

Informe Especial N° 1

sobre “Aportes a entidades sin fines de lucro” y

Observaciones y Recomendaciones de Control Interno

Encarnación, 10 de octubre de 2016.

Señor Intendente de la
Municipalidad de Encarnación
Sr. Alfredo Luis Yd

De nuestra consideración:

Como complemento del Informe de la Ejecución Presupuestaria al 31 de diciembre de 2015, presentamos este Informe Especial N° 1, que incluye análisis, conclusiones y recomendaciones sobre el control interno de esta cuenta.

Es un informe parcial efectuado sobre algunos aspectos detectados durante el periodo 2015, y no necesariamente incluyen todos los problemas y situaciones de la de Municipalidad. Estas investigaciones fueron hechas en base a pruebas selectivas, pero que nos permiten emitir una opinión al respecto. En este caso específico, nos retrotraemos en esta área también a los ejercicios 2013 y 2014, para la integralidad de las revisiones, pues incluye a los subsidios otorgados a la “Comisión Municipal de Conmemoración de los 400 años” y otras similares.

Estas investigaciones fueron hechas en base a la revisión integral procedimientos de control interno, y dada la importancia de este caso, se retrotrajeron los análisis a períodos anteriores, para su estudio integral y relacionado.

1. OBJETIVO DEL EXAMEN

Nuestro objetivo estuvo dirigido a la obtención de evidencias suficientes y competentes que sirven de base para emitir una opinión sobre la razonabilidad de los saldos expuestos en los Estados Contables y Ejecución Presupuestaria del Ejercicio Fiscal 2014 y 2015, sobre la base de las Normas Legales vigentes en Paraguay y a los procedimientos administrativos y financieros.

2. ALCANCE DEL EXAMEN

Las observaciones emitidas en el presente informe, se basan en el análisis de las documentaciones y registros que han sido proveídos a los Auditores para su estudio y que son de exclusiva responsabilidad de los funcionarios de la Municipalidad intervinientes en la ejecución y formalización de las operaciones examinadas. Se analizaron las cuentas en forma selectiva y parcial. Aparte de ello, hay muchos aspectos a profundizar, y por lo tanto, podríamos ampliar este análisis en informes futuros.

3. ENFOQUE DEL EXAMEN Y ANALISIS DE LA DOCUMENTACION.

A continuación se exponen los temas y las observaciones detectadas, y que comprenden:

I. Marco legal

Ley 3.966/10 Orgánica Municipal

Leyes de Presupuesto del Ejercicio 2015 (Ley 5386/2015) y complementariamente los del 2014 y 2013

Decretos Reglamentarios de la Ley de Presupuesto del 2015 (N° 2929/2015) y complementariamente los del 2014 y 2013

Resoluciones 653/08 y 951/09 de la Contraloría General de la República

Resolución 153/2015 del Ministerio de Hacienda

Ley 5189/2014

Ley 2421/04 -

Decreto 6539/05

Ley 1.626/03 de la Función Pública

En **Anexo 1** "Listado de las Disposiciones Legales y Reglamentarias sobre Donaciones" se expone un cuadro de los requisitos para que los fondos destinados a las Entidades sin fines de lucro, cumplan con los requerimientos para su procedencia, y justifiquen la erogación de los fondos públicos. En los casos analizados, la Municipalidad no exigió el cumplimiento de las obligaciones legales y administrativas, recayendo en sus autoridades y ordenadores de gastos, las responsabilidades por esas omisiones, que se detallan en el Apartado V: **Omisiones y transgresiones a las normas legales y reglamentarias.**

II. Antecedentes de la situación

Sobre la base del análisis realizado a las Órdenes de Pago correspondientes a gastos imputados al Rubro 842 - "Aportes a Entidades Educativas e Instituciones sin Fines de Lucro" y 874 "Aportes y Subsidios a Entidades Educativas e Instituciones Privadas sin Fines de Lucro", durante los Ejercicios Fiscales 2015; 2014 y 2013, principalmente relacionados con la conmemoración de los 400 años, se pudo constatar que se han realizado pagos a varias entidades, incumpliendo la mayoría de los requisitos establecidos en las reglamentaciones vigentes para los aportes a entidades sin fines de lucro. Se acompañan en PDF las Planillas de Órdenes de Pago del 2013/14 y la del 2015, que hemos elaborado para este estudio.

