CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME FINAL
DE
VERIFICACIÓN IN SITU

MUNICIPALIDAD DE HORQUETA

Obras Encaradas por la Municipalidad de Horqueta en el Ejercicio Fiscal 2005.

INSTITUCIÓN	:	MUNICIPALIDAD DE HORQUETA
ORDEN DE TRABAJO	:	RESOLUCIÓN CGR Nº 681 de fecha 09/05/2006
UNIDAD ORGÁNICA PÚBLICAS	:	DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL DE OBRAS
Director General	:	Ing. Leopoldo Cataldi Sardi
ÁREA OPERATIVA	:	DIRECCIÓN DE CONTROL DE OBRAS DE ORGANISMOS MUNICIPALES Y DEPARTAMENTALES
Director de Área	:	Arq. Hugo Martínez L.
EQUIPO DE TRABAJO		
Supervisor	:	Ing. Pablo Silva S.
Auditores Técnicos	:	Arq. Mario Rodas
		Arq. Gustavo Kronawetter
		Ing. Federico Santacruz

VS / 012 / MUNICIPALIDAD DE HORQUETA / 06

INDICE

PAGINA Nº

- **ABREVIATURAS Y TÉRMINOS UTILIZADOS**…….. **2**
- **DEFINICIONES**……..**3**

CAPÍTULO I
- **INFORMACIÓN GENERAL**…… **4 - 5**

CAPÍTULO II
- **EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO**..…… **6 - 9**

CAPÍTULO III
- **DESARROLLO DE LOS HALLAZGOS** …… **10 - 11**

CAPÍTULO IV
- **CONCLUSIONES**……... **12**

CAPÍTULO V
- **RECOMENDACIONES**……. **13 - 14**

ANEXOS

- **ANEXO A – CUADRO GENERAL DE CONTROL**
- **ANEXO B – NOMINA DE FUNCIONARIOS**
- **ANEXO C – DOCUMENTOS**
- **ANEXO D – FOTOGRAFIAS DE LAS OBRAS**
- **ANEXO E – RESUMEN EJECUTIVO**

ABREVIATURAS Y TERMINOS UTILIZADOS

CGR	Contraloría General de la República
DGCOP	Dirección General de Control de Obras Públicas de la CGR
DGCODM	Dirección General de Control de los Organismos Departamentales y Municipales
DCOODM	Dirección de Control de Obras de los Organismos Departamentales y Municipales
Municipalidad	Municipalidad de Horqueta
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
Gs/ml.	Guaraníes por metro lineal
Gs/m2	Guaraníes por metro cuadrado
Gs/m3	Guaraníes por metro cúbico
COP	Control de Obras Públicas
NIA	Normas Internacionales de Auditoria
PCI	Principios de Control Interno
PTCI	Principios Técnicos de Control Interno
MAGU	Manual de Auditoria Gubernamental

DEFINICIONES:

(*) Manual de Auditoria Gubernamental (MAGU)

El Manual de Auditoría Gubernamental, elaborado por la Contraloría General de la República de Paraguay, representa el documento técnico normativo que establece las políticas, disposiciones y orientaciones básicas y generales para la práctica de la auditoría gubernamental en el Paraguay, sujeto a las Normas de Auditoría Gubernamental Nacionales y Normas Internacionales de Auditoria. Se encuentra a disposición en la página web *www.contraloria.gov.py*

Fue aprobado por Resolución CGR Nº 882/05:… *"Por la cual se aprueban y adoptan las Normas, Manual de Auditoría Gubernamental, Manual de Normas Básicas y Técnicas de Control Interno para el Sector Público, elaborado en el marco del Convenio de Cooperación Técnica BID ATN/SF 7710-PR. Así mismo se adoptan las Normas de Auditoría Gubernamental Emitidas por la INTOSAI, las Normas Internacionales de Auditoría (NIA) efectuados por el Comité de Prácticas de Auditoría de la Federación Internacional de Contadores (IFAC) y se derogan las resoluciones CGR números 068/01 y 780/05"*.

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

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

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

Las Normas Básicas y Técnicas de Control Interno para el Sector Público, contenidas en el Manual, son guías dictadas por la Contraloría General de la República, con el objeto de promover una sana administración de los recursos públicos en las entidades bajo el marco de una adecuada estructura del control interno. Estas normas establecen las pautas básicas y orientan el accionar de las organizaciones del sector público hacia la búsqueda de la efectividad, eficiencia y economía en las operaciones, basándose en principios y prácticas de aceptación general, así como en aquellos criterios y fundamentos abordados a nivel internacional por la Comisión de Normas de Control Interno de la INTOSAI y el Informe COSO.

PCI- 00.05 PRINCIPIOS TECNICOS DE CONTROL INTERNO (PTCI)

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

CAPÍTULO I

1. INFORMACIÓN GENERAL

1.1 ORDEN DE TRABAJO: Resolución CGR.Nº 681/06 (09/Mayo/2006).

1.2 INSTITUCION: Municipalidad de Horqueta.

1.3 ANTECEDENTES: El Expediente Interno CGR Nº 0468/06 en el que por Memorándum Nº 10/06 la Lic. Ana Recalde, Coordinadora de la Resolución CGR Nº 098/05, pone a consideración de la Directora General de DGCODM, la necesidad de que se realicen verificaciones in situ de las Obras realizadas por la Municipalidad de Horqueta y por nota DGCODM Nº 35/06, la Directora General de la DGCODM, eleva el plan de actividades presentado por la DGCOP, observándose al pie del mismo la providencia del Sr. Contralor General: "*Autorizar el viaje…*".

1.4 MOTIVO DE LA VERIFICACIÓN IN SITU: 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.

1.5 OBJETIVO: Verificación in situ de las obras de la Municipalidad de la Ciudad de Horqueta (Departamento de Concepción), correspondientes al Ejercicio Fiscal 2005.

