de Contrataciones Públicas”, pero no justifica dicha afirmación.

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

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

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, consideramos que permanecen intactas las observaciones realizadas por esta auditoria a la Municipalidad de Hernandarias.

3.- De la Ejecución de los Trabajos

OBSERVACIONES CGR:

- ◆ La Fiscalización no logró hacer cumplir al Contratista lo establecido en los documentos contractuales referente a:
 - La prevención de accidentes y seguridad en el trabajo, de conformidad a lo que establece el PBC en sus numerales 2.5.2 PREVENCIÓN LABORAL, 2.5.7 PREVENCIÓN DE ACCIDENTES y 2.5.8 SEGURIDAD.
 - La falta de limpieza permanente de la obra conforme a lo establecido en el numeral 2.3.1.9. del PBC - LIMPIEZA DE LA OBRA, observándose gran cantidad de escombros acumulados provenientes de las demoliciones realizadas.
 - La provisión de Planos de Instalaciones y Estructuras 15 días antes del inicio de la obra, conforme a lo estipulado en la Sección 3 del PBC - Condiciones Particulares del Contrato, numeral 3.1.1 CÁLCULOS Y DIMENSIONAMIENTO.
- ◆ La obra se inició sin cobertura de los seguros establecidos en el numeral 2.11.2 del Pliego de Bases y Condiciones. Gracias a la solicitud de esta auditoria, la Contratista dio cumplimiento a dichas coberturas, en fecha 05/abr/06, aproximadamente a 6 meses del inicio de la obra.
- ◆ El Libro de Obras no registra diariamente la marcha de los trabajos y sus pormenores, lo que evidencia la discontinua presencia de la Fiscalización en obra. Además, deja a la Municipalidad sin elementos de juicio escritos que le permitan supervisar la obra y poder dilucidar las causas de cualquier problema que surja durante el transcurso de los trabajos, o las responsabilidades en las desviaciones del cronograma de avance.
- ◆ Si bien el contrato suscrito entre la Municipalidad y el Fiscal de la Obra no establece exigencias respecto a la periodicidad de presentación, así como al formato y al contenido de los informes de fiscalización, la información contenida en estos resulta insuficiente para evaluar el desarrollo del cronograma de la obra, facilitando la supervisión de la misma.
- ◆ Aunque no se encontraba explícitamente en la planilla de oferta, según el PBC, numeral 4.4.1. TRABAJOS PRELIMINARES - 4.4.1.1. OBRADOR, el Contratista debió proveer un “Obrador de madera, techo de fibrocemento (3x9) m. El obrador y anexos serán construcciones provisorias de tabloncillos de madera sujetos a estructuras de madera, de techo de chapas de fibrocemento con pendiente mínima de 12%, con piso de tablas sobre elevadas a 30 cm. del nivel del terreno y aberturas adecuadas al tipo de uso del local”.

DESCARGO MUNICIPALIDAD DE HERNANDARIAS – EXP. CGR Nº 4671/2006:

“Respecto a las observaciones realizadas por la Fiscalización en lo referente a la actuación del Fiscal de Obras, nos permitimos exponer que la Fiscalización ha realizado permanentes observaciones a las condiciones generales de la obra, pero no ha tenido respuesta en tiempo y forma por parte de la Contratista. Reconocemos, tal como expone el Informe de Auditoria, nuestras limitaciones en recursos y medios en consideración al tamaño y envergadura de la obra, pero a partir de la presencia e indicaciones de los Auditores se ha ordenado las providencias necesarias respecto del estricto cumplimiento de las condiciones generales y particulares estipuladas en el Pliego de Bases y Condiciones..

Los requisitos y condiciones reclamados por la Fiscalización y no observados por la Contratista serán pasibles de las sanciones establecidas en el Pliego de Bases y Condiciones.”

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

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

COMENTARIO CGR:

La Municipalidad de Hernandarias emite una opinión muy general sobre los puntos anteriores, reconociendo las observaciones generadas por esta auditoria e informando que sancionará al Contratista conforme a lo establecido en el PBC, por lo que consideramos que las observaciones se mantienen. Por otro lado, deberá informar documentadamente a este Organismo Superior de Control sobre las medidas implementadas al respecto.

