
**Informe Especial N° 15
Fondos provenientes de "ROYALTIES"**

AUDITORIA EXTERNA MUNICIPALIDAD DE ENCARNACION

30 de Diciembre de 2016

ÍNDICE

1	OBJETIVO DEL EXAMEN	2
2	ALCANCE	2
3	ENFOQUE Y ANALISIS	2
3.1	Marco Legal	2
3.2	Antecedentes	3
3.3	Ejecucion de los fondos sin respetar normativas	3
3.3.1	Pagos improcedentes con fondos de ROYALTIES.....	4
3.3.2	Utilización de combustibles	5
3.3.3	Debilidades en la ejecución de transferencias a comisiones vecinales.....	7
3.3.4	Recomendaciones de Control Interno.....	9
4	CONCLUSIONES	10

1 OBJETIVO DEL EXAMEN

Presentamos este Informe Especial N°15, como complemento de los Informes de la Ejecución Presupuestaria, que incluye análisis, consideraciones y conclusiones sobre los procesos de ejecución de los fondos "ROYALTIES".

Nuestro objetivo estuvo dirigido a la obtención de evidencias suficientes y competentes que sirvan de base para emitir opiniones sobre la procedencia y razonabilidad de los montos recibidos y ejecutados en las Ejecuciones Presupuestarias de los Ejercicios 2013, 2014 y 2015, sobre la base de las Normas Legales vigentes en Paraguay, al sistema de contrataciones y a los procedimientos administrativos y financieros.

2 ALCANCE

Las revisiones fueron hechas en base a pruebas selectivas, pero que nos permiten emitir una opinión al respecto. En este caso específico, incluimos también en esta área al ejercicio 2016 como componente final de obras que concluyeron en este periodo, para la integralidad de las revisiones, pues incluye a las distintas áreas de afectaciones que la Ley de Royalties permite llegar a desarrollar para cumplir los objetivos como órgano de apoyo a las Instituciones involucradas en el ámbito educacional.

Hemos efectuado colateralmente la revisión procedimientos de control interno. No obstante, hay aspectos que continuamos investigando, y por lo tanto, podríamos ampliar estos análisis y conclusiones en informes futuros.

3 ENFOQUE Y ANALISIS

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

3.1 MARCO LEGAL

- Ley 3894/2010, Distribución y depósito de Royalties.
- Ley 4891/2013, Modifica y amplia Articulado de la Ley que establece distribución y depósito de Royalties.
- Ley 3.966/10 Orgánica Municipal
- Leyes y Decretos Reglamentarios del presupuesto general de la Nación para los ejercicios fiscales 2013, 2014 y 2015.
- Resolución CGR 653/2008.
- Ley 2051/2003 Contrataciones Publica
- Resolución CGR No. 198/2013
- Resoluciones 653/08 y 951/09 de la Contraloría General de la República
- Ley 2421/04 y Decreto 6539/05 y normas complementarias
- Ley 1.626/03 de la Función Pública
- Ley 1618/2000 de Concesiones de Obras y Servicios Públicos.
- Art. 5 Dto. 1705/14 Ley que modifica el Art. 13 de del Dto. 9966/12.¹

3.2 ANTECEDENTES

Según informe proveído por la Municipalidad de Encarnación y por el Ministerio de Hacienda, este último transfirió a esa Municipalidad en el periodo del ejercicio fiscal 2013, 2014 y 2015 un importe total de G. 37.672.680.368.- según la siguiente composición:

Años	Ingresos Según Ejecución Presupuestaria
2013	20.039.082.079
2014	8.327.681.985
2015	9.305.916.304
	37.672.680.368

De este importe hemos observado que en la ejecución presupuestaria de ingresos se registraron de la siguiente manera:

Sub Grupo	Origen	Detalle	F.F.	Descripción	Total Recaudado		
					2013	2014	2015
153	011	070	30	APORTE DEL GOB.CENTRAL CON ROYALTIES	2.043.889.441	1.076.212.634	1.270.162.992
223	011	070	30	APORTE DEL GOB.CENTRAL CON ROYALTIES	8.589.805.356	6.098.538.259	6.762.769.230
341	011	030	30	LEY 3984/10 ROYALTIES Y COMPENSACIONES	9.405.387.282	1.152.931.092	1.272.984.082
				TOTAL	20.039.082.079	8.327.681.985	9.305.916.304

De la verificación y el análisis de los comprobantes que respaldan las operaciones ejecutadas con estos fondos, permitieron formular las observaciones que desarrollamos más adelante.

3.3 EJECUCION DE LOS FONDOS SIN RESPETAR NORMATIVAS

Las normas legales establecen porcentajes a ser aplicados en la ejecución de los fondos. Entre ellas se observa el incumplimiento de la Ley 3984/2010" Que establece la distribución de royalties y compensaciones" y que dice taxativamente en su artículo 5° que el 80% de los fondos recibidos por las municipalidades serán destinados a gastos de capital, el 10% en actividades de desarrollo sustentable y el otro 10% en gastos corrientes vinculados a los gastos de capital. Vemos que no se ha cumplido con las directrices de la Ley, según los siguientes cuadros:

2013	Distribución según Ley 3984/2010			Ejecutado	% de Ejecución	%
	80%	10%	10%			Ley
GASTOS DE CAPITAL	16.031.265.663			4.578.304.429	23,42%	80
GASTOS CORRIENTES		2.003.908.208		14.967.691.297	76,58%	10
PROYECTOS DE DESARROLLO SUSTENTABLE			2.003.908.208	0		10
TOTAL	16.031.265.663	2.003.908.208	2.003.908.208			
			20.039.082.079	19.545.995.726	14.967.691.297	Desvío

2014	Distribución según Ley 3984/2010	Ejecutado	% de Ejecución	% de la
------	----------------------------------	-----------	----------------	---------

	80%	10%	10%			Ley
GASTOS DE CAPITAL	6.662.145.588			2.252.160.916	23,62%	80
GASTOS CORRIENTES		832.768.199		7.284.664.272	76,38%	10
PROYECTOS DE DESARROLLO SUSTENTABLE			832.768.199	0		10
TOTAL	6.662.145.588	832.768.199	832.768.199			
			8.327.681.985	9.536.825.188	7.284.664.272	Desvío

2015	Distribución según Ley 3984/2010			Ejecutado	% de Ejecución	% de la Ley
	80%	10%	10%			
GASTOS DE CAPITAL	7.444.733.043			2.168.831.069	22,98%	80
GASTOS CORRIENTES		930.591.630		7.268.557.295	77,02%	10
PROYECTOS DE DESARROLLO SUSTENTABLE			930.591.630	0		
TOTAL	7.444.733.043	930.591.630	930.591.630			
			9.305.916.304	9.437.388.364	6.337.965.665	Desvío

La constante en los tres ejercicios es que se ejecutó prácticamente al revés, ya que solamente se invirtieron alrededor del 23% en Gastos de Capital y no el 80% como estaba autorizado. Esta transgresión a los principios básicos de estas compensaciones, constituye una afrenta a los principios republicanos de obediencia a la Ley, pues los principios de autarquía y autonomía municipal, no dan carta blanca para transgredir, acorde a la pirámide de Kelsen, la Constitución, los Convenios Internacionales, las leyes, las ordenanzas y otras disposiciones reglamentarias, dado que la Municipalidad no tiene soberanía.

Por ejemplo no hemos observado tampoco el cumplimiento de los porcentajes establecidos en el Art. 2° de la Ley 2979/06. ² Los desvíos sistemáticos, reiterativos y permanentes fueron de **Gs. 14.967.691.297** en el 2013; **Gs. 7.284.664.272** en el 2014 y **Gs. 6.337.965.665** en el 2015, que es la diferencia entre lo autorizado por la Ley para Gastos corrientes y lo realmente utilizado en contravención a la Ley.