1.6 ALCANCE:

1.6.1 PERIODO: Abarca el período comprendido desde la adjudicación de las distintas obras hasta la fecha de verificación in situ.

1.6.2 VERIFICACION IN SITU: Del 22 al 26 de mayo de 2006 y el 04 de octubre de 2006

1.6.3 METODOLOGIA DE TRABAJO: Los trabajos desarrollados en las verificaciones físicas efectuadas, corresponden a procedimientos y técnicas de Auditoria Gubernamental, postulados y normados por la INTOSAI y el Manual de Auditoría Gubernamental (MAGU) aprobado por Res. CGR Nº 882/05.

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 (incompletos) de obras presentados por la Institución.
- No se realizaron ensayos de control de calidad.
- Los desembolsos considerados en las obras verificadas, se limitan a las Órdenes de Pago que fueron recopiladas y proveídas a esta auditoría por parte del equipo de trabajo de la DGCODM de esta Contraloría, designado por Res. CGR Nº 098/05.

- Los documentos solicitados y los que fueron entregados a esta auditoria por la Institución se limitan al listado "Dinámica de Documentos" que consta en el **ANEXO C1**, cuya exclusiva responsabilidad recae sobre los funcionarios intervinientes.

1.7. FUENTE DE FINANCIAMIENTO: Aporte del Gobierno Central con Royalties (Ley Nº 1.309/98) trasferidos por el Ministerio de Hacienda en los Ejercicios 2.004 y 2.005 (Fuente 30).

1.8. MONTO SUJETO A CONTROL: 1.033.661.994 Gs.

1.9. RESUMEN CONTRACTUAL: Ver Cuadro General de Control de las obras verificadas (**ANEXO A**).

1.10. OBSERVACION: Vía telegrama de COPACO de fecha 06/12/06, se comunica al Intendente Municipal de Horqueta, "… que puede pasar a retirar de la Contraloría General de la República (Secretaría General), la comunicación de observaciones…" resultantes de este Examen Especial, remitidos por Nota CGR.Nº 7077 de fecha 05 de diciembre de 2006; en cumplimiento a la Res 1025/03, con vencimiento el 21/12/06 sin que a la fecha se acuse recibo de contestación alguna, conforme lo establecido en el Art. 1º de la Res. 1025/03 "*las observaciones de los informes de Auditoria, elaborados por la CGR, sean remitidos a las Instituciones Auditadas a fin de que las mismas realicen el descargo correspondiente por lo cual dispondrán de el plazo perentorio e improrrogable de 10 (diez) días hábiles es improrrogable*" (sic) y "*en el plazo señalado en el Art. 1º de la presente Resolución sin la presentación del descargo correspondiente, el informe será remitido a las instancias pertinentes. No serán consideradas las presentaciones posteriores al plazo establecido*".

CAPITULO II

EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO

"EL APEGO ESTRICTO A LAS NORMAS Y REGLAMENTACIONES AMPARAN EL BUEN DESARROLLO DE LAS INVERSIONES".

2.1. DE LA LEY Nº 2051/03 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS".

La desatención a los lineamientos de la Ley Nº 2.051/03 "De Contrataciones Públicas", generó los siguientes incumplimientos:

- La falta de comunicación de sus procesos de contratación por parte de la Unidad Operativa de Contrataciones, a la Unidad Central Normativa y Técnica del Ministerio de Hacienda, conforme al Artículo 16°.- Tipos de Procedimientos (**ver ANEXO C1**).

- Tampoco se tuvieron en cuenta: Proyecto ejecutivo, Estimación de costos, Pliego de Bases y Condiciones, Especificaciones Técnicas, de acuerdo al Artículo 15°.- Estimación de Costo. A raíz de esto los posibles oferentes desconocen el alcance real de los servicios que van a prestar, así como la Institución no puede prever la calidad esperada del producto final, ni la conveniencia de los precios ofertados respecto al mercado (**ver ANEXO C1**).

- Por otro lado, la Municipalidad no previó ningún tipo de garantías y seguros en las obras encaradas, incumpliendo el Artículo 39º, ni estableció plazos de entrega, ni multas por incumplimiento de los mismos, según lo señalado en el Art. 37º (**ver ANEXO C1**), quedando con ello desprotegidas sus inversiones y sin posibilidad de resarcimientos en el caso de vicios de obra, reclamos o retrasos en las fechas ciertas de recepción de los mismos.

- Asimismo, la ejecución de la obra "Cancha de la LHF" por parte del propio Presidente de la LHF (en calidad de contratista) quien suscribió el Convenio de canje de inmuebles entre la Municipalidad y la LHF y finalmente participó de la Comisión que recepcionó los trabajos (**ver ANEXO C2**), lo ubica en condición de juez y parte, sin atender lo establecido en el art. 40º, generando suspicacias y poniendo en riesgo la imagen institucional.

RECOMENDACIÓN Nº 1:
La Municipalidad de Horqueta deberá adecuar su proceder a los lineamientos de la Ley Nº 2051/03 y tomar los recaudos necesarios, a fin de deslindar responsabilidades y aplicar las sanciones correspondientes a los incumplimientos detectados en los artículos 15º, 16º, 37º, 39º y 40º de la Ley Nº 2051/03 "*De Contrataciones Públicas*", de conformidad a lo establecido en los artículos 76º y 77º de la Ley Nº 2051/03 "*De Contrataciones Públicas*", el Art. 236º de la Ley Nº 1.294/87 "*Orgánica Municipal*" y en los artículos 82º.- Responsabilidad de las autoridades y funcionarios y 83º. – Infracciones, de la Ley 1535/99 "*De Administración Financiera del Estado*".