4.- De la Certificación de las Obras Realizadas

OBSERVACIONES CGR:

- ❖ La contratista no cumplió con lo establecido en el punto 2.9.2 del Pliego de Bases y Condiciones, al no emitir factura por el monto contratado en ocasión de la firma del contrato.
- ❖ El monto del primer certificado desembolsado es menor, en porcentaje, al anticipo otorgado, en contravención a lo establecido en el punto 2.9 del Pliego de Bases y Condiciones.

DESCARGO MUNICIPALIDAD DE HERNANDARIAS – EXP. CGR Nº 4671/2006:

“Respecto a la Facturación de la Obra, la administración ha procedido conforme al Numeral 1.2.5.5 DEL PAGO Y FINANCIACIÓN del Pliego de Bases y Condiciones, que textualmente expresa que “cobrará directamente a la Municipalidad de Hernandarias por medio de Planillas de Certificación, previa recepción provisoria o parcial de la obra y conforme al avance de la Obra.”

COMENTARIO CGR:

En los dos puntos anteriores la respuesta de la Municipalidad de Hernandarias no es satisfactoria, dado que se ha referido a otro ítem del Pliego de Bases y Condiciones.

Con respecto a la respuesta en cuestión, la Municipalidad utiliza erróneamente en el numeral 1.2.5.5 del Pliego de Bases y Condiciones el concepto “Recepción Provisoria Parcial de la Obra”, que se encuentra claramente definido en el numeral 2.13 del mismo Pliego. Resulta claro que para proceder a la Recepción Provisoria Parcial de la Obra se requiere que esta se encuentre totalmente concluida.

Por lo expuesto, consideramos que las observaciones realizadas permanecen.

OBSERVACIONES CGR:

- ❖ En el Certificado de Obras Nº 1 consta la ejecución de un 30% del rubro Instalación Eléctrica, por un monto total de Gs. 36.803.700 (Guaraníes treinta y seis millones, ochocientos tres mil, setecientos).

En la inspección in situ y medición de la obra por parte de esta auditoria del 20 al 24 de marzo de 2006, se encontraron colocados electroductos y cajas de conexión en la estructura de HºAº de la Planta Baja y el Primer Nivel, totalizando 138 bocas.

Realizando un análisis del precio unitario de dichos trabajos, se obtiene el valor de 18.830 Gs./boca (**Ver ANEXO 1**), por lo que el monto real de lo ejecutado en el Certificado Nº 1 para este rubro alcanzaría solamente un total de Gs. 3.378.102 (Guaraníes tres millones trescientos setenta y ocho mil ciento dos).

La diferencia entre el monto certificado y el encontrado por los auditores en el rubro de Instalación Eléctrica es de **Gs. 33.425.598 (Guaraníes treinta y tres millones, cuatrocientos veinticinco mil, quinientos noventa y ocho).**

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

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

- ◆ En el Certificado Nº 1 consta la ejecución de 502,50 m3 del rubro Estructura de Hormigón Armado, volumen obtenido de la suma de las cantidades parciales realizadas en la Planta Baja, Primer Nivel y Segundo Nivel.

El equipo de auditoria de la CGR, en la inspección in situ de la obra realizada en la semana del 20 al 24 de marzo de 2006 con los planos proveídos por la Municipalidad, y ratificada en reunión de trabajo según Acta Nº 2 de fecha 25 de mayo del corriente (**Ver ANEXO 2**), detectó que el 100% a ejecutar en el rubro de hormigón armado es de 334,62m3, volumen que representa sólo un 66,65% de la cantidad certificada y pagada.

La diferencia entre la cantidad certificada y la encontrada por los auditores es de 167,88 m3, que al precio unitario de 945.000 Gs./m3, según lo ofertado por el Contratista para este rubro, representa la suma de **Gs. 158.646.600 (Guaraníes ciento cincuenta y ocho millones, seiscientos cuarenta y seis mil, seiscientos)**.

DESCARGO MUNICIPALIDAD DE HERNANDARIAS – EXP. CGR Nº 4671/2006:

“Igualmente debemos reconocer que la aceptación por la Dirección de Obras y Servicios del Certificado Nº 1, liquidado en forma porcentual, no fue la decisión más acertada, por presentar en su momento dudas respecto del avance de la obra y los pagos realizados. No obstante, la liquidación porcentual no ha expuesto la integridad y el compromiso de esta Administración Municipal respecto de la correcta utilización de los recursos públicos, pues éramos conscientes de que las diferencias o excesos necesariamente se ajustarán al realizar la medición minuciosa de los rubros contenidos en la Planilla de Cómputo Métrico para la próxima medición, conforme a lo dispuesto por el Numeral 1.2.4.6. VALORES FINALES DE LOS ITEMES del Pliego de Bases y Condiciones que “...el cómputo de cada ítem... sólo servirán de base para determinar el monto de los trabajos a cotizar y orientar a los interesados respecto a la magnitud. Dichas cantidades podrán variar al efectuarse los trabajos o la medición final de los trabajos in situ”. Esta situación se demuestra fehacientemente en la liquidación del Certificado Nº 2, donde se ha expuesto y compensado las cantidades y montos abonados previamente con los efectivamente realizados y medidos por la Fiscalización. En esa oportunidad se ha procedido a compensar las diferencias en los rubros consignados por la Auditoria, por lo que es dable percibir que no hubo intencionalidad de daño o perjuicio contra el patrimonio municipal. Creo oportuno señalar que la medición exhaustiva de la obra ha sido indicada por la Dirección de Obras en fecha 22 de febrero como condición para las próximas certificaciones, antes incluso de la presencia de los Auditores de esa Contraloría.” (Las Negritas son nuestras)

“De la observación detallada del Certificado Nº 2, es dable percibir que la compensación de montos realizada alcanza la suma de 159.857.955 (Guaraníes ciento cincuenta y nueve millones, ochocientos cincuenta y siete mil, novecientos cincuenta y cinco), monto que excede a la suma de los pagos en exceso indicado por la Auditoria en el rubro de HºAº. Cabe señalar que los montos descontados, considerando el avance de la obra, y principalmente el rubro de HºAº, se ajusta a las mediciones previas conciliadas con los Auditores según el Acta de Reunión Nº 2 de fecha 25 de mayo del 2.006, realizado en sede de la Contraloría.”

“En lo que respecta al rubro de Instalación Eléctrica, se ha procedido de idéntica manera conforme al avance de la obra, ya que los montos abonados inicialmente han sido superados por el avance normal de la Obra.”

COMENTARIO CGR:

La Municipalidad subsanó las diferencias encontradas por ésta auditoria mediante ajustes realizados en el Certificado Nº 2. No obstante, en el momento de la verificación “in situ”, la Fiscalización y la Supervisión actuaron con negligencia, pues **no resulta claro que hayan dado curso a un certificado que presentaba dudas respecto del avance de la obra y los pagos realizados. En esas condiciones, el Certificado Nº 1 debió ser revisado minuciosamente antes de su aprobación.**

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

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

Todas las mediciones previas a las Certificaciones deben ser minuciosas y no deben realizarse “estimaciones porcentuales” de cantidades ejecutadas, que puedan favorecer cualquiera de las dos partes (en este caso, al Contratista).

La liquidación porcentual del Certificado Nº 1 expuso a la Municipalidad a la incorrecta utilización de los recursos, pues se realizaron indebidamente pagos adelantados al Contratista por cantidades de rubros no ejecutados. Mediante la oportuna intervención de esta auditoria pudo corregirse esta situación a través de descuentos de cantidades en el Certificado Nº 2.

5.- *Del Incumplimiento de las Obligaciones de la Municipalidad como Agente de Retención y de Percepción.*

OBSERVACIONES CGR:

Los encargados en las distintas etapas del procesamiento de liquidación y pago no cumplieron con las obligaciones establecidas en los Decretos Reglamentarios de la Ley 2421/03 “De Adecuación Fiscal”, al no retener los anticipos de Impuesto a la Renta y al Valor Agregado por un monto de **Gs. 80.813.409 (Guaraníes ochenta millones, ochocientos trece mil, cuatrocientos nueve)**, según se observa en el siguiente Cuadro:

CONCEPTO	MONTO DESEMBOLSADO IVA INCLUIDO (Gs.)	ANTICIPO IMPUESTO A LA RENTA (4,5 %)	ANTICIPO IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (60 %)	TOTAL NO RETENIDO
Anticipo de Obras	800.000.000	32.727.600	43.632.000	76.359.600
Anticipo de Fiscalización	46.661.420	1.908.895	2.544.914	4.453.809
TOTALES	846.661.420	34.636.495	46.176.914	80.813.409

DESCARGO MUNICIPALIDAD DE HERNANDARIAS – EXP. CGR Nº 4671/2006:

“En la cuestión referente a la retenciones, la Municipalidad entiende que la entrega de anticipos a cuenta de obras es una cuestión estrictamente financiera, pues aún no se ha realizado el objeto del contrato, máxime teniendo en cuenta la disposición del Pliego de Bases y Condiciones del pago de las obras en las certificaciones. La concesión del anticipo está sujeto a las garantías establecidas en la Ley 2.051 de Contrataciones Públicas, por lo que se puede inferir el carácter “económico financiero” de la entrega del anticipo.