El 24.10.2013 se hizo la primera transferencia en la OP 031346, en el mandato de la Intendente Lic. Elida Bartonchello, quien autorizó hasta la OP 31612 del 20.11.2013. El Abog. Joel O. Maidana Vega recibe la solicitud de aporte el 11.12.2013, quien hasta el 7.8.2016 ostenta el cargo de Intendente Municipal. A partir de esa fecha y hasta el 18 de diciembre es Intendente Municipal el Sr. Hugo R. Barreto Brizuela.

III. Las Comisiones conmemorativas del aniversario 400 de Encarnación y otras.

El 30.08.2013 por Resolución N° 2.401/2013 de la Intendente Municipal Estela Bartonchelo Arzamendia es reconocida la **“Comisión Municipal de Conmemoración 400 años de la Ciudad de Encarnación”**. Sus autoridades superiores son:

- Presidente: Rene Damian Arrua Torreani
- Vicepresidente: Susana Lugo Rolón
- Secretario: Ferlina Marisel Paredes Aranda
- Tesorero: Julio Alberto Squéf Gómez

El 13.02.2015 se reconoce también por Resolución N° 136/2015 del Intendente Municipal Joel Omar Maidana Vega a la **“Comisión de Eventos Artísticos y Culturales de los 400 años de Encarnación”** cuyos fines son los mismos que la primera.

- Presidente: José Gustavo Guanes Antúnez
- Vicepresidente: Andrés Rigoberto Caballero Pérez
- Secretario: Juan Bautista Zaracho Arguello
- Tesorero: Sergio Colman

IV. Solicitudes de fondos y rendiciones de cuenta

A pesar de la situación deficitaria tanto del ejercicio 2014 y con más importancia la del 2015, se destinaron gran cantidad de recursos, en su gran mayoría genuinos, para la Conmemoración de los 400 años, por lo que hubo que recurrirse a Préstamos para solventarlos. En efecto, según la Ordenanza de N° 226/2014 se amplió el Presupuesto General de Gastos por Gs. 4.000 millones, con préstamos bancarios.

No hemos observado que el Municipio haya exigido planificación, cronograma de trabajo y presupuestos anuales o integrales sobre los eventos mencionados para el 2013, 2014 y 2015, ni de las obras y proyecto públicos colaterales que se hicieron en el 2015.

Observamos los importantes montos del trienio que fueron afectados a la conmemoración de los 400 años, por entidad y periodo:

<i>Resumen de Subsidios</i>	Año	Monto en Gs.	Monto en Gs.
Comisión Municipal de Conmemoración 400 años de la Ciudad de Encarnación	2013	53.955.000	
	2014	682.173.686	

	2015 - 1er S	920.671.856	
	2015 - 2do S	223.608.611	
	Comprometido		
	18.12.2015	145.406.230	2.025.815.383
Comisión de Eventos Artísticos y Culturales de los 400 años de Encarnación	2015		819.886.000
Comisión de Apoyo de la Maratón Asfalto Camino a los 400 años de Encarnación	2015		20.000.000
TOTALES			2.865.701.383

Se observa que se gastaron más de 2.865 mil millones, y más de 369 millones en el 2do.semestre de 2015 (muy posterior al aniversario), periodo que ya finiquitaron los festejos.

No hemos constatado el ingreso de suma alguna por otras actividades o donaciones de organizaciones similares como las de las comisiones de apoyo a los Carnavales, donde el municipio hace entrega de un aporte como capital semilla, para que se puedan generar ingresos de otras áreas. Es decir que sus funciones se limitaron a la administración de los fondos de la Municipalidad, fungiendo principalmente de correa de transmisión para los pagos a los proveedores de servicios y bienes.