2.2. DEL SISTEMA DE CONTRATACIÓN DE OBRAS.

La Municipalidad alude haber contratado las distintas obras verificadas por los auditores bajo el sistema "Vía Administrativa", cuya modalidad de contratación no está prevista en la Ley Nº 2.051/03 "*De Contrataciones Públicas*".

En estas circunstancias, la Institución confunde el concepto de ***"Modalidad de Contratación"*** con el de ***"Sistema o Régimen de Contratación"***.

Por un lado, "***Modalidad de contratación"*** es el proceso de selección de oferentes bajo los criterios establecidos en la Ley Nº 2.051/03 "*De Contrataciones Públicas*"; y por otro lado, ***"Sistema de contratación",*** se refiere al régimen de contratación y forma de pago, como ser: ajuste alzado, llave en mano, precios unitarios, vía administrativa y otros (**ver ANEXO C3**).

A causa de la confusión de conceptos, la Municipalidad incumple el art.16 "Tipos de Procedimiento" de la Ley Nº 2051/03 al no recurrir a alguna de las ***"Modalidades"*** previstas para contratar a sus proveedores.

CONCLUSIÓN Nº 1:
La Municipalidad confunde el concepto de ***"Modalidad de Contratación"*** con el de ***"Sistema o Régimen de Contratación"***, incumpliendo la Ley Nº 2.051/03 "De Contrataciones Públicas" al no optar por ninguna de las modalidades de contratación previstas en su artículo 16º.

Inclusive, si alude al artículo 2º- "Contrataciones Excluidas" de la misma ley, la Municipalidad debió ejecutar las obras con personal propio u otras instituciones del Estado, pero al contratar a terceros, teniendo en cuenta el inciso d), vuelve a caer en una de las modalidades del art. 16º, o en su defecto, en el art. 33º- "Casos de Excepción", previa resolución del Ejecutivo Municipal sustentada en un dictamen técnico fundado y motivado de la Unidad Operativa de Contratación (UOC) que lo justifique.

RECOMENDACIÓN Nº 2:
La Institución debe adecuarse a la Ley Nº 2051/03 "*De Contrataciones Públicas"* en sus procedimientos de contratación.

Además, deberá tomar los recaudos necesarios a fin de deslindar responsabilidades y aplicar las sanciones correspondientes a los incumplimientos detectados en los artículos 16º y 33º de la Ley Nº 2051/03 "*De Contrataciones Públicas*", de conformidad a lo establecido en los artículos 76º y 77º de la Ley Nº 2051/03 "*De Contrataciones Públicas*", el Art. 236º de la Ley Nº 1.294/87 "*Orgánica Municipal*" y en los artículos 82º.- Responsabilidad de las autoridades y funcionarios y 83º.– Infracciones, de la Ley 1535/99 "*De Administración Financiera del Estado*", como también comunicar a la UCNT en caso de incumplimiento del contrato de alguno de sus proveedores, para el cumplimiento del Art. 75º "Registro de inhabilitados para contratar con el Estado" de la Ley Nº 2051/03 "*De Contrataciones Públicas*".

2.3. DE LAS OBRAS VERIFICADAS

- Se observaron irregularidades en la construcción de la muralla perimetral de la Cancha de la LHF y de la Pista Multiuso del Centro Comunitario de Arroyito, que generaron la elaboración de 2 (dos) formularios de Reporte de Indicios de Hechos Punibles Contra el Patrimonio del Estado, para su remisión al Ministerio Público conforme a la Res. CGR Nº 1287/06.

- Cabe resaltar que el mismo profesional Contratista de la obra de la Pista Multiuso del Centro Comunitario de Arroyito, se desempeñó como Asesor Técnico y Fiscal en la obra de la Cancha de la LHF, donde realizó una estimación de precios y cantidades desfasadas de la realidad acontecida.

- El pago anticipado del total contractual, sin garantías, en la obra "Preparación del Terreno para el Futuro Mercado Municipal", y que a la fecha de la verificación in situ no fueron realizadas y con plazo vencido aproximadamente 6 meses antes, se desarrolla en el punto 3.2 del Capítulo 3 del presente informe.

RECOMENDACIÓN Nº 3:
La Municipalidad deberá realizar las acciones tendientes a determinar las responsabilidades de las autoridades y/o funcionarios involucrados en las obras de la Cancha de la LHF y de la Pista Multiuso del Centro Comunitario de Arroyito, y aplicar las sanciones correspondientes en razón de lo establecido en el Art. 236º de la Ley Nº 1.294/87 "*Orgánica Municipal*", en los artículos 76º y 77º de la Ley Nº 2051/03 "*De Contrataciones Públicas*" y en los artículos 82º.- Responsabilidad de las autoridades y funcionarios y 83º.- Infracciones, de la Ley 1535/99 "*De Administración Financiera del Estado*", así como en el caso de incumplimientos contractuales, comunicar el hecho a la UCNT. Por último, deberá considerar lo establecido en el Art. 10º.- Nulidad de Actos, Contratos y Convenios de la Ley Nº 2051/03 "*De Contrataciones Públicas*".

2.4. DE LA ORGANIZACIÓN DE LA INSTITUCIÓN

- La Municipalidad de Horqueta no cuenta con manuales de organización, funciones y procedimientos, reglamentos internos. Los nombramientos se realizan por Resoluciones, pero las instrucciones de las funciones y responsabilidades se transmiten en forma verbal.

- En el archivo de la Municipalidad no se encuentran expedientes técnicos que contengan los documentos relativos a cada una de las obras (factibilidad, proyecto ejecutivo, ejecución, registros, operación y mantenimiento, etc.), ni custodio responsable de los mismos, desembocando en un archivo informal, quedando sin una fuente de información estadística e histórica, para apoyar el mantenimiento y los nuevos proyectos de remodelación, ampliación y construcciones nuevas.

