



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

EXAMEN ESPECIAL

DIRECCION NACIONAL DE TRANSPORTE

D I N A T R A N

1. ANTECEDENTES

Por Resolución CGR N° 1470 del 11 de diciembre de 2003, la Contraloría General de la República, dispuso la realización de un Examen Especial a la Dirección Nacional de Transporte (DINATRAN), relacionado con la Ejecución Presupuestaria del Ejercicio Fiscal 2003.

2. ALCANCE DEL EXAMEN

El alcance del trabajo de Auditoria comprendió la Ejecución Presupuestaria del Ejercicio Fiscal 2003, como así también la verificación de documentos relacionados con las concesiones otorgadas por la DINATRAN a las empresas de transporte.

El examen fue realizado de acuerdo con las Normas de Auditoria Generalmente Aceptadas (NAGAS) y las Normas de Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Control (INTOSAI), aplicables al Sector Público Paraguayo.

Estas normas requieren que el Examen sea planificado y ejecutado para obtener certeza razonable que la información y que los antecedentes analizados no contengan exposiciones erróneas; igualmente, que las operaciones a las cuales correspondan se hayan efectuado de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y demás normas aplicables.

Las observaciones, conclusiones y recomendaciones del presente informe, son resultantes del análisis de los registros y las documentaciones proveídas a esta Auditoria, las cuales son de exclusiva responsabilidad de los funcionarios de la Institución intervinientes en las operaciones a que estuvieron sujetas.

3. OBJETIVOS DEL EXAMEN

El objetivo principal, entre otros, estuvo dirigido a lo que establece el Art. 2° de la *Ley N° 276/93 “Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República”*: ***“La Contraloría General, dentro del marco determinado por los Artículos 281° y 283° de la Constitución Nacional, tiene por objeto velar por el cumplimiento de las normas jurídicas relativas a la administración financiera del Estado y proteger el patrimonio público, estableciendo las normas, los procedimientos requeridos y realizando periódicas auditorias financieras, administrativas y operativas; controlando la normal y legal percepción de los recursos y los gastos e inversiones del sector público, multinacional, nacional, departamental o municipal sin excepción, o de los organismos en que el Estado sea parte o tenga interés patrimonial a tenor del detalle desarrollado en el Artículo 9° de la presente Ley; y aconsejar, en general, las normas de control interno para las entidades sujetas a su supervisión”***.



4. AUTORIDADES DE LA INSTITUCIÓN

De acuerdo a los documentos proveídos por la Institución y teniendo en cuenta las Actas del Consejo, se presenta la nómina de las principales autoridades de la DINATRAM durante el Ejercicio Fiscal 2003:

Miembros del Consejo de la DINATRAM

Nombre y Apellido	Representante de:
Don Osvaldo Krause Haussman	Asociación de Municipalidades del Área Metropolitana (AMUAM).
Don Ramón Magín Lichi	Las demás Municipalidades de la República.
Lic. Fabio Fustagno	Empresarios del Transporte.
Don Lidio González	Empresarios del Transporte.
Don Roberto Medina	Trabajadores del Transporte.
Don Pedro Ramírez	Trabajadores del Transporte.
Don Víctor Hugo Paniagua	Gobernadores.
Lic. Julio Antonio Quiñónez	Gobernadores.
Dr. Pedro Cano	Ministerio de Justicia y Trabajo.
Abog. Roque González	Ministerio de Justicia y Trabajo.

Personal Superior de la DINATRAM

Nombre y Apellido	Cargo	Disposición legal de nombramiento
Lic. Humberto V. Rodas Orué	Presidente del Consejo y Director Nacional de Transporte.	Decreto N° 11.875 (15.01.01)
Sr. Jacinto Cáceres Morel	Director Nacional de Transporte Terrestre.	Resolución Consejo DINATRAM N° 30 (26.06.02).
Ing. Genaro Antonio Paredes	Dirección de Planificación Integral del Transporte.	Decreto N° 16.631 (07.03.02).
Sr. Carlos Raúl Peralta R.	Director de Fiscalización y Servicios.	Resolución Consejo DINATRAM N° 44 (11.09.02).
Lic. José Luis Argaña	Director Administrativo.	Decreto N° 11.876 (15.01.01).
Lic. Odilio Ramón Montiel	Auditor Interno.	Resolución Consejo DINATRAM N° 52 (02.10.02).
Abog. José A. Agüero Paredes	Director Jurídico.	Resolución Consejo DINATRAM N° 31 (26.06.02).
Lic. Rogelio M. Fernández M.	Director de Recursos Humanos.	Resolución Consejo DINATRAM N° 52 (02.10.02).

