

Misión: “Proporcionar respuestas a las necesidades y expectativas de los sanlorenzanos y generar un impacto positivo a través de la implementación de políticas de buen gobierno y gerenciamiento transparente y sustentable de los recursos municipales”.

DICTAMEN DE AUDITORIA

Dictamen DGAI N° 02/2023

Señor

FELIPE SALOMON CASOLA

Intendente Municipal de la Ciudad de San Lorenzo

Presente

La Unidad de Auditoría Interna Institucional, en cumplimiento a su función de Control Interno, ha efectuado un examen del Balance General de la Institución al 31 de diciembre de 2022, el correspondiente Estado de Resultados y los Informes de Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Gastos, por el ejercicio cerrado en esa fecha. La preparación de los Estados Contables es de exclusiva responsabilidad de la Unidad de Contabilidad de la Dirección de Administración y Finanzas de la Municipalidad de San Lorenzo.

La elaboración de los Estados Contables fue efectuada sobre la base de la Ley 3966/10 Orgánica Municipal, la Ley 1535/99 De Administración Financiera del Estado, Decretos reglamentarios; y demás normas aplicables al Sector Público Municipal.

La revisión de los Estados Contables fue efectuada de acuerdo a la Resolución CGR N° 1095/08 “Por la cual se aprueba y dispone el uso del Manual de Auditoría Gubernamental para las Instituciones Públicas sujetas a la fiscalización y control de la Contraloría General de la República” y las Normas Auditoria Generalmente Aceptadas en cuanto sean aplicables al sector público, que fueron verificados y realizados con el fin de obtener un grado razonable de seguridad de que los estados contables no contienen errores significativos. Mi trabajo incluye un examen basado en pruebas selectivas de las evidencias que respaldan las informaciones y cifras expuestas en los estados contables, además incluye las pruebas de los elementos de juicio y comprobantes respaldatorios de las operaciones realizadas y la evaluación de los principios de contabilidad aplicados y de las estimaciones de importancia realizadas por la Administración, así también una evaluación de la presentación general de los Estados Contables.

1. En cumplimiento de las normas técnicas y financieras establecidas en la Ley “Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para la ejercicio fiscal 2022”, su Decreto reglamentario y reglamentaciones originadas tanto en el Ministerio de Hacienda y en la Contraloría General de la Republica, la Municipalidad de San Lorenzo ha informado oportunamente a los Organismos del Estado y de Control (Contraloría General de la República, Dirección General de Contabilidad Pública, Unidad de Departamentos y Municipios y Auditoría General del Poder Ejecutivo), con los requerimientos de presentación de Rendiciones de Cuentas de los recursos recibidos en concepto de las Regalías y Compensaciones y del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo.
2. La UAI ha realizado el proceso de evaluación preventiva y *a posteriori* de la totalidad de las documentaciones respaldatorias por erogaciones precedidas de procesos de contrataciones

Misión: “Proporcionar respuestas a las necesidades y expectativas de los sanlorenzanos y generar un impacto positivo a través de la implementación de políticas de buen gobierno y gerenciamiento transparente y sustentable de los recursos municipales”.

públicas, en cumplimiento de su Plan Anual de Auditoria, logrando un alto grado de evidencias a los efectos de emitir una opinión.

- 3. Se ha verificado la operación anual de endeudamiento con el sector bancario, por la suma de G. 12.000.000.000.- (guaraníes doce mil millones) destinado al financiamiento de servicios personales y a la cancelación de deudas por diversos conceptos.**

El crédito genera un costo financiero en Intereses, por la suma de **G. 1.087.821.018.-** (guaraníes un mil ochenta y siete millones ochocientos veintiún mil diez y ocho), y otros gastos de operación, por la suma de **G. 109.662.101.-** (guaraníes ciento nueve millones seiscientos sesenta y dos mil ciento uno).

Esta Unidad de Control, recomienda que en los siguientes ejercicios fiscales, la Administración Municipal deberá implementar medidas de austeridad y racionalidad en los gastos por servicios personales, ajustado a sus reales necesidades y arbitrar los mecanismos de mejoramiento de la recaudación para el cumplimiento regular de sus requerimientos financieros.

4. Pagos de Servicios del Personal Contratado por Jornales

Se observa en los legajos de gastos provenientes de pagos al Personal Contratado por Jornales, que no han cumplido con las disposiciones del Código Laboral relativo a la incorporación del Personal al régimen de seguridad social (aportes al IPS) o al régimen de jubilaciones y pensiones (aportes a la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal) o exigencias de facturas personales (como contribuyentes por servicios personales en relación de independencia).

Así, se observan Planillas de Salarios del Personal Municipal, desde el mes de mayo al mes de diciembre, pagos sin retención alguna, y las documentaciones como soporte, constituyen:

Planilla de Salarios del Personal Municipal

Reporte de Débitos del Banco Itaú

Reporte de Débitos del Banco Continental

Reporte de Cheques emitidos

Evidencias de retenciones de salarios a favor del Poder Judicial, Asociación de Funcionarios y otras no relacionadas a aspectos de jubilaciones, seguridad social o fiscal.

Sobre este punto, conviene señalar que obran en la Municipalidad, los antecedentes procesales que orientan al cumplimiento de las aportaciones a un régimen de jubilaciones o de seguridad social y no como contribuyente del fisco, por configurar la relación de dependencia:

Dictamen DGAJ N° 364 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que en la parte conclusiva afirma que: “... de las fundamentaciones expuestas podemos concluir que la actividad desempeñada por el personal contratado de las Gobernaciones y Municipios, dada la naturaleza de la misma y las condiciones en que se desarrolla; y se desenvuelve en la forma apuntada, entonces, en virtud del principio de la primacía de la realidad que rige en materia laboral, reuniría los elementos descritos en el análisis del presente dictamen

Misión: “Proporcionar respuestas a las necesidades y expectativas de los sanlorenzanos y generar un impacto positivo a través de la implementación de políticas de buen gobierno y gerenciamiento transparente y sustentable de los recursos municipales”.

para ser considerada como una prestación de servicios en relación de dependencia, razón por la cual estaría excluida como hecho generador del Impuesto al Valor Agregado”.

*A su vez, la Sub Secretaría de Estado de Tributación, emitió el Dictamen DEINT N° 70, que concluye en los siguientes términos: “ ... con base a las consideraciones de hecho y derechos expuestos en párrafos anteriores, la Administración Tributaria concluye que al existir una obligación legal de aportar a un régimen de jubilaciones y pensiones, o al sistema de seguridad social creado o admitido por ley o Decreto-Ley, por parte de las Municipalidades y Gobernaciones, **el servicio prestado por el personal contratado por estas entidades reúne los elementos para ser considerada como desarrollado en relación de dependencia, y por ende, dicho servicio no está gravado por el IVA..**”*

Como derivación de los dictámenes transcritos precedentemente, se realizó una Reunión Tripartita entre la Autoridad Administrativa del Trabajo, Sindicato de la Municipalidad de San Lorenzo y Representantes de la Intendencia Municipal, a fin de tomar las decisiones de interés del sector laboral de la Municipalidad, y en ese contexto, se decide excluir al Personal Contratado por Jornales (144) de la obligación de presentar facturas y eximir de las retenciones establecidas en el Decreto N° 3107/2019 y su actualización, 5087/21.

En conclusión, la Administración Municipal deberá dar estricto cumplimiento a las normas laborales y de seguridad social vigente, incorporando al Personal según corresponda, a la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal (Ley N° 122/83 y sus modificaciones) o al Instituto de Previsión Social (Decreto Ley N° 1860/50 y sus modificaciones).

Así mismo, no se ha dado cumplimiento al artículo 39° de la Ordenanza N° 23/2021, en relación al rubro 144 Jornales, estableciendo que... *“El rubro 144 Jornales deberá aplicarse mensualmente, según el equivalente a las 13 avas partes de los Créditos autorizados por Programas y ajustado al número del personal estrictamente necesario para la ejecución de las tareas propias del personal jornalero”.*

A este efecto, ningún Contrato de Personal deberá perfeccionarse sin el correspondiente Certificado de Disponibilidad Presupuestaria, el cual no deberá estar sujeto a modificaciones mientras se halle en vigencia el respectivo Contrato.

5. La ponderación del nivel de Ejecución del Presupuesto de Ingresos y de Gastos, evidencia el siguiente comportamiento:

Ingresos	2021		2022	
Ingresos Presupuestados	150.025.928.985	100,00%	176.200.484.841	100,00%
Ingresos Recaudados	97.893.518.108	65,25%	117.737.433.593	66,82%
Ingresos Corrientes	78.424.746.766	52,27%	87.707.339.449	49,78%
Ingresos de Capital y Financiamiento	19.468.771.342	12,98%	30.030.094.144	17,04%
Ingresos no Ejecutados	52.132.410.877	34,75%	58.463.051.248	33,18%

En el cuadro precedente, se aprecia un crecimiento importante de los Ingresos, del orden del 20,2% con respecto al ejercicio inmediato anterior.

Misión: “Proporcionar respuestas a las necesidades y expectativas de los sanlorenzanos y generar un impacto positivo a través de la implementación de políticas de buen gobierno y gerenciamiento transparente y sustentable de los recursos municipales”.

Así mismo, se observa un ligero incremento en la ejecución de los Gastos en general, equivalente al 2,4% respecto al ejercicio fiscal anterior (2021):

Gastos	2021		2022	
Gastos Presupuestados	150.025.928.985	100,00%	176.200.484.841	100,00%
Gastos Ejecutados Obligados	107.316.277.941	71,53%	109.644.695.181	62,23%
Gastos Pagados	90.424.957.375		92.616.042.242	
Deuda Flotante	16.891.320.566		17.028.652.939	
Gastos no Ejecutados	42.709.651.044	28,47%	66.555.789.660	37,77%
Servicios Personales	57.843.641.034		55.558.955.795	

En lo referente al movimiento patrimonial de la entidad municipal, y evaluados los informes comparativos del Balance General Anual de los años 2021 y 2022, observa la siguiente situación:

Activo	2021		2022	
Activo Corriente	42.644.075.796	32,49%	53.839.792.152	37,47%
Activo No Corriente	108.973.376	0,08%	1.495.685.099	1,04%
Activo Permanente	88.485.426.739	67,42%	88.358.477.356	61,49%
Total Activo	131.238.475.911	100,00%	143.693.954.607	100,00%

Pasivo y Patrimonio Neto	2021		2022	
Pasivo Corriente	44.513.184.731	33,92%	46.879.041.074	32,62%
Pasivo No Corriente	3.121.691.463	2,38%	14.912.299.582	10,38%
Patrimonio Neto	101.213.873.726	77,12%	83.603.599.717	58,18%
Resultados	-17.610.274.009	-13,42%	-1.700.985.766	-1,18%
Pasivo y Patrimonio Neto	131.238.475.911	100,00%	143.693.954.607	100,00%

Se observa una importante evolución positiva del Activo Institucional y una disminución del Resultado negativo, respecto al ejercicio fiscal inmediato anterior.

6. En fecha 15 de febrero de 2022, se ha presentado ante el Ministerio Público, formal denuncia por graves irregularidades presuntamente atribuibles a la administración anterior, entre las cuales se exponen:
 - a) Emisión y cobro de cheque sin respaldo documental, por G. 150.000.000.- (guaraníes ciento cincuenta millones)
 - b) Uso indebido de recaudaciones diarias, por G. 1.259.762.340.- (guaraníes un mil doscientos cincuenta y nueve millones setecientos sesenta y dos mil trescientos cuarenta).
 - c) Uso ilegal de fondos por el Comité de Emergencia Distrital de San Lorenzo, por G. 1.000.000.000.- (guaraníes un mil millones), siendo administrado por el entonces Intendente Municipal

Esta Unidad de Control Institucional no ha tenido acceso al avance procesal de la investigación por parte del Ministerio Público.

Misión: “Proporcionar respuestas a las necesidades y expectativas de los sanlorenzanos y generar un impacto positivo a través de la implementación de políticas de buen gobierno y gerenciamiento transparente y sustentable de los recursos municipales”.

7. Implementación del MECIP 2015

Como hecho relevante del ejercicio fiscal fenecido, es la adopción e implementación formal del Sistema de Control Interno – MECIP 2015, dispuesta por Resolución CGR N° 377/2016.

En este marco, se dictó la R.I.M.S.L. N° 1671/2022 "Por la cual se adopta la Norma de Requisitos Mínimos para Sistemas de Control Interno para Instituciones Públicas del Paraguay - NRM MECIP:2015 y la Matriz de Evaluación por Niveles de Madurez a ser utilizada en la Municipalidad de San Lorenzo".

Además, se dictó la R.I.M.S.L N° 1674/2022 "Por la cual se aprueba el Plan de Trabajo para el diseño, implementación, evaluación y mejora continua del Sistema de Control Interno MECIP:2015 - Versión 01 de la Municipalidad de San Lorenzo".

La Unidad de Auditoría Interna Institucional, realizó la evaluación del Nivel de Maduración del Sistema de Control Interno – MECIP 2015, obteniendo la siguiente calificación por Componente:

Evaluación del Nivel de Maduración del Sistema de Control Interno (SCI) - MECIP:2015			
Ambiente de Control	2,40	C-	Diseñado
Control de Planificación	1,72	DD	Inicial
Control de Implementación	1,95	DD	Inicial
Control de Evaluación	2,13	C-	Diseñado
Control para la Mejora	2,08	C-	Diseñado
SCI CONSOLIDADO	2,03	C-	Diseñado

En el marco del MECIP-2015, se dictó la Resolución I.M.S.L N° 2021/2022 – “Por la cual se aprueba el Plan de Mejoramiento Institucional v01, diseñado sobre las observaciones y recomendaciones expuestas en el Informe Final a la actividad de control practicada a la Municipalidad de San Lorenzo en cumplimiento a la Resolución CGR N°487/21 “Por la cual se aprueba la realización de Fiscalizaciones Especiales Inmediatas (FEI) a determinados Entes Sujetos de Control y se establecen los procedimientos a ser aplicados con relación al desarrollo de dichas actividades de control”; y se designan los funcionarios responsables de implementación y seguimiento”.

Dicho Plan de Mejoramiento consta de 14 Acciones de Mejoramiento a las observaciones formuladas por la Contraloría General de la República, las que deberán ser aplicadas con rigor por la Administración y, fundamentalmente, evitar las réplicas de malas prácticas administrativas de ejercicios anteriores.

Misión: “Proporcionar respuestas a las necesidades y expectativas de los sanlorenzanos y generar un impacto positivo a través de la implementación de políticas de buen gobierno y gerenciamiento transparente y sustentable de los recursos municipales”.

La Dirección General de Auditoría realizará una evaluación del nivel de cumplimiento de dichas acciones, durante el primer semestre del año en curso, dentro del Plan de Actividades DGAI 2023.

8. Procedimientos de Contrataciones

Se observa que la Administración Municipal, a través de la Dirección de Contrataciones Públicas, gestionó durante el año 2022, la cantidad de 64 (sesenta y cuatro) llamados a través del Portal de Contrataciones Públicas, según el siguiente resumen:

Cantidad de procesos	Modalidad	Monto por Modalidad
46	Contratación Directa	2.722.090.484
7	Concurso de Ofertas	5.880.635.611
11	Licitación Pública	46.548.237.056
64	TOTAL ADJUDICACIONES	55.150.963.151

Llamados con	Impacto en el Presupuesto 2022	33.251.540.813
Llamados Plurianual con	Impacto en el Presupuesto 2023	21.899.422.338

Además, la Administración ha utilizado el Portal de Contrataciones Públicas para las compras virtuales, conforme con los Convenios Marcos disponibles:

Total Compras por Convenio Marco: 24 operaciones por Monto Total G. 244.703.000.-

A criterio de esta Auditoría, la Administración ha cumplido con los procedimientos establecidos en la Ley N° 2051/03 “De Contrataciones Públicas” y sus reglamentaciones.

OPINION:

En mi opinión, los mencionados estados financieros, patrimoniales y presupuestarios al 31 de diciembre de 2022, excepto por los señalados en los puntos 3 y 4 del presente dictamen, presentan razonablemente, en todos sus aspectos importantes, la situación patrimonial y financiera de la Municipalidad de San Lorenzo y los resultados de las operaciones cerradas en esa fecha, de conformidad con las normas contables gubernamentales generalmente aceptadas en la República del Paraguay.

San Lorenzo, 30 de marzo de 2023

Director General
Dirección General de Auditoría Institucional