- La falta de recepción en la Mesa de Entradas de las notas y documentos bajo un sistema de numeración correlativa (registro secuencial y periódico) de expedientes, dificulta el archivo de los mismos y los seguimientos de los trámites, pudiendo llegar incluso a extraviarse.

- Debido a que en muchos casos, a una misma orden de pago se asignan fondos para obras diferentes, sin discriminar en la documentación de respaldo cuál es el monto para cada una de ellas, resulta difícil determinar con exactitud el monto desembolsado por la Municipalidad en cada una de sus obras **(ver ejemplo en ANEXO C4)**.

- No existen libros de obras y los informes de la fiscalización son escuetos como escasos, dejando a la institución sin una reseña cronológica y descriptiva de la marcha progresiva de los trabajos y sus pormenores.

- La falta de un registro de verificación del uso y del consumo de combustibles del parque automotor a su cargo, conforme a lo establecido por la Res. CGR Nº 119/96, modificada en su art. 4º por la Res. CGR Nº 339/02, que dispone el modelo de Orden de Trabajo de todos los automotores del sector público sin excepción, y de la correspondiente autorización para la conducción de los mismos, pone en riesgo a la institución de que los automotores y el combustible sean utilizados indebidamente.

El Art. 62 de la Ley Nº 1294/87 "Orgánica Municipal", establece: "*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...*".

La Municipalidad omitió el cumplimiento de disposiciones legislativas establecidas en materia de administración, al no emitir reglamentaciones necesarias para la formalización de su organización.

El Control Interno basado solo en las legislaciones y reglamentaciones es insuficiente, por lo cual el sistema de la organización, no tiene una fuente fidedigna de información que conforme el marco regulador y operacional sobre la cual apoye su sistema de gestión y la base de determinación

CONCLUSIÓN Nº 2:
La inexistencia de un Manual de Normas y Procedimientos que reglamenten o identifiquen en forma secuencial las operaciones de Gestión inherentes a las áreas administrativas financieras, contables y relativas al control de realización de obras públicas, lo deja en el marco de organización informal; genera un manejo desorganizado por la falta de responsabilidades asignadas, el desconocimiento de lo establecido en las legislaciones y un deficiente control interno de las operaciones administrativas. Además, la dilución de responsabilidades y la dificultad en la identificación formal de niveles jerárquicos.

RECOMENDACIÓN Nº 4:
La Municipalidad de Horqueta debe implementar manuales de organización, funciones y procedimientos, así como reglamentos internos, en cumplimiento del Art. 62º de la Ley Nº 1294/87 "Orgánica Municipal" y demás disposiciones en materia de administración, acorde con las necesidades y capacidad del municipio, como de sus previsiones presupuestarias para su aplicación e implementación.

En ese sentido, 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.

CAPITULO III

3. DESARROLLO DE LOS HALLAZGOS

3.1. DE LA CANCHA DE LA LHF.

"EL PAGO POR SERVICIOS VERDADERAMENTE PRESTADOS SALVAGUARDA LA INVERSIÓN Y EL JUSTO PAGO".

La configuración de irregularidades en la construcción de la muralla perimetral de la Cancha de la LHF, generó la elaboración del Formulario de Reporte de Indicios de Hechos Punibles Contra el Patrimonio del Estado, que fue remitido por memo I4/448/06 del 11/12/06 a la Unidad de Apoyo de la CGR para su consolidación y posterior remisión al Ministerio Público conforme a la Res. CGR Nº 1287/06.

3.2. DE LAS GARANTIAS DE OBRAS.

"EL CUMPLIMIENTO DE DISPOSICIONES LEGALES GARANTIZA LA INVERSIÓN".

Sin garantía alguna de obra, la Institución pagó el total del Contrato, que a la fecha de verificación in situ no se encontraba con los trabajos concluidos.

En fecha 20/12/005, la Municipalidad de Horqueta contrató a la empresa J.G. Construcciones para la obra "Preparación del Terreno para el Futuro Mercado Municipal" en forma totalmente directa sin haber estudiado otras ofertas y sin contar con un presupuesto referencial, por un monto de Gs. 75.000.000 (IVA incluido), abonando el 100% del mismo antes del inicio de la obra sin garantía alguna. El plazo de entrega de la obra es de 120 días calendario (**ver ANEXO C5**).

La Ley Nº 2.051/03 "De Contrataciones Públicas", establece en su Art. 39º: "*Los oferentes, proveedores o contratistas deberán garantizar:*

a) La seriedad de sus ofertas, mediante la garantía de mantenimiento de la oferta. Dicha garantía se otorgará por el equivalente de entre tres y cinco por ciento del monto total de la oferta;

b) La debida inversión de los anticipos que, en su caso, reciban. Estas garantías deberán constituirse por la totalidad del monto de los anticipos; y,

c) el cumplimiento de los contratos. Esta garantía deberá oscilar entre el cinco y el diez por ciento del monto total del contrato…".

Nótese la falta de ejecución al 04/10/06, del empedrado sobre la calle Gral. Resquín, colindante al oeste del predio de la ex cancha de la LHF, a ser destinado para el futuro Mercado Municipal.

La desatención institucional al artículo 39º de la Ley Nº 2.051/03 "De Contrataciones Públicas", más la falta de previsión de penalizaciones por incumplimiento de plazos y de certificación y pago por obras realmente ejecutadas, permitieron el pago de **Gs. 38.480.000 (Guaraníes treinta y ocho millones, cuatrocientos ochenta mil)** sin incluir el IVA (**ver ANEXO C6**), por el empedrado aún no ejecutado y la demora en la entrega de la obra.