5. DESARROLLO DEL INFORME

El Informe se halla dividido en los siguientes Capítulos:

CAPITULO	I	Concesiones de Líneas de Transporte.
CAPITULO	II	Oficinas Regionales.
CAPITULO	III	Ejecución Presupuestaria de Ingresos.
CAPITULO	IV	Ejecución Presupuestaria de Egresos.
CAPITULO	V	Estudio, Evaluación y Comprobación del Sistema de Control Interno.
CAPITULO	VI	Conclusiones.
CAPITULO	VII	Recomendaciones.



CAPITULO VI

CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta el análisis de los documentos verificados, esta auditoría emite las siguientes conclusiones:

Concesiones otorgadas: La DINATRAM a través de Resoluciones emitidas por el Director Nacional de Transporte ha procedido a otorgar permisos originarios para la explotación del servicio de transporte por 7 años y prorrogar permisos originarios por el mismo tiempo sin que se haya implementado los trámites para un llamado a Licitación Pública conforme lo establece el art. 38 de la Ley N° 1590/00.

A través de Disposiciones, la Dirección Nacional de Transporte Terrestre dependiente de la Dirección Nacional de Transporte, ha autorizado y renovado la cobertura de itinerario y cuadro de horario, como así también ha modificado frecuencias, en contravención al art. 15° de la Ley N° 1590/00.

Concesión de Talleres de Inspección vehicular: En base a la nota del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones S.N. N° 224 del 16.04.02, la DINATRAM renovó los permisos otorgados a los talleres de inspección técnica vehicular por un periodo de 5 (cinco) años para la Prestación de los Servicios de Inspección Técnica de Unidades de Transporte Público de Pasajeros, Camiones y Equipos”.

La DINATRAM no ha implementado el procedimiento para percibir el importe del canon por las adjudicaciones de explotación del servicio de inspección técnica vehicular.

Oficinas Regionales: En el mes de abril de 2004 en la Oficina Regional de José Falcón, la CAPATIT, sin contar con Personería Jurídica, realiza el cobro de G. 30.000 (Guaraníes treinta mil) por concepto de “habilitación – horario extraordinario” a unidades de transporte de empresas asociadas a dicha Cámara, bajo el conocimiento del Consejo de la DINATRAM.

La Oficina Regional de Ciudad del Este no realiza el control de los permisos y habilitaciones de las unidades de transporte de servicio nacional e internacional de pasajeros, como lo establece el art. 13° inc. b) de la Ley N° 1590/00. Asimismo, no cuenta con los sistemas de seguridad necesarios considerando que percibe ingresos.

Los ingresos provenientes de la CAPECO no cuenta con los documentos de respaldo como tampoco se hallan evidenciados en la ejecución presupuestaria del Ejercicio Fiscal 2003.

La empresa argentina de transporte internacional de pasajeros “Crucero del Norte S.R.L.”, ha presentado en el puesto de control fronterizo de Encarnación la Disposición de Habilitación vencida de las unidades integrantes de Parque Automotor.

La Oficina Regional de Encarnación no percibe ingreso establecido en la Resolución del Consejo N° 1/04.

Legajos de empresas de transporte: Los documentos que conforman el legajo de las empresas de transporte no se hallan archivados en forma cronológica.

La División Biblioteca y Archivo no cuenta con una base de datos con los registros completos de cada empresa de transporte.



Informe Trimestral de empresas de transporte: La DINATRAN no ha implementado los mecanismos necesarios a fin de que las empresas de transporte cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 89° y en consecuencia no ha aplicado las sanciones establecidas en los Art. 90° y 91° de la Resolución del Consejo N° 8/01, concordante con el art. 2° de la Resolución del Consejo N° 45 del 4 de junio de 2003, que tiene relación con la percepción de ingresos en concepto de Multas.