V. Omisiones y transgresiones generales a las normas legales y reglamentarias

Sobre la base del análisis realizado a las Órdenes de Pago y sus soportes correspondientes a gastos imputados al Rubro 842 - "Aportes a Entidades Educativas e Instituciones sin Fines de Lucro" y 874 "Aportes y Subsidios a Entidades Educativas e Instituciones Privadas sin Fines de Lucro", durante los Ejercicios Fiscales 2015; 2014 y 2013, se pudo constatar que se han realizado pagos a varias entidades, incumpliendo la mayoría de los requisitos establecidos en las reglamentaciones vigentes para los aportes a entidades sin fines de lucro, entre otras las siguientes:

- La Municipalidad de Encarnación carece de normativas para el funcionamiento de la Comisiones Vecinales o de Apoyo, así como de los procesos de registro y rendición de cuentas de los fondos transferidos, ya que ni siquiera exige el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas que regulan esos procesos. Esas omisiones permiten la anarquía, discrecionalidad, irracionalidad en el manejo de esos recursos públicos y la falta de control y transparencia en su inversión, responsabilidad que recae en la Alta Autoridad Municipal.
- No se han detectado la existencia de cuentas bancarias a pesar de la importancia de los montos transferidos, para un mejor control, tal como lo exige el Art. 3 de la Resolución 951/09 de la Contraloría General de la República (CGR).

- No hemos observado que la Municipalidad de Encarnación haya exigido a las Comisiones la presentación de sus estatutos, carta orgánica o de planes a corto, mediano o largo plazo. Tampoco Balances o Estados de Ingresos y Gastos por ninguno de los periodos que recibieron las transferencias.
- Los recaudos y requisitos obligatorios que no fueron cumplidos, aparte de los mencionados en las otras secciones como por ejemplo la XI - Falta de comprobantes legales de las Comisiones, son las siguientes (Ver Anexo 1):
 - Declaración de domicilio - croquis
 - Rendición de cuentas documentada
 - Registro de entidades beneficiarias de aportes
 - La Administración Municipal es responsable de control de informes y Auditoria Interna de su cumplimiento.
 - Plan Financiero
 - Disposición Legal Interna, con montos totales o parciales de transferencias que estarán afectadas por los procesos de contratación
 - Copia de Acta de Constitución de la entidad
 - Copia de documentos de elección de autoridades y /o nómina de autoridades, con fotocopia de cedula civil de las autoridades
 - Contrato
 - Antecedentes judiciales del presidente y tesorero
 - Disposición Legal de otorgamiento de transferencias
 - Registro de firmas del titular, tesorero y contador
 - Declaración jurada del representante legal de la entidad de no recibir aporte de otra entidad estatal
 - Cumplimiento de Normas Tributarias
 - Inscripción de Asoc. Sin fines de lucro (Gobernación)
 - Certificado de inscripción Abogacía del Tesoro (obligatorio)
 - Provisión de informaciones
 - Presentación de Informes
 - Preparación y custodia de documentos

En los casos de transferencias para obras, también los presupuestos y listados de materiales y mano de obra, medidas, costos unitarios y totales, cronograma de obras, etc. La Administración Municipal no ha exigido la presentación de rendiciones documentadas periódicas o por cada transferencia, ni de su presentación a la CGR. No hemos encontrado evidencia de que en algún caso se hayan suspendido las transferencias por falta de Rendiciones.

VI. Conflicto de Intereses

El Sr. Rubén Darío González Sarquis, con RUC 741.593-1, siendo simultáneamente funcionario municipal con cargo de confianza (Jefe de Gabinete en algunos periodos), cobró a la Comisión, cinco meses de honorarios a razón de Gs. 5.000.000 mensuales desde Agosto a Diciembre de 2013, totalizando la suma de Gs. 25.000.000, a través de su empresa unipersonal "Ventas, Consultorías & Servicios". Esto se demuestra con las facturas respectivas insertas en las OP 31.346, 31.387, 31.612 y 31.740 del 2013 y en la OP 31.879 del 2014.

Este tipo de erogación está en contra de los principios establecidos en el Art. 60, incisos d), h), j) y m) y el Art. 61 de la Ley 1.626/03 de la Función Pública y reglamentos. Este procedimiento riñe con los principios administrativos de segregación de funciones, transparencia, conflicto de intereses y el deber del funcionario público de precautelar los intereses públicos de la Municipalidad.