CONCLUSIÓN Nº 3:
En la obra de Preparación del Terreno para el Mercado Municipal se detecta el incumplimiento de los artículos 37 y 39 de la Ley Nº 2.051/03 "De Contrataciones Públicas", así como la demora en la entrega de los trabajos.

RECOMENDACIÓN Nº 5:
La Municipalidad debe intimar la conclusión y entrega de la obra "Preparación del Terreno para el Mercado Municipal" a la Empresa JG Construcciones, o en su defecto aplicar las medidas jurídicas necesarias para el recupero de **Gs. 38.480.000 (Guaraníes treinta y ocho millones, cuatrocientos ochenta mil)** más el IVA, que corresponden al empedrado de la calle Gral. Resquín no ejecutado.

Además, la Municipalidad deberá realizar las acciones tendientes a determinar las responsabilidades de las autoridades y/o funcionarios involucrados en el incumplimiento de los artículos 37 y 39 de la Ley Nº 2.051/03 "*De Contrataciones Públicas*", y aplicar las sanciones correspondientes al incumplimiento detectado en razón de lo establecido en el Art. 236º de la Ley Nº 1.294/87 "*Orgánica Municipal*", en los artículos 76º y 77º de la Ley Nº 2051/03 "*De Contrataciones Públicas*" y en los artículos 82º.- Responsabilidad de las autoridades y funcionarios y 83º.- Infracciones, de la Ley 1535/99 "*De Administración Financiera del Estado*", así como, en caso de darse el incumplimiento del contrato, comunicar el hecho a la UCNT. Por último, deberá considerar lo establecido en el Art. 10º.- Nulidad de Actos, Contratos y Convenios de la Ley Nº 2051/03 "*De Contrataciones Públicas*".

3.3. DEL CUMPLIMIENTO CONTRACTUAL.

"LA REALIZACIÓN DE PLANILLAS DE MEDICIÓN SOPORTA LA CERTIFICACIÓN DE OBRA Y REFLEJA EL CONTROL INTERNO INSTITUCIONAL IMPERANTE".

En la obra "Pista Multiuso del Futuro Centro Comunitario de Arroyito" se configuraron irregularidades que generaron la elaboración del Formulario de Reporte Nº 10/06 de Indicios de Hechos Punibles Contra el Patrimonio del Estado que, de conformidad con la Res. CGR Nº 1287/06, fue remitido al Ministerio Público por Nota CGR Nº 434 del 15/02/07.

CAPITULO IV

4. CONCLUSIONES

CONCLUSIÓN Nº 1:
La Municipalidad confunde el concepto de ***"Modalidad de Contratación"*** con el de ***"Sistema o Régimen de Contratación"***, incumpliendo la Ley Nº 2.051/03 "De Contrataciones Públicas" al no optar por ninguna de las modalidades de contratación previstas en su artículo 16º.

Inclusive, si alude al artículo 2º- "Contrataciones Excluidas" de la misma ley, la Municipalidad debió ejecutar las obras con personal propio u otras instituciones del Estado, pero al contratar a terceros, teniendo en cuenta el inciso d), vuelve a caer en una de las modalidades del art. 16º, o en su defecto, en el art. 33º- "Casos de Excepción", previa resolución del Ejecutivo Municipal sustentada en un dictamen técnico fundado y motivado de la Unidad Operativa de Contratación (UOC) que lo justifique.

CONCLUSIÓN Nº 2:
La inexistencia de un Manual de Normas y Procedimientos que reglamenten o identifiquen en forma secuencial las operaciones de Gestión inherentes a las áreas administrativas financieras, contables y relativas al control de realización de obras públicas, lo deja en el marco de organización informal; genera un manejo desorganizado por la falta de responsabilidades asignadas, el desconocimiento de lo establecido en las legislaciones y un deficiente control interno de las operaciones administrativas. Además, la dilución de responsabilidades y la dificultad en la identificación formal de niveles jerárquicos.

CONCLUSIÓN Nº 3:
En la obra de Preparación del Terreno para el Mercado Municipal se detecta el incumplimiento de los artículos 37º y 39º de la Ley Nº 2.051/03 "De Contrataciones Públicas", así como la demora en la entrega de los trabajos.

CAPITULO V

5. RECOMENDACIONES

RECOMENDACIÓN Nº 1:
La Municipalidad de Horqueta deberá adecuar su proceder a los lineamientos de la Ley Nº 2051/03 y tomar los recaudos necesarios, a fin de deslindar responsabilidades y aplicar las sanciones correspondientes a los incumplimientos detectados en los artículos 15º, 16º, 37º, 39º y 40º de la Ley Nº 2051/03 "*De Contrataciones Públicas*", de conformidad a lo establecido en los artículos 76 y 77 de la Ley Nº 2051/03 "*De Contrataciones Públicas*", el Art. 236º de la Ley Nº 1.294/87 "*Orgánica Municipal*" y en los artículos 82º.- Responsabilidad de las autoridades y funcionarios y 83º. – Infracciones, de la Ley 1535/99 "*De Administración Financiera del Estado*".

RECOMENDACIÓN Nº 2:
La Institución debe adecuarse a la Ley Nº 2051/03 *"De Contrataciones Públicas"* en sus procedimientos de contratación.

Además, deberá tomar los recaudos necesarios a fin de deslindar responsabilidades y aplicar las sanciones correspondientes a los incumplimientos detectados en los artículos 16º y 33º de la Ley Nº 2051/03 "*De Contrataciones Públicas*", de conformidad a lo establecido en los artículos 76º y 77º de la Ley Nº 2051/03 "*De Contrataciones Públicas*", el Art. 236º de la Ley Nº 1.294/87 "*Orgánica Municipal*" y en los artículos 82º.- Responsabilidad de las autoridades y funcionarios y 83º. – Infracciones, de la Ley 1535/99 "*De Administración Financiera del Estado*", como también comunicar a la UCNT en caso de incumplimiento del contrato de alguno de sus proveedores, para el cumplimiento del Art. 75º "Registro de inhabilitados para contratar con el Estado" de la Ley Nº 2051/03 "*De Contrataciones Públicas*".