3.3.1 Pagos improcedentes con fondos de ROYALTIES

En la verificación y análisis de las ejecuciones presupuestarias hemos observado que la administración municipal efectuó pagos imputando la gran mayoría de los fondos de Royalties a gastos corrientes, los cuales no se encuentran vinculados con los gastos de capital previstos para los recursos establecidos según la ley que establece la distribución y depósito de parte de los denominados royalties y compensaciones en razón del territorio inundado.

Lisa y llanamente se utilizaron los recursos de Royalties en el financiamiento del Presupuesto institucional, hechando mano a los fondos que tienen especificados destinos muy diferentes. En los cuadros siguientes veremos la composición de las partidas presupuestarias utilizadas en los diferentes años:

² Los recursos destinados al desarrollo productivo deberán destinarse al fomento de la agricultura minifundiaría, al fortalecimiento de las pequeñas empresas y al desarrollo de programas de capacitación productiva de familias de escasos recursos y en ningún caso será menor del 20% (veinte por ciento) del monto global de las transferencias

CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO 2013

Obj. del Gasto	F.F.	O.F.	Descripción	TOTAL
				OBLIGADO
137	30	011	GRATIF. POR SERV. ESPECIALES	218.613.890
141	30	011	CONTRATAC. DEL PERSONAL TECNICO	429.813.401
144	30	011	JORNALES	2.684.709.160
240	30	011	GASTOS P/SERV.DE ASEO.MANT. Y REP.	2.630.777.720
260	30	011	SERV. TECNICOS Y PROFESIONALES	188.459.195
360	30	011	COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES	5.983.705.816
390	30	011	OTROS BIENES DE CONSUMO	1.838.531.500
TOTAL				13.974.610.682

CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO 2014

Obj. del Gasto	F.F.	O.F.	Descripción	TOTAL
				OBLIGADO
137	30	011	GRATIF. POR SERV. ESPECIALES	203.300.000
141	30	011	CONTRATAC. DEL PERSONAL TECNICO	395.420.936
144	30	011	JORNALES	2.262.562.952
240	30	011	GASTOS P/SERV.DE ASEO.MANT. Y REP.	657.135.000
260	30	011	SERV. TECNICOS Y PROFESIONALES	41.696.473
360	30	011	COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES	2.422.339.530
390	30	011	OTROS BIENES DE CONSUMO	580.252.400
TOTAL				6.562.707.291

CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO 2015

Obj. del Gasto	F.F.	O.F.	Descripción	TOTAL
				OBLIGADO
137	30	011	GRATIF. POR SERV. ESPECIALES	231.084.677
141	30	011	CONTRATAC. DEL PERSONAL TECNICO	371.608.594
144	30	011	JORNALES	3.064.295.891
240	30	011	GASTOS P/SERV.DE ASEO.MANT. Y REP.	717.296.280
260	30	011	SERV. TECNICOS Y PROFESIONALES	4.215.113
360	30	011	COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES	2.236.675.140
390	30	011	OTROS BIENES DE CONSUMO	430.855.000
TOTAL				7.056.030.695

3.3.2 Utilización de combustibles

De acuerdo al análisis anterior, tomamos una muestra de vales por utilización de combustibles en el horno del vertedero, de acuerdo a los siguientes cuadros comparativos se observa un aumento excesivo en cuanto a litros de utilización, exponemos los siguientes meses:

Abril 2013

DESTINO	FECHA	CANTIDAD
HORNO VERTEDERO	17/04/2013	200
HORNO VERTEDERO	24/04/2013	200
HORNO VERTEDERO	27/04/2013	200
HORNO VERTEDERO	19/04/2013	200
TOTAL:		800