La Municipalidad ha procedido a la retención puntual de las retenciones de IVA y Renta en oportunidad de las Certificaciones conforme al avance de la obra, por lo que la afirmación de no retención es infundada. Adjunto copias de las facturas y de las retenciones practicadas.

Es oportuno considerar lo dispuesto por el Art. 2 de la Resolución 1.421/05 de la SSET que dispone que “el traspaso de dominio se verificará por la recepción de la Obra terminada, cumplida la entrega, serán aplicadas las reglas de la compra – venta”, por lo que deviene procedente la facturación de las obras conforme a las entregas parciales y certificados correspondientes.”

COMENTARIO CGR:

La contestación de Municipalidad de Hernandarias no es satisfactoria en este punto, debido a que su descargo se fundamenta en la Ley 2051/03 de Contrataciones Públicas y la Resolución 1421/05 de la SSET referente a la incorporación del bien al Patrimonio de la Entidad; la observación realizada por esta auditoria se refiere al incumplimiento de la Institución, en su carácter de Agente de Retención, de las normativas impositivas establecidas en los Decretos que reglamentan la Ley 2421/04 de Adecuación Fiscal:

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

- Decreto Nº 6359/05 - IMPUESTO A LA RENTA: Art. 103º Obligaciones de los Agentes de Retención Y De Percepción, Art. 105º Oportunidad de la Retención.y Art. 108º Documentaciones; y
- Decreto Nº 6806/05 - IMPUESTO A LA VENTA: Art. 9º Agentes de Retención, Art. 10º Oportunidad de la Retención y Art. 13º Documentación.

Por lo expuesto, consideramos que permanecen las observaciones realizadas por esta auditoria.

6.- Del Presupuesto.

OBSERVACIONES CGR:

- ◆ La Institución no realizó sus registros presupuestarios de obligación y pago de los anticipos otorgados al Contratista y al Fiscal de Obras, de acuerdo a lo establecido en el Art. 22 – Etapas de la Ejecución del Presupuesto y Artículo 55 – “*Características Principales del Sistema*” de la Ley Nº 1535/99 “De Administración Financiera del Estado”, ni tuvo en cuenta las normas de control interno referente a registros presupuestarios, a fin de contar con datos veraces.
- ◆ De acuerdo a los comprobantes de egreso proveídos por la Administración Municipal, el 16 de febrero de 2006, al desembolsar el Certificado Nº 1, imputó el mismo al Objeto del Gasto 520 - Construcciones - Fuente de Fondos 30 - Origen del Fondo 111, ejecutando fondos no asignados para el mismo en el Presupuesto Municipal de Hernandarias, aprobado en el ejercicio 2006.

No se observó que la Junta Municipal y la Intendencia Municipal hayan emitido Ordenanzas o Resoluciones para crear una nueva asignación presupuestaria o autorizar la utilización de fondos previstos para otras obras.

La Intendencia y los encargados de la verificación, la autorización de obligación y la ejecución de las disponibilidades presupuestarias, obraron en contravención a disposiciones establecidas al respecto en las leyes 1294/87 “*Orgánica Municipal*”, 1535/99 “*De Administración Financiera*” y 2051/03 “*De Contrataciones Públicas*”, y reglamentaciones respectivas vigentes, al imputar el 15 de febrero de 2006 el desembolso del Certificado Nº 1 de Obras sin contar con crédito presupuestario disponible para el mismo.

DESCARGO MUNICIPALIDAD DE HERNANDARIAS – EXP. CGR Nº 4671/2006:

“En lo referente a los registros de obligación y pago, es oportuno resaltar que la Ley 1535/99 “De Administración Financiera del Estado” es de aplicación supletoria en las municipalidades y que para el efecto del cumplimiento de las etapas de ejecución del presupuesto y principalmente en lo referente a las características del sistema de registro presupuestario no dispone de un programa informático adecuado o similar al SICO, ya que las municipalidades no están integradas al SIAF. No obstante, el cumplimiento de los procedimientos de registros presupuestarios será observado con la próxima implementación de un programa informático adecuado.