Debido a la falta de aplicación de sanciones establecidas en la Res. N° 8/01, la DINATRAN ha dejado de percibir ingresos en concepto de multas desde el año 2001 hasta la fecha en que se dejó sin efecto el art. 89°, incurriendo en las responsabilidades previstas en el Art. 82° de la Ley N° 1535/99 “De Administración Financiera del Estado” que textualmente expone: *“Las autoridades, funcionarios y, en general, el personal al servicio de los organismos y entidades del estado a que se refiere el Art. 3° de esta Ley que ocasionen menoscabo a los fondos públicos a consecuencia de acciones u omisiones contrarias a sus obligaciones legales, responderán con su patrimonio por la indemnización de daños y perjuicios causados, con independencia de la responsabilidad disciplinaria o penal que les pueda corresponder por las leyes que rigen dichas materias”.*

Ingresos: Los Comprobantes de Ingreso correspondientes al cobro por las “habilitaciones” de unidades de transporte y “líneas”, en algunos casos se han emitido con enmiendas e ilegibles.

La DINATRAN no ha dado cumplimiento en algunos casos a lo establecido en el Decreto N° 8.127/00 art. 63° inc. a), relacionado con el plazo para realizar el depósito de la recaudación diaria.

En algunos casos, los perceptores no han depositado la totalidad del importe diario de lo recaudado y una vez realizado el control en días posteriores, por parte de la oficina encargada de los ingresos se ha solicitado a los mismos el depósito del importe faltante.

La DINATRAN no ha dado cumplimiento en algunos casos a lo establecido en la Ley N° 1535/99 Art. 35°, inc. e), concordante con el Decreto N° 8.127/00 art. 63° inc. a), relacionado con el plazo para realizar el depósito de la recaudación diaria.

En algunos casos, los perceptores no han depositado la totalidad del importe diario de lo recaudado y una vez realizado el control en días posteriores, por parte de la oficina encargada de los ingresos se ha solicitado a los mismos el depósito del importe faltante, en contravención a la Ley N° 1535/99 “De Administración Financiera del Estado”, Art. 35°, incisos a) y e).

No cuenta con un seguro para los Cajeros con el fin de salvaguardar el patrimonio de la Institución

Egresos:

Remuneración Extraordinaria: En el Ejercicio Fiscal 2003, la Dinatran ha realizado pagos indebidos en concepto de remuneración extraordinaria por un importe total de **G. 68.684.561** (Guaraníes sesenta y ocho millones seiscientos ochenta y cuatro mil quinientos sesenta y uno).

Importes pagados sin tener en cuenta el registro de marcaciones: La Institución pagó de más en el Ejercicio Fiscal 2003, el importe de G. 36.072.570 (Guaraníes treinta y seis millones setenta y dos mil quinientos setenta), en concepto de remuneración extraordinaria, sin tener en cuenta el registro de entrada y salida de los funcionarios, en contravención a la Resolución de la Dirección Nacional de Transporte N° 72/03 y a lo establecido por el Decreto N° 20.139, en su art. 79



inc. a), incurriendo en infracciones establecidas en el Art. N° 83 inc. d) de la Ley N° 1535/99 “De Administración Financiera del Estado”.

Directores que cobraron Remuneración Extraordinaria: La Institución ha pagado en concepto de remuneración extraordinaria incluido el respectivo aguinaldo la suma de G. 26.257.729 (Guaraníes veinte y seis millones doscientos cincuenta y siete mil setecientos veinte y nueve), a Directores que perciben “gastos de representación”, en trasgresión al art. 36° de la Ley N° 1626/00 de la “Función Pública” y el Art. 83°, inc. d) de la Ley 1535/99 “*De Administración Financiera del Estado*”.

Funcionarios que cobraron Remuneración extraordinaria, sin realizar trabajos fuera del horario normal: La Institución ha pagado G. 5.051.504 (Guaraníes cinco millones cincuenta y un mil quinientos cuatro) en concepto de remuneración extraordinaria a funcionarios que no realizaron trabajos fuera del horario normal, en contravención a lo establecido en el Decreto N° 20.139 en su art. 79° inc. a), e incurriendo en infracciones previstas en el Art. 83°, inc. d) de la Ley 1535/99 “*De Administración Financiera del Estado*”.