RECOMENDACIÓN Nº 3:
La Municipalidad deberá realizar las acciones tendientes a determinar las responsabilidades de las autoridades y/o funcionarios involucrados en las obras de la Cancha de la LHF y de la Pista Multiuso del Centro Comunitario de Arroyito, y aplicar las sanciones correspondientes en razón de lo establecido en el Art. 236º de la Ley Nº 1.294/87 "*Orgánica Municipal*", en los artículos 76º y 77º de la Ley Nº 2051/03 "*De Contrataciones Públicas*" y en los artículos 82º.- Responsabilidad de las autoridades y funcionarios y 83º.- Infracciones, de la Ley 1535/99 "*De Administración Financiera del Estado*", así como en el caso de incumplimientos contractuales, comunicar el hecho a la UCNT. Por último, deberá considerar lo establecido en el Art. 10º.- Nulidad de Actos, Contratos y Convenios de la Ley Nº 2051/03 "*De Contrataciones Públicas*".

RECOMENDACIÓN Nº 4:
La Municipalidad de Horqueta debe implementar manuales de organización, funciones y procedimientos, así como reglamentos internos, en cumplimiento del Art. 62º de la Ley Nº 1294/87 "Orgánica Municipal" y demás disposiciones en materia de administración, acorde con las necesidades y capacidad del municipio, como de sus previsiones presupuestarias para su aplicación e implementación.

En ese sentido, 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.

RECOMENDACIÓN Nº 5:
La Municipalidad debe intimar la conclusión y entrega de la obra "Preparación del Terreno para el Mercado Municipal" a la Empresa JG Construcciones, o en su defecto aplicar las medidas jurídicas necesarias para el recupero de **Gs. 38.480.000 (Guaraníes treinta y ocho millones, cuatrocientos ochenta mil)** más el IVA, que corresponden al empedrado de la calle Gral. Resquín no ejecutado.

Además, la Municipalidad deberá realizar las acciones tendientes a determinar las responsabilidades de las autoridades y/o funcionarios involucrados en el incumplimiento de los artículos 37º y 39º de la Ley Nº 2.051/03 "*De Contrataciones Públicas*", y aplicar las sanciones correspondientes al incumplimiento detectado en razón de lo establecido en el Art. 236º de la Ley Nº 1.294/87 "*Orgánica Municipal*", en los artículos 76º y 77º de la Ley Nº 2051/03 "*De Contrataciones Públicas*" y en los artículos 82º.- Responsabilidad de las autoridades y funcionarios y 83º.- Infracciones, de la Ley 1535/99 "*De Administración Financiera del Estado*", así como, en caso de darse el incumplimiento del contrato, comunicar el hecho a la UCNT. Por último, deberá considerar lo establecido en el Art. 10º.- Nulidad de Actos, Contratos y Convenios de la Ley Nº 2051/03 "*De Contrataciones Públicas*".

Es nuestro informe, 02 de marzo de 2.007.

Ing. Federico Santacruz Auditor Res. CGR Nº 1227/06	**Arq. Mario Rodas** Auditor Res. CGR Nº 681/06	**Arq. Gustavo Kronawetter** Auditor Res. CGR Nº 681/06
Ing. Pablo Silva Stransky Supervisor Res. CGR Nº 681/06	**Arq. Hugo Martínez Lesme** Director DCOODM	**Ing. Lepoldo Cataldi Sardi** Director General DGCOP

ANEXO A

CUADRO GENERAL DE CONTROL

CUADRO GENERAL DE CONTROL DE LAS OBRAS EXAMINADAS

RES. CGR Nº 255/06 - MUNICIPALIDAD DE HORQUETA

Nº	OBRAS EXAMINADAS	MONTO DESEMBOLSADO s/ O.P.	CONTRATISTAS	FECHA CONTRATO OBRA	PLAZO	GARANTÍAS	MULTAS POR RETRASO	FISCALIZACION	PROYECTO	MONTO PROYECTO
1	Cancha de la Liga Horquetería de Fútbol	475.329.993	Ramón Adolfo Fernández María Auxiliadora SRL Jornaleros	Acuerdo de fecha 24/09/2004	No existe	No existe	No existe	Arq. Francisco Solano López	Arq. Francisco Solano López (incluye asesoramiento y fiscalización)	15.947.000
2	Preparación del Terreno para el Futuro Local del Mercado Municipal	75.000.000	J.G. Construcciones	20/12/2005	120 días	No existe	No existe	Propia	Arq. Jorge Sanz	8.500.000
3	Pista Multiuso para el Futuro Centro Comunitario de Arroyito	30.000.000	Arq. Francisco Solano López	31/12/2004	45 días	No existe	No existe	Propia	Arq. Francisco Solano López	1.100.000
4	Cocina / Comedor en la Escuela Básica Nº 1.709 y Colegio Nacional "Don Carlos Antonio López"	30.000.000	Transferencia a Comisión	Sin datos	No existe	No existe	No existe	Propia	MEC	-
5	Empedrado Calle Ex Vía Férrea (Comisión de Fomento Urbano "Amistad" del Barrio Sta. Rita)	8.000.000	Transferencia a Comisión	Sin datos	No existe	No existe	No existe	Propia	Propio	-
6	Pavimento rígido y estacionamientos Calle Mcal. José Félix Estigarribia	204.960.930	Jornaleros María Auxiliadora SRL	Sin datos	No existe	No existe	No existe	INC	INC	-
7	Estacionamiento sobre la Calle Mcal. Francisco Solano López esq. Cap. Gumersindo Sosa	50.103.959	Jornaleros María Auxiliadora SRL Arq. Francisco Solano López	Sin datos	No existe	No existe	No existe	Propia	propio	-
8	Mural Alusivo a la Fundación de Horqueta sobre la Ruta V (Km. 39,5)	52.838.611	María Auxiliadora SRL, Almir Souza, Arq.Francisco Solano López	Sin datos	No existe	No existe	No existe	Propia	Arq. Francisco Solano López	4.000.000
9	Puente de Hormigón Armado frente al Hospital (Gral. Díaz c/Ruta V)	32.381.501	María Auxiliadora SRL	Sin datos	No existe	No existe	No existe	Propia	Arq. Francisco Solano López	1.500.000
10	Relevamiento Catastral del Casco Urbano de la Ciudad de Horqueta	40.000.000	Caballero & Asociados	24/11/2005	No existe	No existe	No existe	Propia	-	-
	T O T A L E S	**998.614.994**								**31.047.000**
	T O T A L G E N E R A L									**1.029.661.994**