En fecha 6 de abril del 2.006 ha sido sancionada la Ordenanza 183/06 en la cual se han vuelto a aprobar los créditos presupuestarios para la realización de la obra “Remodelación y Ampliación del Local Municipal”, considerando que la misma ha sido prevista inicialmente para el ejercicio 2.005. Es oportuno mencionar que una vez canceladas las obligaciones presupuestarias al 28 de febrero y determinado el saldo de recursos royalties las mismas necesariamente deberían de ser incluidas en una ampliación presupuestaria financiada con saldo de recursos con afectación específica, tal como se expone en los objetivos y metas de la Ordenanza 183/06, por lo que deviene improcedente la afirmación de “utilización de fondos previstos para otras obras”. Por lo expuesto, la observación presentada ha sido estrictamente temporal y subsanada con la sanción de la Ordenanza 183/06.”

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

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

COMENTARIO CGR:

La Municipalidad de Hernandarias debe utilizar obligatoriamente la Ley 1535/99 “De Administración Financiera del Estado” y sus reglamentaciones al no contar con normativas emanadas por la Institución referente a los registros de Obligación y pago presupuestarios.

La Municipalidad de Hernandarias reconoce que el desembolso del certificado de Obras Nº 1, fue realizado sin contar en su presupuesto inicial con fondos destinados para cumplir con las obligaciones contraídas para la realización de las obras objeto de esta inspección; además, mencionan que dicha imprevisión presupuestaria fue subsanada 36 días después del desembolso con la sanción de la Ordenanza 183/06 de fecha 6 de abril de 2006 de ampliación presupuestaria en la cual incluyen un crédito de G. 800.000.000. (Garaníes Ochocientos Millones) para la realización de la obra “Remodelación y Ampliación del Local Municipal”.

Con base a lo expuesto, consideramos que las observaciones realizadas se mantienen.

7.- Del Manual de Organización y Funciones.

OBSERVACIONES CGR:

El 7 de abril de 2003, por Resolución Nº 54 de la Junta Municipal de Hernandarias, promulgada el 8 de abril de 2003 por la Intendencia Municipal, fue aprobado el MANUAL DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE HERNANDARIAS, elaborado por la Universidad Nacional del Este, en el marco de un curso de capacitación dirigido a funcionarios de la Municipalidad de Hernandarias.

Actualmente, las organizaciones y funciones de la Institución se han modificado, existiendo sectores donde rigen organigramas informales.

La Intendencia Municipal no ha emitido las reglamentaciones necesarias para formalizar la organización y funciones actuales de la Institución, conforme a lo establecido en el Art. 62º de la Ley Nº 1294/87 “Orgánica Municipal”, especialmente en lo referente a la Unidad Operativa de Contrataciones y las distintas unidades que trabajan en forma conjunta con la misma, como ser: Presupuesto, Tesorería y Financiera.

DESCARGO MUNICIPALIDAD DE HERNANDARIAS – EXP. CGR Nº 4671/2006:

“Si bien el Manual de Organización y Funciones ha sido aprobado, la misma resultó con dificultades para su correcta implementación por la limitación de recursos humanos y capacidad financiera para destinar suficientes rubros económicos al aspecto administrativo, pues la división de funciones y procedimientos exige un plantel adecuado de funcionarios. Podemos afirmar que la redacción del Manual de Organización y Funciones se ha realizado sin considerar las posibilidades económicas de la institución, pues la implementación en la forma expuesta supone una pesada carga administrativa que la comunidad no puede financiar. No obstante, en ningún momento se ha expuesto la integridad del manejo de los recursos públicos pues nuestro principal compromiso es la agilidad y eficacia en la inversión de los recursos públicos para el progreso de la comunidad.

Igualmente creo oportuno resaltar que a pesar que en algunos casos existe concentración de algunas funciones, el desempeño de los funcionarios afectados se realiza dentro del marco de los procedimientos administrativos y con resultados satisfactorios para esta institución.

COMENTARIO CGR:

La Municipalidad de Hernandarias reconoce que la implementación del Manual de Organización y Funciones no fue factible por dificultades con sus recursos humanos y financieros pero no se observó durante esta auditoría que el mismo haya sido derogado y que la Institución emitiera normativas de control interno para todas sus reparticiones y áreas que se ajusten a la realidad de los recursos con que cuentan. Por ello, consideramos que las observaciones se mantienen.

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

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

8.- De la Falta de Departamento de Auditoria Interna.