VII. Gastos Administrativos, alquileres, servicios y adquisiciones de mobiliario

Se puede observar que se gastaron más de 190 millones en Salarios y Honorarios Administrativos, Alquileres y Servicios Básicos, a pesar de que el municipio contaba con oficinas con servicios básicos y recursos humanos suficientes. En cuanto a la adquisición los muebles y equipos informáticos, que suman Gs. 69.999.200, no hay constancia de que la Municipalidad haya exigido la entrega de esos bienes luego de concluida la conmemoración, pues estas Comisiones no son permanentes sino transitorias hasta cumplir su objetivo, y los activos sobrantes pertenecen al municipio. Tampoco se pidieron antecedentes ni informes de donde se encontraban.

Los comprobantes justificativos de los servicios por Gs. 51.670.805 no están a nombre de la Comisión sino de terceros, y por lo tanto no son comprobantes de rendición válidos para la Municipalidad, que los aceptaba sin ninguna objeción. En **Anexo 2**, se hace el detalle y el origen de dichos bienes a los efectos de su recuperación e incorporación al patrimonio municipal.

Como no existían Balances ni Rendiciones de Ingresos y gastos, por periodos (mensuales o anuales), hemos ordenado los comprobantes en función a los fines de las erogaciones con el siguiente resultado global:

Tipo de Erogaciones

Salarios y honorarios administrativos	81.926.920
Alquileres	57.250.000

Servicios Basicos	51.670.805	
Muebles y Equipos Informaticos	69.999.200	
Gastos Eventos	1.881.968.228	
Inversiones y Proyectos Públicos	722.886.230	2.865.701.383

La Municipalidad de Encarnación concedió Gs. 456.000.000 a la “Comisión Municipal Conmemoración de los 400 años de la Ciudad de Encarnación”, evitando de esta manera el llamado a Licitación por Concurso de Precios, pues la Ley 2051/2003 establece que para realizar obras en bienes del dominio público municipal necesariamente se deben utilizar los mecanismos de contratación establecidos en la Ley mencionada.

Para los Aportes a dicha Comisión para inversiones sobre bienes públicos municipales (Proyecto Ejecutivo adjudicado a Vicicom SA), son obligatorias suplementariamente las disposiciones de la Ley 1618/2000 de Concesiones de Obras y Servicios Públicos.¹

VIII. Omisión de los procesos de contratación y controles internos

Esta forma de operar a través de transferencias a Comisiones, soslaya la ley de Contrataciones. En este caso hay montos importantes que no pasaron por el proceso, como en el caso de Proyectos y Obras. No se ha llamado a ningún concurso de ofertas, ni mucho menos a Licitaciones Públicas u otra forma de convocatoria. El Decreto Reglamentario del Presupuesto N°. 2.929/2015 en su Art. 6 Inc. e) exige para las compras mayores de Gs. 5.000.000 por lo menos 3 presupuestos, debiendo optarse por la oferta de mercado más económica, las que deberán ser presentadas como documento de respaldo de Rendición de Cuentas y la Planilla Comparativa de las Entidades sin fines de lucro, que la Municipalidad nunca exigió. Las adquisiciones totales fueron de 2.395.677.930.

Se observa principalmente que se han hecho importantes inversiones en proyectos y obras en propiedades públicas, en que el municipio no implementa los procedimientos de rigor, como lo es el estudio previo de los proyectos, las prioridades, la fiscalización y la recepción de las obras por las dependencias técnicas de la Municipalidad. De esta forma se ha omitido también los concursos públicos de la Ley de Contrataciones por más de 687 millones de Guaraníes.

Por otra parte, las Comisiones tenían principalmente el objetivo de la Conmemoración y no de las obras. La Municipalidad no ha presentado un programa integral para el gasto de Gs. 456.000.000 solamente para el Proyecto Mirador y Anfiteatro (se carece de financiamiento en el 2015 para su ejecución y

¹ **Artículo 2°.- Alcance de la Ley:** La concesión de obras y servicios públicos será autorizada en cada caso por ley, por ordenanza departamental o **por ordenanza municipal**. Tendrá por objeto la prestación por el concesionario, a su cuenta y riesgo, de un servicio o la construcción, mejoramiento, rehabilitación, reparación o mantenimiento de una obra y su operación o explotación según los términos del respectivo contrato.