ANEXO B

NOMINA DE FUNCIONARIOS

ANEXO B

NOMINA DE FUNCIONARIOS

CARGO	NOMBRE
Intendente Municipal	Ing. Agr. Raúl Ramírez Afara
Secretario General	Lic. Miriam Ozuna Almirón
Jefe Unidad Operativa de Contrataciones	Lic. Pedro González Barrios Lic. Miriam Ozuna Almirón
Contador Municipal	Lic. Pedro González Barrios
Tesorero	Alcides Olmedo Cristaldo
Jefe de Obras	Sr. Alfredo Panza Acosta

- **REPRESENTANTES DESIGNADOS PARA ESTA AUDITORIA**

Por la Municipalidad de Horqueta, según Nota del 23 de mayo de 2.006, fueron designados en carácter de Interlocutores:

- **Arq. Francisco Solano López Arrúa**, CI Nº 633.645 - Representante Técnico. Realizó trabajos contratado como Proyectista y Asesor Técnico y Fiscal de la obra de la nueva Cancha de la Liga Horqueteña de Fútbol y como Contratista de las obra “Pista Multiuso del Centro Comunitario de Arroyito”, entre otros.

- **Lic. Pedro González Barrios,** CI Nº 2.700.386 - Contador y Responsable de la UOC – Representante Administrativo.

ANEXO C

D O C U M E N T O S

ANEXO D

FOTOGRAFIAS DE LAS OBRAS

FOTO Nº 1: Cancha de la LHF
Vista de la muralla perimetral construida con pilares y zapatas de HºAº, mampostería de nivelación armada, mampostería de elevación de ladrillos huecos, y envarillado superior.

FOTO Nº 2: Cancha de la LHF
Vista de la alambrada olímpica y del campo de juego empastado (al frente) y de los mástiles, graderías y casetas periodísticas (al fondo).

FOTO Nº 3: Cancha de la LHF
Vista del sector de baños y vestuarios para equipos local y visitante.

FOTO Nº 4: Preparación del Terreno para el Futuro Mercado Municipal
Empedrado faltante en la calle colindante al oeste del predio (calle Gral. Resquín).

FOTO Nº 5: Pista Multiuso del Futuro Centro Comunitario de Arroyito.
Se observan fisuras y crecimiento de plantas en las mismas.

FOTO Nº 6: Pista Multiuso del Futuro Centro Comunitario de Arroyito.
Detalle del piso de cemento alisado con fisuras longitudinales y transversales distribuidas en toda la extensión de la pistas.

FOTO Nº 7: Cocina – Comedor Escuela y Colegio "Don Carlos Antonio López".
Avance de la obra a la altura de techo a la fecha de verificación in situ.

FOTO Nº 8: Mural Alusivo a la Fundación de Horqueta (Ruta V).
Vista del Monumento en el acceso a la Ciudad de Horqueta viniendo desde Concepción.

FOTO Nº 9: Puente Frente al Hospital.
Vista del disipador de energía escalonado (en primer plano) y del puente (en segundo plano).

FOTO Nº 10: Pavimento rígido calle Mcal. Estigarribia.
Vista de la calle pavimentada (izq.) y del estacionamiento en la esquina con la calle Mcal. López (der.).

FOTO Nº 11: Estacionamiento Mcal. López y Cap. Sosa (Ybapobó).
Se observan los trabajos realizados: pavimento rígido, vereda de baldosones, iluminación y murallita.

FOTO Nº 12: Empedrado de la calle Ex Vía Férrea.

ANEXO E

RESUMEN EJECUTIVO

RESUMEN EJECUTIVO

En cumplimiento de lo establecido en la **Res. CGR Nº 681/06**, se ha realizado tanto la verificación física de la obras ejecutadas por la Municipalidad de Horqueta en el Ejercicio 2.006, como el análisis de la documentación proveída por la Institución, aplicando procedimientos técnicos de Auditoría Gubernamental, de manera a verificar que las inversiones realizadas se hallen conformes a las disposiciones legales vigentes y a los documentos contractuales.

Las principales observaciones son las siguientes:

- El deficiente control y seguimiento de la fiscalización de las obras desencadenó en irregularidades en la construcción de la muralla perimetral de la Cancha de la LHF y de la Pista Multiuso del Centro Comunitario de Arroyito, que generaron la elaboración de 2 (dos) formularios de Reporte de Indicios de Hechos Punibles Contra el Patrimonio del Estado, para su remisión al Ministerio Público conforme a la Res. CGR Nº 1287/06.