Mayo 2013

DESTINO	FECHA	CANTIDAD
HORNO VERTEDERO	01-May-13	300
HORNO VERTEDERO	02-May-13	300
HORNO VERTEDERO	04-May-13	300
HORNO VERTEDERO	06-May-13	300
HORNO VERTEDERO	08-May-13	300
HORNO VERTEDERO	09-May-13	300
HORNO VERTEDERO	10-May-13	300
HORNO VERTEDERO	13-May-13	300
HORNO VERTEDERO	15-May-13	300
HORNO VERTEDERO	16-May-13	400
HORNO VERTEDERO	17-May-13	400
HORNO VERTEDERO	21-May-13	400
HORNO VERTEDERO	22-May-13	400
TOTAL:		4.300

Junio 2013

DESTINO	FECHA	CANTIDAD
HORNO VERTEDERO	12/06/2013	400
HORNO VERTEDERO	13/06/2013	400
HORNO VERTEDERO	14/06/2013	400
HORNO VERTEDERO	15/06/2013	400
TOTAL		6.800

Agosto 2013

DESTINO	FECHA	CANTIDAD
HORNO VERTEDERO	07/08/2013	400
HORNO VERTEDERO	12/08/2013	400
HORNO VERTEDERO	14/08/2013	400
TOTAL		1.200

Se observa el descontrol y uso indiscriminado de combustibles para el horno del vertedero, que pasa de un consumo diario de 200 lts. en abril/2013 a mas de 2000 lts. diarios, según reportes de 13, 14 y 15 de junio de 2013. Esta falta de control permite la corrupción, que es financiada por las transferencias de Royalties.

Siguiendo con los combustibles, vemos que en el 2013, el 93,11% del combustible utilizado se financió con Royalties. Recomendamos se amplíe la investigación especialmente en el 2013.

Cuenta 360-3	Año	%	Año	Año	Sub-totales 2013 a 2016	%	Hasta Dic/16	%
Presupuesto	2.013		2.014	2.015				
Genuinos	443.015.240	6,89	1.768.343.422	1.863.468.535	4.074.827.204	27,7	1.116.176.755	53,66
Royalties	5.983.705.816	93,11	2.422.339.530	2.236.675.140	10.642.720.579	72,3	964.019.888	46,34
(Global)							311.654.196	
Total	6.426.721.056	100	4.190.682.952	4.100.143.675	14.717.547.783	100	2.391.850.839	
					4.905.849.261			

Similar situación lo vemos en cuanto a los Gastos por Servicios de Aseo, Mantenimiento y Reparaciones (partida 240) según el siguiente detalle:

O.F.	Descripción	Obligado 2013	%	Obligado 2014	Obligado 2015	TOTALES Trienio	% 2013 2015	Promedio 2013/15	Oblig 2016 Provisorio	%
240	GASTOS P/SERV.DE ASEO.MANT. Y REP.	3.647.476.877		1.307.505.500	1.947.740.945	6.902.723.322		2.300.907.841	1.157.337.936	
	Genuinos	1.016.699.157	28	650.370.500	1.230.444.665	2.897.514.400	42	965.838.133	588.477.936	51
	Royalties	2.630.777.720	72	657.135.000	717.296.280	4.005.209.122	58	1.335.069.707	568.860.000	49

Observamos el mismo comportamiento que en Combustibles. En el 2013 se gastaron más de 3.647 millones, utilizándose Royalties en el 72,13% del total de la partida. El promedio general en el trienio fueron de 2.300 millones y en el 2016, de solamente 1.157 millones. Es decir de que a pesar de que se aumentó la flota y los equipos municipales, el gasto fue del 50%. Si comparamos con el 2013, el gasto del 2016 fue solamente del 31,7%. Recomendamos se amplíe la investigación especialmente en el 2013.

