

ESTADO APURE

MUNICIPIO SAN FERNANDO DE APURE

ALCALDÍA

EVALUACIÓN TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA DE PROYECTO

San Fernando, capital del estado Apure, fue fundada el 28-02-1788, y fue elevado a municipio autónomo el 17-12-87, según Ley de División Política Territorial del estado Apure, (Gaceta Oficial Extraordinario de fecha 22-12-87). Está conformado por 4 parroquias: San Fernando, Arichuna, El Recreo y San Rafael de Atamaica, cuenta con una población de 377.756 habitantes, según datos suministrados por el Instituto Nacional de Estadísticas del Censo año 2001, y su Concejo Municipal está conformado por 9 ediles, en el ejercicio 2005, le fueron asignados recursos por Bs.F. 22,32 millones.

Alcance y Objetivo de la Actuación

La actuación estuvo orientada a la evaluación técnico-administrativa del proyecto “Mejoramiento del Sistema de Drenaje Urbano (Embaulamiento de Canal) en el sector, La Milagrosa”, por Bs.F. 319,99 mil, suscrito por la alcaldía del municipio San Fernando de Apure del estado Apure, en el ejercicio 2005, con recursos provenientes de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE).

Observaciones relevantes

La Alcaldía del municipio San Fernando de Apure, solicitó por ante la Dirección de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior y Justicia, hoy Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia, recursos para la ejecución del proyecto “Mejoramiento del Sistema de Drenaje Urbano (Embaulamiento de Canal) en el sector, La Milagrosa”, los cuales fueron aprobados según Cuenta N° 109, punto N° 01 de fecha 29-08-2005, con cargo a la LAEE, por Bs.F. 319,99 mil.

En tal sentido, la administración municipal incluyó en el presupuesto reconducido de ingresos y egresos en el ejerci-

cio 2005, (Gaceta Municipal N° 273 de fecha 01-02-2005), el proyecto “Mejoramiento del Sistema de Drenaje Urbano (Embaulamiento de Canal) en el sector, La Milagrosa”, por Bs.F. 320,00 mil, imputado a la partida presupuestaria 404.16.00.00, otras construcciones del dominio público.

Para la materialización del referido proyecto, la municipalidad otorgó por adjudicación directa el contrato N° DDU-023-2005 de fecha 19-10-2005, por Bs.F. 319,99 mil, según resolución N° 87-2005 de fecha 07-10-2005, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2, del artículo 87, de la Ley de Licitaciones vigente para la fecha, (Gaceta Oficial N 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001), el cual dispone que se podrá proceder por adjudicación directa, cuando el monto de la contratación sea por un precio estimado de hasta 11.500 U.T.; en función de la unidad tributaria vigente para la fecha de la contratación, equivalente a Bs.F. 338,10 mil.

En el expediente del contrato, no se evidenció certificado de inscripción en el Registro Nacional de Contrataciones (RNC) de la empresa contratista, al respecto, el artículo 36, del capítulo III, inscripción de los contratistas, de la Ley de Licitaciones, señala: (...) “Para presentar ofertas en todo procedimiento de Licitación General, Selectiva, o Adjudicación Directa regidos por el presente Decreto Ley, cuyo monto sea superior a quinientas Unidades Tributarias (500 UT) en el caso de adquisición de bienes o contratación de servicios, o a mil quinientas (1.500 UT) en el caso de construcción de obras, deben estar inscritas en el Registro Nacional de Contratistas”. Por su parte, el artículo 3, de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5.096 de fecha 16-09-96, establece: “...al documento principal se anexará una copia del certificado de inscripción vigente en el Sistema Nacional de Registro de Contratistas, expedido por el Registro Nacional de Contratista...”. La circunstancia antes expuesta denota la falta de sinceridad en los procesos de selección de contratista llevados por la municipalidad, sin garantizar la transparencia de los procesos, así como la selección de la empresa más conveniente para el cumplimiento de las metas y objetivos planteados.

A los efectos de hacer cumplir las obligaciones que asume el contratista a través del contrato celebrado, la Alcaldía constituyó una fianza de Fiel Cumplimiento en fecha 25-10-2005, no obstante, la misma se concretó posteriormente a la fecha de suscripción del contrato (19-10-2005), al respecto, el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), establece que el sistema de control interno que se implante en los entes y organismos deberá garantizar que antes de proceder a la adquisición de bienes, contratación de obras y servicios, o a la elaboración de otros contratos que impliquen compromisos financieros, los responsables deben asegurarse de prever las garantías suficientes y necesarias para responder por las obligaciones que ha de asumir la contratista. Por su parte, el artículo 10, de las CGCEO prevé "...para garantizar el cumplimiento de todas las obligaciones que asume según el contrato, el Contratista deberá constituir, antes de la suscripción del contrato, una fianza de fiel cumplimiento otorgada por un instituto bancario o una empresa de seguros, a satisfacción del Ente Contratante, de acuerdo al texto elaborado por éste y hasta por la cantidad que se indique en el documento principal...". En este sentido, cabe destacar, que las garantías constituyen un mecanismo de protección a los intereses patrimoniales del Estado, toda vez que con la contratación administrativa las entidades buscan, entre otros objetivos, la satisfacción del interés público, el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administradores.