- La desatención institucional al artículo 39º de la Ley Nº 2.051/03 "De Contrataciones Públicas", más la falta de previsión de penalizaciones por incumplimiento de plazos y de certificación y pago por obras realmente ejecutadas, permitieron el pago de **Gs. 38.480.000** (Guaraníes treinta y ocho millones, cuatrocientos ochenta mil) sin incluir el IVA, por el empedrado de la Calle Gral. Resquín no ejecutado y la demora en la entrega de la obra.

- La Institución, en la mayoría de sus obras, omite requisitos establecidos en la Ley Nº 2.051/03 "De Contrataciones Públicas", como: Comunicación de los procesos de contratación de la UOC a la UCNT, proyecto ejecutivo, estimación de costos, Pliego de Bases y Condiciones, Especificaciones Técnicas, garantías y seguros, plazos de entrega y multas por incumplimiento de los mismos.

- Durante el desarrollo de la obra "Cancha de la LHF", el Presidente de la LHF se ubicó en condición de juez y parte, omitiendo lo establecido en el artículo 40º de la Ley Nº 2051/03, generando suspicacias y poniendo en riesgo la imagen institucional.

- Bajo el **sistema** "Vía Administrativa", cuya **modalidad** de contratación no está prevista en la Ley Nº 2.051/03 "*De Contrataciones Públicas*", la Institución confunde el concepto de ***"Modalidad de Contratación"*** con el de ***"Sistema o Régimen de Contratación"*** y a causa de ello, omite la aplicación del art.16 "Tipos de Procedimiento" de la Ley Nº 2051/03, que dispone las ***"Modalidades"*** previstas para contratar a los proveedores.

- La Municipalidad omitió emitir reglamentaciones necesarias para la formalización de su organización, de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 62 de la Ley Nº 1294/87 "Orgánica Municipal", observándose lo siguiente:

    - Carece de manuales de organización, funciones y procedimientos, reglamentos internos. Los nombramientos se realizan por Resoluciones, pero las instrucciones de las funciones y responsabilidades se transmiten en forma verbal.

- El archivo es informal, careciendo de expedientes técnicos que contengan todos los documentos relativos a cada una de las obras, ni custodio responsable de los mismos. Debido a esto, la Municipalidad queda sin una fuente de información estadística e histórica, para apoyar el mantenimiento y los nuevos proyectos de remodelación, ampliación y construcciones.

- Falta de recepción en la Mesa de Entradas de las notas y documentos bajo un sistema de numeración correlativa (registro secuencial y periódico) de expedientes, lo que dificulta el archivo de los mismos y los seguimientos de los trámites, pudiendo llegar incluso a extraviarse.

- En muchos casos, a una misma orden de pago se asignan fondos para obras diferentes, sin discriminar en la documentación de respaldo cuál es el monto para cada una de ellas, por lo que resulta difícil determinar con exactitud el monto desembolsado por la Municipalidad en cada una de sus obras.

- No existen libros de obras y los informes de la fiscalización son escuetos como escasos, dejando a la institución sin una reseña cronológica y descriptiva de la marcha progresiva de los trabajos y sus pormenores.

- Ausencia de un registro de verificación del uso y del consumo de combustibles del parque automotor a su cargo, conforme a lo establecido por la Res. CGR Nº 119/96, modificada en su art. 4º por la Res. CGR Nº 339/02, que dispone el modelo de Orden de Trabajo de todos los automotores del sector público sin excepción, y de la correspondiente autorización para la conducción de los mismos, pone en riesgo a la institución de que los automotores y el combustible sean utilizados indebidamente.

Recomendación:

La Municipalidad de Horqueta deberá adecuar todos sus procesos de contratación a los lineamientos de la Ley Nº 2051/03 “De Contrataciones Públicas”.

Además, deberá emitir las reglamentaciones necesarias para la formalización de su organización y el fortalecimiento de su sistema de control interno, de conformidad con lo estipulado por el Art. 62 de la Ley Nº 1294/87 “Orgánica Municipal” y acorde con las necesidades y capacidad del municipio, como de sus previsiones presupuestarias para su aplicación e implementación.

La Institución debe proceder a realizar la certificación plena de todos los rubros de la obra bajo los términos de su contrato y sanearlos para encarar los ajustes de cuentas pertinentes, realizar las mediciones y verificaciones de todos los rubros ejecutados antes de emitir la Recepción Final de la obra. Cuando el resultado de dichas verificaciones arroje incumplimientos contractuales tanto del Contratista de Obras como de Fiscales externos y consultores, debe comunicar a la Dirección General de Contrataciones Públicas, de conformidad a lo establecido en el Art. 10º.- Nulidad de Actos, Contratos y Convenios y en el artículo 72º de la Ley No. 2.051/03 “De Contrataciones Públicas”.

Asimismo, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el Capítulo IX "De las Responsabilidades" de la Ley Nº 1535 "De Administración Financiera del Estado", debe identificar a los responsables de las omisiones e incumplimientos y sanear su administración, disponiendo a las personas correctas en el lugar indicado al perfil requerido e informar a la Contraloría General de la República del resultado de las gestiones en un plazo no mayor a 20 (veinte) días, contados a partir de la recepción del presente informe, que estarán sujetas a verificaciones posteriores.

Ing. Federico Santacruz Auditor Res. CGR Nº 1227/06	**Arq. Mario Rodas** Auditor Res. CGR Nº 681/06	**Arq. Gustavo Kronawetter** Auditor Res. CGR Nº 681/06
Ing. Pablo Silva Stransky Supervisor Res. CGR Nº 681/06	**Arq. Hugo Martínez Lesme** Director DCOODM	**Ing. Lepoldo Cataldi** Director General DGCOP

As/marzo/2007