3.3.3 Debilidades en la ejecución de transferencias a comisiones vecinales

Se pudo constatar que se han realizado transferencias a varias entidades, incumpliendo la mayoría de los requisitos establecidos en las reglamentaciones vigentes para los aportes a entidades sin fines de lucro o comisiones vecinales, 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, 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.
- Algunos recaudos y requisitos obligatorios no cumplidos fueron las siguientes:
 - Rendición de cuentas documentada
 - 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 o de reconocimiento municipal

- Copia de documentos de elección de autoridades y /o nómina de autoridades, con fotocopia de cedula civil de las autoridades
- Contrato con la Municipalidad
- Antecedentes judiciales del presidente y tesorero
- Declaración jurada del representante legal de la entidad de no recibir aporte de otra entidad estatal
- Certificado de inscripción Abogacía del Tesoro (obligatorio)
- 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, la presentación de tres presupuestos, etc. La Administración Municipal no ha exigido la presentación de rendiciones documentadas por las transferencias, ni de su presentación a la CGR.

En el marco de nuestra auditoria, procedimos a realizar visitas a comisiones vecinales que fueron beneficiados con aportes de Royalties a fin de corroborar físicamente en qué condiciones se observan en la actualidad, durante dichas inspecciones hemos detectado otras debilidades que exponemos a continuación.

OBSERVACIONES DE OBRAS REALIZADAS

No hemos observado las fiscalizaciones técnicas ni el proceso de seguimiento de las obras de parte de las unidades técnicas de la Municipalidad, teniendo en cuenta que son obras realizadas en bienes de dominio público.

AÑO 2015

1. Comisión pro empedrado Barrio Chaipe – Presupuesto Gs.105.000.000.-
Construcción 375 ml. de empedrado y cordón cuneta, calle Colectivo Barrio Chaipe
El Auditor observa que el empedrado realizado se encuentra en buenas condiciones, aunque no se ha colocado ningún tipo de carteles especificando la construcción ni la fuente de financiamiento.
Dentro de la presentación de rendición se observa la Fact.No.001.001.0000002 de fecha 9.03.2015 a nombre de AC Liz Carolina A. Colman, si existir concurso ni comparación de 3 presupuestos como mínimo.
2. Comisión Ad Hoc Pro heroseamiento Barrio San Pedro- Vivienda Etapa II- Presupuesto Gs. 62.330.000.- Construcción de empedrado, 330 Mts. lineal.
Se observa que el empedrado en la actualidad tiene baches, especialmente en las esquinas. Además se observan aguas servidas y aguas propias del relieve de terreno, debido a que los drenajes practicados no fueron suficientes para mantener el empedrado en óptimas condiciones. En la presentación de rendición se observa la Fact.001-001-0000198 de fecha 28.05.2015 a nombre de ARACELI Emprendimientos de Blas Antonio Cuquejo Aranda, sin tener ningún otro presupuesto comparativo.
En la obra no se incorporó el cartel indicador de los responsables de la construcción, ni el financiamiento.

AÑO 2014**1.- Comisión Vecinal del Barrio San Isidro-Etapa VI**

Presupuesto Gs. 35.000.000.-

Construcción de pavimento tipo empedrado que une la calle Tupasy Rape, 258 Mts. lineal.

En la presentación de rendición se observa la Fact.001-001-0000171 de fecha 11.12.2014 a nombre de ARACELI Emprendimientos de Blas Antonio Cuquejo Aranda, sin tener ningún otro presupuesto comparativo.

En la obra no se incorporó el cartel indicador de los responsables de la construcción, ni el financiamiento.

2.- Comisión Vecinal Barrio San Pedro-Casco Antiguo-Presupuesto 106.200.000.-

Construcción de pavimento tipo empedrado con cordón y cuneta de cuatro cuadras de la calle "Carlos Madelaire", que une dos accesos principales del Casco Antiguo, el trabajo en si termino en buen estado que fue aprobado por los vecinos, consultas hechas al Sr. Celso Ortiz Armoa.

Se observan baches y hundimientos en cada cuadra y esquina, por el terreno húmedo que no se ha drenado convenientemente y por donde corre agua, esto hace que los vehículos pesados tengan cargas que afecte la base del empedrado, cediendo y hundiéndose. De seguir así en corto tiempo no se podrá transitar.

En la presentación de rendición no se encuentra ningún registro de otros presupuestos comparativos. En la obra no se incorporó el cartel indicador de los responsables de la construcción, ni el financiamiento.

3.- Comisión Pro-Asfalto 22 de Setiembre Nueva Esperanza-Presupuesto G. 20.000.000.- Construcción empedrado con cordón y cuneta de la calle acceso al Club 22 de Setiembre, con 270 mts. lineal

La construcción se deterioró por circulación de vehículo de gran porte. Actualmente tras unas reparaciones efectuadas recientemente lo dejaron nuevamente en buenas condiciones. Se observa la obra en buenas condiciones, aunque no se colocó ningún tipo de cartel indicando los responsables de construcciones.

3.3.4 Recomendaciones de Control Interno

- Aplicar los porcentajes de gastos establecidos en las reglamentaciones vigentes
- Utilizar los fondos de royalties para gastos exclusivos a los establecidos en la Ley
- Utilización racional de los combustibles de acuerdo a los recursos de la municipalidad
- Elaborar proyectos de Inversión y de los gastos corrientes que tengan que ver con dichas inversiones.
- Elaborar proyectos productivos y que en su presupuesto se incluyan solamente los gastos directos de los proyectos (supervisiones, ejecuciones, planificación específica y otros emergentes). Excluir de los mismos personal contratado o administrativo de nómina.
- Exigir la presentación de Rendiciones de cuenta a las Comisiones Vecinales

4 CONCLUSIONES

Esta carta es de carácter confidencial y la Municipalidad podrá hacer el uso que considere más conveniente para la Institución. Sin embargo, esta limitación no intenta restringir la distribución del informe, que es un asunto de interés público. Dada la importancia de los temas investigados, exponemos algunas conclusiones, que implican a los ex-Intendentes

- a. Los royalties, provenientes de las empresas binacionales estatales, constituyen los recursos ideales para la materialización de los procesos de planificación local, puesto que su envergadura, es suficientes para iniciar y desencadenar progresivamente un crecimiento de las economías locales, dotando de servicios e infraestructuras que beneficien a la población, generando mayores capacidades productivas, comerciales y sociales, por lo que el aprovechamiento de estos recursos es más que fundamental para el municipio.
- b. No hemos observado las fiscalizaciones técnicas ni el proceso de seguimiento de las obras de parte de las unidades técnicas de la Municipalidad, teniendo en cuenta que son obras realizadas en bienes de dominio público.
- c. No se respetaron los porcentajes de gastos establecidos en la Ley, por lo que se entiende la utilización indebida de los fondos recibidos, incumpliendo los porcentajes establecidos por las leyes vigentes en la materia.
- d. En consecuencia, la actual Alta Autoridad de la Institución debería implementar también otras investigaciones tendientes a sancionar a los intervinientes. De darse las circunstancias, deberán iniciarse las acciones pertinentes a fin de recuperar y resarcir los daños por pagos mal efectuados, acorde con las observaciones realizadas.
- e. Es importante tener en cuenta que toda transgresión o violación o incumplimiento de de las normas jurídicas que regulan los pagos con fondos provenientes de Royalties, y que surjan como consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las obligaciones impuestas a las autoridades y funcionarios que se encuentran al servicio de la Municipalidad, traen aparejadas responsabilidades que deben ser profundizadas o deslindadas por las investigaciones o los hechos ya relevados, para sancionar a los responsables.
- f. Si surgieran indicios o pruebas de responsabilidad civil y/o penal de los funcionarios intervinientes en el proceso observado de utilización de Royalties, la actual administración se verá compelida a impulsar los trámites de rigor pertinentes en los ámbitos correspondientes.

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 sectores de Obras y Planificación.

Atentamente,

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