puesta en marcha futura), y para la Construcción de la Escalinata del Barrio San Pedro por Gs. 231.406.230 en el 2015 (según solicitud lo pactado fue Gs. 331.406.230), sin constancia de la opinión de los organismos técnicos municipales. Demuestra la falta de planificación y la inversión de escasos recursos, incluso con fondos provenientes del endeudamiento de las autoridades municipales que dieron su aprobación. Dado los montos importantes erogados (resaltado en amarillo), consideramos importante realizar tasaciones del Proyecto y la Obra, según se puede constatar en la siguiente planilla:

FECHA	OP	CONCEPTO	FACTURA N°	MONTO	TOTALES POR PROVEEDOR
04/05/2015	421	Alberto Daniel Vazquez	001-001-0000059	250.400.000	
14/04/2015	460	Alberto Daniel Vazquez	001-001-0000058	40.000.000	
18/05/2015	460	Alberto Daniel Vazquez	001-001-0000062	137.000.000	
20/04/2015	460	Alberto Daniel Vazquez	001-001-0000058	66.000.000	
21/01/2015	33	Alberto Daniel Vazquez	001-001-0000052	20.000.000	713.400.000
06/02/2015	201	Jorge Castro	001-002-0000179	125.000.000	
17/03/2015	455	Jorge Castro	001-002-0000189	60.000.000	
06/03/2015	420	Jorge Castro	001-002-0000186	100.000.000	285.000.000
03/04/2014	32359	Visicom SA- Proyecto Mirador y Anfiteatro	001-001-00004	114.000.000	
20/05/2014	32633	Visicom SA- Proyecto Mirador y Anfiteatro	001-001-00007	114.000.000	
23/06/2014	32908	Visicom SA- Proyecto Mirador y Anfiteatro	001-001-00009	114.000.000	
18/12/2015	Comprometido	Visicom SA- Proyecto Mirador y Anfiteatro		114.000.000	456.000.000
26/03/2015	291	NISA Negocios e Inversiones SA	001-001-0000669	110.000.000	110.000.000
26/02/2015	240	Julio Rube Sykora-Escalinata San Pedro	001-001-0000027	100.000.000	
28/07/2015	1.103	Julio Rube Sykora-Escalinata San Pedro Partida 874	001-001-0000027	100.000.000	
18/12/2016	Comprometido	Julio Rube Sykora-Escalinata San Pedro		31.406.230	231.406.230
					1.695.806.230

IX. Autorización de otras Comisiones con la misma finalidad

Se autorizaron dos comisiones con el mismo objetivo que la Comisión principal, una de ellas la Comisión de Eventos Artísticos y Culturales de los 400 años de Encarnación, que tuvo un presupuesto de Gs. 819.886.000. La Municipalidad no exigió concurso alguno, proyecto e informe sobre las tareas realizadas. Se creó una Comisión Paralela, a pesar de existir tiempo suficiente para la planificación, dado que la "Comisión Municipal de Conmemoración 400 años de la Ciudad de Encarnación" empezó a operar en agosto de 2013.

X. Tratamientos disímiles cuando se utilizan fondos de royalties

En los casos de financiamiento de erogaciones de las Comisiones a través de Fondos de royalties por la partida 874 Transferencias de Capital al Sector Privado, si la Municipalidad exigió la mayoría de los recaudos en los casos observados. Este mismo criterio obligatorio para todas las transferencias, no fueron solicitados para el resto de las erogaciones a través de la Partida 842. Para la partida 874 se exigieron los siguientes requisitos:

- Orden de Pago
- Presupuesto de la Obra de la empresa proponente
- Constancia de no recibir otros aportes estatales (Art. 7, inc. c) ley 5386/15 y Art. 7 Dcto. 2929/15.
- Contrato entre la Comisión y la Municipalidad
- Dictamen Asesoría Jurídica sobre el contrato
- Nota de Solicitud de transferencia de la Comisión
- Resolución de Reconocimiento municipal de la Comisión
- Copia del Acta Constitutiva de la Comisión
- Antecedentes Judiciales de las principales autoridades de la Comisión
- Acta de inicio de obra
- Informe de Obra de la Dirección de Planificación de la Municipalidad
- Acta de recepción de obra por los responsables de la Comisión y la Municipalidad
- Factura del trabajo realizado y Planilla de desembolso