Funcionarios afectados a la Ley N° 1626/00 “De la Función Pública”: La Institución ha pagado de más, en el Ejercicio Fiscal 2003 el monto de G. 1.302.758 (Guaraníes un millón trescientos dos mil setecientos cincuenta y ocho), a funcionarios que no se acogieron a la acción de inconstitucionalidad de la Ley N° 1626/00, realizando un cálculo que no correspondía a las reales horas trabajadas por los mismos; este tipo de operaciones no se ajusta a lo dispuesto por el Decreto N° 20.139/03 en su art. 79° incisos a) y f), incurriendo en las infracciones previstas en el Art. N° 83° inc. d) de la Ley N° 1535/99 “*De Administración Financiera del Estado*”.

Rubro 159 Honorarios Varios

Legajos Incompletos: la Dinatran ha pagado Gs. 18.900.000 (guaraníes diez y ocho millones novecientos mil) a algunos funcionarios contratados sin contar con documentos que justifiquen la existencia de los mismos, incurriendo en las infracciones previstas en el Art. N° 83° inc. b) de la Ley N° 1535/99 “*De Administración Financiera del Estado*”.

Además la Institución no ha remitido la Disposición que exonere la marcación a los funcionarios fiscalizadores contratados en el Ejercicio Fiscal 2003.

Imputación Incorrecta: En el Ejercicio Fiscal 2003, la Institución incurrió en pagos indebidos asignados al rubro presupuestario 159 por un monto total de G. 827.070.000.- (Guaraníes ochocientos veinte y siete millones setenta mil) conforme planillas mensuales de pago; teniendo en cuenta que de la muestra seleccionada por esta auditoría, la Dinatran no ha demostrado que los funcionarios contratados sean profesionales, técnicos o expertos en determinada materia, incurriendo en la infracción prevista en la Ley N° 1535/99 art. 83° inc a) que expresa: “*incurrir en desvío, retención o malversación en la administración de fondos.*”

Por tanto, las erogaciones no debieron ser imputadas al rubro 159 Honorarios Varios.

Contratos Inexistentes: La Institución ha pagado en los meses de Marzo y Abril/2003 el importe de G. 7.100.000 (Guaraníes siete millones cien mil) a funcionarios que no han celebrado el contrato respectivo, incurriendo en las infracciones previstas en el Art. N° 83° inc. b) de la Ley N° 1535/99 “*De Administración Financiera del Estado*”.



Falta de recaudos legales: La Institución no ha considerado entre el período comprendido del 01/01/03 al 31/07/03, los recaudos exigidos para el personal contratado, como ser: Certificado de no ser contribuyente, y/o Certificado de Cumplimiento Tributario; no ajustándose a lo establecido en el Manual de Rendición de Cuentas de Organismos y Entidades del Estado, emitido por la Contraloría General de la República, y al art. 49° del Decreto N° 20.139/03, incurriendo en las infracciones previstas en el Art. N° 83° inc. e) de la Ley N° 1535/99 “*De Administración Financiera del Estado*”.

Rubro 230 Pasajes y Viáticos: La Institución no ha solicitado presupuestos alternativos para compra de pasajes al exterior que permitan realizar el comparativo de las ofertas conforme lo estipula el art. 46° en su punto c.5), del Decreto N° 20.139/03; de tal modo que determine la conveniencia y ventaja de los presupuestos.

Asimismo las registraciones presupuestarias fueron realizadas con posterioridad al pago, no ajustándose a lo establecido en el Art. 57° inc. b) de la Ley N° 1535/99 “*De Administración Financiera del Estado*”.

Estudio, Evaluación y Comprobación del Sistema de Control Interno:

Servicios Personales: La DINATRAM ha celebrado contratos con datos incompletos del personal contratado. Las respectivas erogaciones fueron imputadas en forma incorrecta al rubro 159 “Honorarios varios”.

Aspectos Generales: La DINATRAM no cuenta con Manual de Funciones, Normas y Procedimientos aprobado por el Consejo.