OBSERVACIONES CGR:

La Municipalidad de Hernandarias no implementó el Departamento de Auditoria Interna, a pesar de estar establecido en el Art. 61° de la Ley 1535/99 “De Administración Financiera del Estado” y previsto en su Manual de Organización y Funciones, que posibilite en todas las operaciones de la obra un buen control de gestión, que mida y valore la eficacia, efectividad, eficiencia y economía de la misma.

DESCARGO MUNICIPALIDAD DE HERNANDARIAS – EXP. CGR N° 4671/2006:

“Por las mismas razones expuestas en el numeral anterior, no existe disponibilidad para la implementación de un Departamento de Auditoria Interna. No obstante, funciona una unidad de “Control Interno” que realiza funciones de carácter administrativo.

Finalmente, es de suma importancia resaltar lo dispuesto por el Art. 62, inc. “a” de la Ley 1.294 Orgánica Municipal al conferir competencia a la Intendencia Municipal de establecer y reglamentar la organización de las reparticiones a su cargo, conforme a las necesidades y posibilidades económicas de la Municipalidad.

No desconocemos ni rechazamos el ideal de perfección en la administración, solamente que las limitaciones presupuestarias es la gran limitante a la aplicación de los principios generales de la administración pública, sin soslayar que la administración constituye un medio de control y medición, y no un objetivo en sí.”

COMENTARIO CGR:

La Municipalidad de Hernandarias reconoce que las observaciones realizadas por esta auditoria existen, y menciona las atribuciones que le confiere Art. 62, inc. “a” de la Ley 1.294 Orgánica Municipal para instaurar y sistematizar la organización de las reparticiones a su cargo conforme a las necesidades y posibilidades económicas; sin embargo, a esta auditoria no fueron proveídas resoluciones u ordenanzas del Ejecutivo Municipal que normen los procedimientos que deben realizar las distintas reparticiones con sus áreas respectivas.

Por lo antes expuesto, consideramos que las observaciones realizadas se mantienen.

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

ANEXO 5

RESUMEN EJECUTIVO

Esta representa una síntesis de resultados referentes a los trabajos de control desarrollados en cumplimiento a la Resolución CGR Nº 255/06; 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 de la Municipalidad de Hernandarias para asegurar transparencia, control eficiencia y eficacia en la ejecución de proyectos.



Esta auditoria ha verificado los desembolsos realizados en la obra hasta el Certificado Nº 1.

El monto verificado por esta auditoria, que engloba el monto contractual de la obra y el monto contractual de la fiscalización, es de Gs.1.959.779.650. El 14% del mismo corresponde a irregularidades por valor de 272.885.607 Gs., que incluyen pagos en exceso en los rubros de Instalación Eléctrica y Estructura de HºAº y falta de retención de los anticipos al Contratista y a la Fiscalización.

Las principales observaciones son:

- ◆ En el Certificado Nº 1 se pagó en exceso por los rubros de estructura de HºAº e instalación eléctrica (por mayores cantidades que las realmente ejecutadas), totalizando una diferencia de **Gs. 192.072.198 (Guaraníes ciento noventa y dos millones, setenta y dos mil, ciento noventa y ocho)** pagados demás. La positiva y oportuna acción de esta auditoria permitió que la institución recupere dicho pago en exceso mediante descuentos realizados en el Certificado Nº 2, según consta en el Exp. CGR Nº 4671/2006 del 17/08/2.006, a través del cual la Municipalidad de Hernandarias emite su descargo.
- ◆ En cuanto al aspecto contable y financiero, la Municipalidad cometió varias irregularidades como ser:
 - No cumplió con sus obligaciones de Agente de Retención al realizar los pagos de anticipos al Contratista y al Fiscal de obras, privando al Estado, en el Ejercicio 2005, de percibir Ingresos Tributarios Presupuestados por un monto de **Gs. 80.813.409 (Guaraníes ochenta millones, ochocientos trece mil, cuatrocientos nueve)**.
 - La contratista no emitió factura por el monto total contratado.
 - Los desembolsos de los anticipos al Contratista y al Fiscal de obras respectivamente, no fueron registrados en la ejecución presupuestaria.
 - Durante el Ejercicio Fiscal 2006, revisados los comprobantes de egresos, se encontró que la obra no contaba con disponibilidad presupuestaria y registros presupuestales.
- ◆ La Municipalidad realizó el llamado a licitación sin contar con un proyecto ejecutivo concluido, cuyo desarrollo quedó a cargo del Contratista. De esta manera, se reincidió en una falencia ya observada en una auditoría anterior (Res. CGR Nº 788/2002).
- ◆ La Dirección de Obras y Servicios no cuenta con los suficientes recursos humanos y técnicos para afrontar el desarrollo de los proyectos ejecutivos de las distintas obras.
- ◆ En el Pliego de Bases y Condiciones se observan errores y contradicciones.