XI. Falta de comprobantes legales de las Comisiones

La Municipalidad de Encarnación documentaba la entrega de fondos a las Comisiones beneficiarias con una simple firma al pie de la Orden de Pago. Al receptor del cheque, no se le exigía la fotocopia de su Cédula de Identidad, ni se describía el nombre, ni se constataba si estaba autorizado a recibir esos fondos. En muchos casos recibían los cheques personas no autorizadas, como en los siguientes casos:

- El funcionario municipal Rolando Javier Monges Rodríguez, con CI N° 2.065.773, firmó las OP números 240; 33416; 33769 y 33833.
- En el caso de la OP 754 por Gs. 100.174.621 nadie firmó en la OP, y lo mismo se entregó el cheque.

No hemos encontrado evidencia de que la administración municipal les exigió a las Comisiones la Factura legal y/o Recibo correspondiente. En consecuencia, las transferencias carecen de soporte inicial, pues los comprobantes de rendición no son facturas, y por lo tanto, los pagos efectuados a dicha Comisión no son válidos.

Se ha detectado a que la Comisión de Eventos Artísticos y Culturales de los 400 años de Encarnación, presentó las declaraciones semestrales informativas del IVA, donde se constata la emisión de facturas por sus ingresos, con monto mayor transferidos

según OP con relación a la facturación de la entidad de Gs. 130.187.126, según el siguiente detalle:

INGRESOS	SEGÚN LIBRO VENTAS Comision 400 años	SEGÚN OP MUNICIPALIDAD	DIFERENCIA
Segundo Semestre 2013	53.955.000	53.955.000	0
Primer Semestre 2014	357.073.890	357.073.890	0
Segundo Semestre 2014	246.747.201	325.099.796	-78.352.595
Primer Semestre 2015	891.863.330	920.671.856	-28.808.526
Segundo Semestre 2015	200.582.606	223.608.611	-23.026.005
	1.750.222.027	1.880.409.153	-130.187.126

4. RECOMENDACIONES DE CONTROL INTERNO

En base a los puntos anteriores, nuestras recomendaciones para mejorar el control interno son:

- Preparar una grilla de requisitos para el otorgamiento de subsidios y transferencias para las Comisiones Vecinales, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs), Entidades sin Fines de Lucro, Organizaciones Productivas y Personas Físicas tanto de recursos genuinos como de Royalties, FONACIDE y otros.
- Fortalecer las áreas sociales y de comisiones vecinales de la Municipalidad, especialmente para asesorar a los entes y personas mencionados precedentemente.
- Reglamentar las inscripciones, funcionamiento y rendiciones de cuentas de las Comisiones Vecinales y otras OSCs
- Llevar un Registro de las Comisiones Vecinales y otras OSCs.
- Planificar las áreas priorizadas para las transferencias y también teniendo en cuenta los porcentajes de Royalties y FONACIDE.
- Reglamentar la realización de Audiencias Públicas de Presupuesto y de Rendiciones de Cuentas incluyendo a las Comisiones Vecinales y otras OSCs

5. CONCLUSIONES

Esta carta es de carácter confidencial y la Municipalidad podrá hacer el uso que considere más conveniente para la Institución. Este informe es solo para información de la Municipalidad. Sin embargo esta limitación no intenta restringir la distribución del informe, que es un asunto de interés público.

La creación e instrumentación de Comisiones Especiales como en estos casos y la del “Consejo Municipal de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Encarnación” a instancias de la Intendencia Municipal, pretenden omitir procedimientos obligatorios para las contrataciones públicas y al manejo de montos muy importantes fuera del circuito de control administrativo institucional.

En nuestra opinión, las erogaciones mencionadas en este informe, no reúnen los requisitos de fondo y de forma para que el gasto sea considerado válido. No obstante, y dada la importancia de los temas expuestos, y con el objetivo de corroborar y tomar las acciones pertinentes, consideramos oportuno recurrir a las recomendaciones de la Asesoría Jurídica de la Municipalidad y de las áreas técnicas de obras públicas y acción social y comunitaria, para tomar las decisiones correspondientes.

Estamos prestos a ampliar o aclarar cualquier aspecto de este informe, que ponemos a su consideración.

Atentamente,

.....
CP y MAP Dimas Piris Da Motta
Matrícula C-100 CCP