La DINATRAM ha aceptado como miembros del Consejo a representantes de empresarios cuyos nombramientos se han realizado a través de la Cámara Paraguaya de Transporte Internacional Terrestre (CAPATIT), sin que la misma cuente con el Decreto del Poder Ejecutivo por el cual se establece su personería jurídica, transgrediendo el art. 16° inc. c) de la Ley N° 1590/00.

En algunos casos, el Consejo ha remitido expedientes a la CAPATIT a efectos de que los informes de dicha Cámara respalden las decisiones a ser adoptadas por el Consejo, sin que dicha Cámara cuente con la personería jurídica correspondiente.

La Auditoría Interna no contaba con un Plan para el desarrollo de actividades en el Ejercicio Fiscal 2003, así como Programas específicos de Auditoría a ser implementados en los trabajos de verificación.

ooo0ooo



CAPITULO VII

RECOMENDACIONES

Considerando las conclusiones del presente Informe, esta auditoría recomienda a la DINATRAN:

1. Implementar el procedimiento para el llamado a Licitación Pública conforme lo establece el art. 38° de la Ley N° 1590/00, a efectos de la concesión de itinerarios y/o zonas de explotación a empresas de transporte público de pasajeros, estableciendo los trámites legales en tiempo y forma a fin de no afectar el servicio de explotación de transporte.
2. Proceder al llamado a Licitación Pública Nacional para la concesión del servicio de inspección técnica vehicular, teniendo en cuenta la potestad que le confiere la Ley N° 1590/00.
3. Implementar los trámites correspondientes a efectos de la aplicación del art. 21° inc. i) de la Ley N° 1590/00, relacionado con el cobro del canon por concesión del servicio de inspección técnica vehicular.
4. Reglamentar las atribuciones que puedan tener otras dependencias de la Institución relacionadas con los permisos de explotación (en cualquiera de sus servicios y formas) teniendo en cuenta las actividades que desarrolla según la estructura orgánica.
5. Establecer la coordinación adecuada entre las diferentes áreas de la DINATRAN con el objeto de mantener actualizado y en forma cronológica el archivo de todos los documentos procesados correspondientes a las empresas de transporte.
6. Dotar a la División Biblioteca y Archivo de los recursos necesarios a fin de implementar sistemas informáticos que permita la registración cronológica de los datos de cada empresa de transporte y facilite el control y seguimiento correspondiente.
7. Revisar y analizar lo establecido en el Art. 2° numerales 13 y 3 del inc (B) y (C) respectivamente de la Resolución del Consejo N° 45/2003, como así también el inciso “c” de los artículos N° 94° y 95° de la Resolución N° 8/2001, considerando la decisión adoptada de anular el Art. 89° de la Resolución N° 8/2001.
8. Dar cumplimiento a lo establecido en el art. 13° inc. b) de la Ley N° 1590/00,.
9. Estudiar las alternativas para implementar en la sede central y en las oficinas regionales, sistemas de seguridad adecuados a las funciones que cumple a fin de salvaguardar el patrimonio público.
10. Respalda las donaciones recibidas en los respectivos documentos y registrarlas debidamente en la ejecución presupuestaria.
11. Implementar los procedimientos de control, a efectos de que las empresas permisionarias de transporte de pasajeros nacionales e internacionales se ajusten a la vigencia de plazos establecida en las disposiciones emitidas por la DINATRAN.
12. Analizar las alternativas a efectos de implementar en las Oficinas Regionales el cobro por el servicio en operaciones de transporte de fleteros dispuesto en la Resolución del Consejo N° 1/04.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