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”

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

- ◆ Algunos rubros de gran incidencia en el monto de la obra se ofertaron en forma global, como ser: Instalación Eléctrica, Instalaciones Sanitarias y Estructuras de H°A°. Por este motivo, estos trabajos no tienen un alcance bien definido, ya que la calidad y cantidad de ciertos rubros pueden variar considerablemente, impidiendo que las ofertas presentadas se puedan comparar efectivamente.
- ◆ La Fiscalización no logró hacer cumplir al Contratista lo establecido en los documentos contractuales referente a la provisión de Planos de Instalaciones y Estructuras antes del inicio de la obra, la prevención de accidentes y seguridad en el trabajo, y la limpieza permanente. No registró diariamente los eventos resaltantes en el Libro de Obra. Además, la información contenida en los informes mensuales de la misma, resulta insuficiente para evaluar el desarrollo del cronograma de la obra, facilitando la supervisión de la misma.
- ◆ La obra se inició sin cobertura de los seguros de la Obra del Contrato y de Daños a Terceros. Gracias a la solicitud de esta auditoria, la Contratista dio cumplimiento a dichas coberturas, en fecha 05/abr/06, a aproximadamente 6 meses del inicio de la obra.
- ◆ La provisión del obrador no reúne los requisitos establecidos en las EETT.
- ◆ El Manual de Organización y Funciones con que cuenta la Municipalidad, se encuentra desactualizado y no cuenta con Departamento de Auditoria Interna.

CONCLUSIÓN GENERAL:

La labor de la fiscalización y de la supervisión fueron deficientes.

La Municipalidad de Hernandarias no cuenta con organigramas, manuales de funciones y procedimientos u otras normativas que formalicen los controles internos en las distintas áreas que la conforman. Esto ocasiona que el Control Interno de la obra, en sus distintas etapas, sea deficiente y débil, aumentando el riesgo de ocurrencia de errores y omisiones que pueden incluso ocasionar daños al patrimonio de la institución.

RECOMENDACIÓN GENERAL:

La Institución deberá tomar los recaudos necesarios de acuerdo a lo establecido en el art. 236 de la Ley Nº 1.294/87 “*Orgánica Municipal*”; en los artículos 76 y 77 de la Ley Nº 2051/03 “*De Contrataciones Públicas*”; en los artículos 82.- Responsabilidad de las autoridades y funcionarios y 83. – Infracciones, de la Ley 1535/99 “*De Administración Financiera del Estado*”; y en los artículos 182 y 184 de la Ley Nº 125/91 “*Que Establece el Nuevo Régimen Tributario*”, a fin de deslindar responsabilidades, aplicar las sanciones correspondientes establecidas en las mismas a los incumplimientos de las disposiciones técnicas, administrativas y financieras detectados por esta auditoria y deberá remitir el resultado de dichas medidas a esta CGR, con documentos de respaldo, en un plazo de 20 (veinte) días hábiles, contados a partir de la recepción del presente informe.

La Institución deberá comunicar a la Unidad Central Normativa y Técnica del Ministerio de Hacienda de la ineficiente labor que le cupo a la Fiscalización de la obra, a fin actualizar el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas (SICP).

Teniendo en cuenta que el Control Interno es parte integrante del sistema que define las responsabilidades establecidas en las obligaciones de los funcionarios de rendir cuentas de sus trabajos, la Municipalidad de Hernandarias debe fortalecer su Sistema de Control Interno en todas sus áreas, implementando reglamentaciones que regularicen las funciones y procedimientos establecidos en las mismas.

En ese sentido, y de acuerdo a sus recursos humanos y financieros, deberá establecer un Plan de Mejoramiento Institucional que contenga: organización, funciones, procedimientos y plazos de actualización e implementación de normativas, y remitirlo a este Organismo Superior de Control en un plazo de 20 (veinte) días hábiles, contados a partir de la recepción del presente informe.

Nuestra Visión: “Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública”