
Informe Especial N° 10
“Proyectos para obras inconclusas y sin perspectivas”
Monumento a San Roque González de Santa Cruz

AUDITORIA EXTERNA MUNICIPALIDAD DE ENCARNACION

7 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	Proceso de contratación incompleto e irregular	3
3.3.1	Omisión del proceso de contratación obligatoria.....	3
3.3.2	Obra solo a nivel de proyecto sin lógica ni acorde con los festejos de los 400 años.	4
3.3.3	Obtención de préstamos para financiar proyectos inviables	4
3.3.4	Proyecto inviable sin estudios de factibilidad ni estratégicos.....	5
3.3.5	Rendiciones incompletas e improcedentes	5
4	CONCLUSIONES	6

1 OBJETIVO DEL EXAMEN

Presentamos este Informe Especial N° 10, como complemento de los Informes de la Ejecución Presupuestaria, que incluye análisis, consideraciones y conclusiones sobre los procesos de contrato para la elaboración del Proyecto Ejecutivo *del Monumento a San Roque González de Santa Cruz a ser construido en el sector de Mboi Kaé*.

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 saldos expuestos en la partida 842 30 001 Aporte a Entidades e Instituciones Sin Fines de Lucro de la Ejecución Presupuestaria 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 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. Se analizaron las cuentas en forma profunda. No obstante, hay aspectos que continuamos investigando, y por lo tanto, podríamos ampliar estos análisis y conclusiones en informes futuros.

En este caso específico, nos avocamos al estudio de los documentos referentes a estos dos proyectos en todas las Dependencias de la Municipalidad de Encarnación. Estas investigaciones fueron hechas en base a la revisión integral de ordenanzas, contratos y a los antecedentes proveídos por el Sector de Archivo y los procedimientos aplicados en ambos casos. Este informe complementa análisis anteriores sobre los Aportes a Entidades sin Fines de Lucro.¹

3 ENFOQUE Y ANALISIS

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

3.1 MARCO LEGAL

- Constitución Nacional
- Ley 3.966/10 "Orgánica Municipal"
- Ley 1535/99 "De Administración Financiera del Estado"
- Decreto 8127 reglamentario de la Ley Ley 1535/99
- Ley 2051/03 "De Contrataciones Públicas"
- Leyes de Presupuesto y sus Decretos Reglamentarios de los Ejercicios 2013, 2014 y 2015
- 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.

¹ Informe Especial N° 1 del 10/10/2016

3.2 ANTECEDENTES

El 30 de agosto de 2013, la Municipalidad de Encarnación emite una Resolución N° 2.401/13 Por la cual se reconoce la “Comisión Municipal de Conmemoración de los 400 Años de la Ciudad de Encarnación” durante el mandato de la Lic. Elida Bartonchelo Arzamendia.

Durante los años 2014 y 2015 la Municipalidad de Encarnación entregó Gs. 456.000.000 a esta Comisión para la elaboración del Proyecto Ejecutivo del Mirador y Anfiteatro de la Ciudad de Encarnación, más conocido como el Monumento a San Roque González de Santa Cruz a construir en un predio municipal en Mboi Ka'ê.²

El proyecto ejecutivo se adjudicó a Vicicon SA. sin concurso ni licitación. Dicho Proyecto no incluye en el producto final el presupuesto del costo de la obra. Esta empresa tuvo el siguiente esquema de pagos:

Fecha	Numero	Empresa	Monto	OP	Cheque
4/04/2014	001-001-0000004	Vicicon S.A.	114,000,000	32359	23693812
16/5/2014	001-001-0000007	Vicicon S.A.	114,000,000	32633	23694095
23/6/2014	001-001-0000009	Vicicon S.A.	114,000,000	32908	24817379
	Comprometido	Vicicon S.A.	114,000,000		
	Total		456,000,000		

El Proyecto Ejecutivo al carecer presupuesto, no tiene bases para la determinación si los honorarios pagados a esta empresa corresponden según la Ley de aranceles que rigen para los arquitectos y para la elaboración de este tipo de proyectos.

3.3 PROCESO DE CONTRATACIÓN INCOMPLETO E IRREGULAR.

Para erigir un supuesto e improbable Monumento a San Roque González de Santa Cruz, se transgredieron sistémicamente procesos administrativos y legales indispensables para precautelar el patrimonio municipal, sin ser prioridad en la gestión municipal.

3.3.1 Omisión del proceso de contratación obligatoria

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.³

² . 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 puesta en marcha futura.

³ **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.

En este caso la Comisión es la concesionaria para la obra y la exigencia según el Art. 5° es que llamen a Licitación Pública, que no fue implementada. Tampoco la Intendencia promovió la Ordenanza respectiva para autorizar a la Comisión la contratación de la obra. La responsabilidad en este caso es de la Intendencia, por aceptar la rendición incompleta⁴ y carente de validez de la Comisión por esta omisión.

Tampoco estos requisitos fueron cumplidos en el caso de la Construcción de la Escalinata del Barrio San Pedro por Gs. 231.406.230 en el 2015 para el contratista Julio Rubén Sykora a través de la misma Comisión.

3.3.2 Obra solo a nivel de proyecto sin lógica ni acorde con los festejos de los 400 años.

Resulta extraño y llamativo que la COMISION MUNICIPAL DE CONMEMORACION DE LOS 400 AÑOS DE LA CIUDAD DE ENCARNACION, creada inicialmente para la organización de los festejos relacionados se encargue de un proyecto multimillonario sin contar con los fondos ni con un presupuesto siquiera aproximado de la obra. En este orden de cosas, la Municipalidad de Encarnación desperdió Gs. 456.000.000 para una obra que solo queda en papeles, en anteproyectos, y desde todo punto de vista, resultó inviable. No existen Términos de Referencia ni hemos accedido al contrato con Vicicom SA, pero lo más notable es que no se cuenta en el producto final con un presupuesto de la obra, que es fundamental para la planificación futura.

La situación se agrava considerando que la Municipalidad atraviesa de hace varios años un déficit financiero muy importante. Es incapaz de cumplir con sus obligaciones básicas con empleados y proveedores; recurriendo constantemente a nuevos préstamos del sector bancario privado⁵.

3.3.3 Obtención de préstamos para financiar proyectos inviables

La Junta Municipal, mediante la Ordenanza N° 226/2014 de fecha 11/03/2014, autorizó al entonces Intendente Abog. Joel Omar Maidana la obtención de un préstamo de Gs. 4.000.000.000, para un supuesto inicio de obras del Monumento a San Roque González de Santa Cruz.

Las ampliaciones y reprogramaciones presupuestarias referentes al endeudamiento bancario son generales y en muchos casos, no están refrendadas o referenciadas por Resoluciones de la Junta Municipal en forma específica. Sin embargo, los préstamos

⁴ Algunos recaudos y requisitos obligatorios que no fueron cumplidos, son los siguientes:

- Rendición de cuentas documentada
- Contrato con la Comisión y de esta con el contratista
- Registro de entidades beneficiarias de aportes
- Disposición Legal Interna, con montos totales o parciales de transferencias que estarán afectadas por los procesos de contratación
- Certificado de inscripción Abogacía del Tesoro

⁵ Evolución de la deuda bancaria:

Periodo	s/Balance	Descubiertos	Intereses Devengados	TOTAL	aumento desde 2012
2013	4.803.907.546	487.800.988		5.291.708.534	31%
2014	10.477.913.980	856.311.246		11.334.225.226	180%
2015	15.815.434.253	4.604.213.990	634.275.806	21.053.924.049	421%

obtenidos durante el año 2014 solo fueron retirados con el objeto de refinanciar deudas bancarias anteriores y para otros fines muy distintos a los establecidos en la Ordenanza mencionada.

Los recursos de los préstamos bancarios se utilizan en forma indiscriminada, pues van a una Caja común, de donde se pagan según las urgencias, sin tener en cuenta ninguna de las obras para lo que fueron autorizadas. Esto permite arbitrariedades de la administración municipal, que utiliza los fondos autorizados por las Ampliaciones Presupuestarias, hacia otros destinos no autorizados

3.3.4 Proyecto inviable sin estudios de factibilidad ni estratégicos

No se han hecho estudios previos de factibilidad para la obra. La contratación del Proyecto ejecutivo no tiene coherencia ni es la resultante de la prueba de la hipótesis (anteproyecto). A esta etapa corresponde una revisión del anteproyecto. El Proyecto ejecutivo es la última de las etapas del proceso de diseño de cualquier construcción, y a diferencia del anteproyecto que es de las etapas básicas de diseño en la cual se establece lo que se va a construir, en el proyecto ejecutivo se establece el cómo se va a construir. Tan importante como el punto anterior es considerar el presupuesto disponible para la construcción, pues antes de elaborar los planos debe quedar claro cuánto dinero se puede invertir, para evitar diseñar un proyecto tan costoso que no pueda ser pagado por la Municipalidad.

La aceptación del producto de Visicom SA no tiene utilidad alguna, pues no está basado en ningún anteproyecto, ni incluye todos los productos o documentos básicos que todo Proyecto ejecutivo debería contener.⁶

No se explica tampoco el apuro en este proyecto que no está relacionado con ningún de Ordenamiento Territorial, Plan Director u otro Plan Estratégico. Es más, la máxima autoridad municipal integraba la Comisión Directiva del "Consejo Municipal de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Encarnación" reconocida según Resolución N° 3641/14. Esta Comisión por nota a la Intendencia y de acuerdo al mandato de la Asamblea del 9/2/14, solicita suscribir el contrato y ejecutar el proyecto Plan de Desarrollo Sustentable y Plan de Ordenamiento Urbano y territorial. En resumen, el proyecto del Monumento es una idea no relacionada con la visión estratégica de ciudad, que en el futuro tendrá como referencia el proyecto Encarnación+.

3.3.5 Rendiciones incompletas e impropiedades

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. Tampoco exigió 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.

⁶ Estudio topográficos y Planos de construcción, vigentes, aprobados y autorizados.

Especificaciones generales y particulares.

Procedimiento constructivo y Memorias de cálculo y estudio de mecánica de suelos.

Memorias descriptivas.

Calendarios de obra, Informe de impacto vial e Informe preventivo de impacto ambiental.

Cuantificación de obra o Presupuesto (con mediciones detalladas y precios unitarios)

No hemos encontrado evidencia de que en algún caso se hayan suspendido las transferencias por falta de Rendiciones. No hay constancia ni acta de que la Comisión para los 400 años haya decidido por si misma incursionar en Obras y Proyectos, pues no está dentro de sus objetivos y competencias, por carecer de un equipo técnico para encarar este tipo de tareas. Tal responsabilidad corresponde al municipio pues tiene los profesionales y las áreas de Obras y Planificación para su ejecución y control y las supuestas obras se harían dentro de inmuebles públicos municipales.

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 al ex-Intendente Abog. Joel Omar Maidana:

1. El proceso de transferencia y contratación de la empresa Vicicon S.A. por la “Comisión Municipal de Conmemoración de los 400 Años de la Ciudad de Encarnación” es irregular por:
 - a. Incumplir la Ley 1618/2000 de Concesiones de Obras y Servicios Públicos, pues las obras previstas serían edificadas en predios del dominio público municipal, sin autorización de la Junta Municipal y la omisión de la Licitación Pública, violando los principios de la transparencia y de la comunicación.
 - b. El proyecto ejecutivo presentado por la empresa no cuenta con un Presupuesto de Obras y se desconoce cuánto podría llegar a costar su construcción.
 - c. Tampoco se puede determinar si los honorarios por la elaboración del Proyecto se cobraron correctamente, pues la base para el cálculo de estos servicios parte del Presupuesto General de Obras
 - d. Esta Comisión no está en condiciones técnicas para encarar esta contratación ni para evaluar la procedencia de los productos recibidos.
 - e. Se omitieron estudios previos técnicos, de factibilidad y costos, que no permiten la estimación de la inversión probable y los condicionamientos técnicos. No se cuenta con un Anteproyecto que permita confeccionar el Proyecto ejecutivo.
 - f. Adjudicación directa al oferente, sin posibilidades para que se presenten otras ofertas. Esto confirma el direccionamiento para esta contratación.
2. La Ordenanza 226/2014 del 11/03/2014 autoriza la obtención de un préstamo de Gs. 4.000.000.000, destinado a la “Comisión Municipal de Conmemoración de los 400 Años de la Ciudad de Encarnación” tuvo las siguientes consecuencias:
 - a. No fue ejecutada, pues los prestamos obtenidos en el año 2014 o se tratan de refinanciaciones de deudas anteriores o se aplicaron a otros propósitos. Esto permite arbitrariedades de la administración municipal, que utiliza los fondos autorizados por las Ampliaciones y Reprogramaciones Presupuestarias, hacia otros destinos no autorizados

- b. Las autorizaciones de las modificaciones presupuestarias para el destino de los fondos de los préstamos bancarios, se diluyen en financiar erogaciones que no tienen que ver con esas autorizaciones. Los fondos van a una bolsa común y se utilizan arbitrariamente de acuerdo a las determinaciones de la Intendencia.
3. Las erogaciones solo se realizaron a nivel de proyecto con las siguientes consecuencias:
- a. No está acorde con los festejos de los 400 años
 - b. No existieron obras para el Monumento ni siquiera se presupuestaron en el 2015 y su realización futura es una quimera por su probable costo y no ser una obra prioritaria ni necesaria.
 - c. No se observan que los organismos técnicos municipales hayan tenido participación en un producto que afectaría inmuebles públicos municipales.
 - d. El gasto no es racional pues no está en concordancia con los objetivos estratégicos de la ciudad, más aun existiendo un “Consejo Municipal de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Encarnación”, a quien hubiera correspondido determinar a procedencia del Proyecto Ejecutivo.

Los antecedentes precedentes nos permiten considerar un daño patrimonial a la Institución, y no son procedentes los pagos para un producto que en el momento de su concepción, era irrealizable, por una parte; y por no cumplir los requisitos de la Ley 1.618/00, la omisión de la Licitación Pública y de los procedimientos administrativos y legales para las transferencias a la Entidades sin Fines de Lucro.

En nuestra opinión, las erogaciones mencionadas en este informe, no reúnen los requisitos de fondo y de forma para que esta transferencia sea considerada válida y legal. 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 sectores de Obras y Planificación.

Atentamente,

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