13. Establecer el mecanismo a fin de que los perceptores encargados de emitir los Comprobantes de Ingreso lo realicen con la rigurosidad que ameritan dichas operaciones, como así también para las respectivas rendiciones de cuentas en tiempo y forma
14. La Institución deberá implementar el mecanismo adecuado a fin de que los perceptores encargados de emitir los Comprobantes de Ingreso lo realicen con la rigurosidad que ameritan dichas operaciones, como así también para las respectivas rendiciones de cuentas en tiempo y forma, conforme lo establece la Ley N° 1535/99 Art. 35°, inc. a) y e), concordante con el Decreto N° 8.127/00 art. 63° inc. a).
15. Implementar el mecanismo a efectos de la aprobación del Manual de Funciones, Normas y Procedimientos, previa revisión a efectos de los ajustes correspondientes.
16. Reglamentar el procedimiento para las contrataciones de personal.
17. Dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto N° 8.127/00 en lo que respecta a los plazos para la realización de los depósitos.
18. Analizar las alternativas para proceder a la contratación de un seguro para los Cajeros.
19. Establecer el procedimiento para la utilización del formulario "ORDEN DE PAGO" como un documento que respalde los pagos realizados por los bienes, obras y servicios adquiridos.
20. Ajustar a las Disposiciones legales y reglamentarias, y adoptar medidas de control interno e impartir directrices, para la dependencia encargada de realizar las liquidaciones en concepto de remuneración extraordinaria; a fin de que los funcionarios perciban los pagos por las horas realmente trabajadas, conforme a sus registraciones de entrada y salida, de manera a que la Institución no vuelva a realizar pagos indebidos.
21. Implementar los procedimientos legales correspondientes a través de su Dirección Jurídica que permita determinar la devolución de los fondos que fueron pagados en forma indebida, como también la Institución deberá comunicar y remitir a este Organismo Superior de Control las constancias del procedimiento adoptado.
22. Dar cumplimiento a la Ley N° 1626/00 en su artículo 36°, así como también emitir Resoluciones internas que se refieran a la marcación de entrada y salida de sus Directores y sus respectivas excepciones, teniendo en cuenta que la misma es un ente descentralizado con personería jurídica de derecho público, conforme al artículo 12° de la Ley N° 1590/00.
23. Ajustar sus operaciones a las disposiciones legales aplicables e implementar medidas de control interno para la División de Recursos Humanos en lo referente al proceso que afecta a las remuneraciones extraordinarias.
24. Adoptar medidas de control interno tendientes a dar cumplimiento a las disposiciones legales aplicables en lo referente al proceso que afecta a las remuneraciones extraordinarias.



25. Adoptar mecanismos adecuados de control interno con el fin de mantener los datos de sus funcionarios contratados en forma completa y actualizada que permita respaldar la liquidación y el pago correspondiente, facilitando de esa forma el control interno y externo que puede afectar a la Dinatran en cualquier etapa del proceso de contratación.
26. Respaldar la decisión adoptada de exonerar de la marcación de asistencia a los fiscalizadores, en la disposición legal emitida por la Institución, consignando los nombres completos, y lugares en donde se encuentran designados, así como cualquier otra dato que la Institución considere necesario.
27. Reglamentar el procedimiento para la contratación del personal.
28. Imputar las erogaciones, de acuerdo al objeto del gasto al cual corresponden, adecuándose a los conceptos establecidos en el Clasificador Presupuestario.
29. Implementar mecanismos adecuados de control interno con el fin de mantener los datos de sus funcionarios contratados en forma completa y actualizada, de manera a contar con información oportuna y confiable, y respalde la liquidación y los pagos respectivos.
30. Tener en cuenta en forma oportuna las disposiciones legales que enmarcan normativas técnicas y administrativas relacionadas con las operaciones que realiza la Institución.
31. Identificar claramente las operaciones, utilizando formularios de “COMPROMISO”, para la registración de la obligación del gasto, y de la “ORDEN DE PAGO” para respaldar el proceso del pago, facilitando de esta forma el control interno y externo que afecta a la Institución.
32. Dar cumplimiento a lo establecido en la Ley N° 1535/99 de “Administración Financiera del Estado”, en sus artículos, 1° inc. b); 56° inc. c); y 57° inc. b).
33. Tener en cuenta en forma oportuna las disposiciones legales que enmarcan normativas técnicas y administrativas relacionadas con las operaciones que realiza la Institución.

Es nuestro Informe.

Asunción, de julio de 2004

Sr. Agustin Lledó R.
Auditor

Lic. Romy Sanabria de Gustale
Auditor

Lic. Carmen Adorno de Ramos
Auditor

Arq. Roberto Escalante
Auditor

Lic. Viviana Espínola de Sosa
Jefe de Equipo

Lic. Lida Coronel de Duré
Supervisora

Lic. Raquel Sanabria de Candia
Directora General
Dirección General de Control de la
Administración Descentralizada