La circunstancia antes expuesta, denota deficiencias en el sistema de control interno aplicado al proceso de contratación llevado por la municipalidad, que no permitió a la administración asegurarse del cumplimiento de los extremos previstos en los mencionados artículos 38, de la LOCGRSNCF y 10, de las CGCEO, en consecuencia, no se garantizó la inversión ante eventuales incumplimientos por parte del contratista.

Se le otorgó, a la empresa contratista anticipo por Bs.F. 159.999,00 según orden de pago N° 5818 de fecha

31-10-2005, del cual se ha amortizado la cantidad de Bs.F. 65.544,83 mediante valuación N° 1, en atención a lo establecido en el artículo 53, de las CGCEO, resultando a recuperar saldo por Bs.F. 94.454,17. Tal circunstancia, obedece a que la administración municipal no aprobó ni canceló en su oportunidad, las valuaciones 2 y 3, tramitadas por la empresa en fecha 14-02-2007, mediante las cuales se amortizaría el monto restante del anticipo otorgado, aunado a que posteriormente en fecha 07-11-2007 se rescindió el referido contrato mediante resolución 159-2007.

No se evidenciaron las gestiones emprendidas por la alcaldía a los fines de la recuperación del referido saldo, mas no se elaboró el respectivo corte de cuenta para determinar: cantidades adeudadas a la alcaldía por concepto de anticipo no amortizado y por la indemnización prevista en el literal c, del artículo 113, de las CGCEO, así como, las posibles sumas adeudadas a la empresa contratista por concepto de obras ejecutadas y no canceladas, entre otros; con el objeto de proceder a la ejecución de las fianzas de anticipo y fiel cumplimiento, realizar el finiquito contable del contrato y cerrarlo administrativamente. Circunstancias que podrían conllevar daños al patrimonio municipal en virtud de la rescisión del contrato.

Mediante comunicación S/N° de fecha 09-01-2006, la empresa solicita la aprobación de la modificación N° 1, al presupuesto original del contrato por concepto de aumentos, disminuciones y reconsideración de precios, la cual fue aprobada en fecha 16-01-2007 mediante oficio N° DDU-002-2007, es decir, un año después de la solicitud efectuada por la empresa; manifestando de esta manera que el ente contratante no fue oportuno en dar respuesta a la solicitud efectuada por la empresa, no obstante que para la ejecución de tales modificaciones, se requiere la previa aprobación por parte de la unidad administrativa correspondiente del ente contratante a tenor de lo dispuesto en los artículos 68 y 69, de las CGCEO, lo que denota deficiencias en el sistema de control interno aplicado a los procesos realizados por la administración municipal durante la ejecución de la obra, lo que puede ocasionar retrasos en la ejecución de los trabajos, e incremento en los costos de construcción.

Se observa, incongruencia en los períodos de ejecución reflejados en las valuaciones de obra ejecutada, respecto a

las fechas de las actas de paralización aprobadas por la administración municipal, toda vez que según valuaciones Nos. 1 y 2, la obra relacionada en las mismas se ejecutó entre el 25-10-2005 y el 05-03-2006, sin embargo los trabajos permanecieron suspendidos entre el 03-11-2005 al 30-01-2006, tal como se evidencia en actas de paralización y reinicio, anexadas en el expediente del contrato, como también, el período de ejecución reflejado en la valuación N° 3, entre el 05-03-2006 al 05-02-2007, no obstante, de acuerdo a una segunda acta de paralización aprobada, la obra no ha presentado movimiento alguno desde el 07-03-2006.

Se observó que la obra presentaba un lapso de ejecución de 2 meses, sin embargo, según acta de inicio, de fecha 25-10-2005 hasta la fecha de rescisión del contrato 07-11-2007, la misma reflejó un lapso de ejecución de 2 años y 8 días, aunado a que la obra permaneció suspendida por 1 año, 10 meses y 27 días, sin la evidencia de gestiones oportunas dirigidas a la exigencia de su culminación por parte de la administración municipal, a fin de evitar la pérdida de los recursos invertidos a consecuencia del deterioro por la acción climatológica.

Lo expuesto con anterioridad, no se ajusta a los principios de racionalidad, celeridad, eficacia, eficiencia y responsabilidad, en los cuales debe fundamentarse el ejercicio de la administración pública, de conformidad con el artículo 141, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, (Gaceta Oficial N° 36.860 Extraordinario de fecha 30-12-99). Asimismo, el principio de eficacia en el cumplimiento de los objetivos y metas fijados, consagrado en el artículo 19, de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), Gaceta Oficial N 37.305 de fecha 17-10-2001, establece que la actividad de los órganos y entes de la Administración Pública perseguirá el cumplimiento eficaz de los objetivos y metas fijados en las normas, planes y compromisos de gestión, bajo la orientación de las políticas y estrategias establecidas por el Presidente o Presidenta de la República, por el Gobernador o Gobernadora, el Alcalde o Alcaldesa según el caso.

Entendiendo que la Alcaldía, no ha establecido efectivos mecanismos de control que le permitan garantizar la correcta ejecución del proyecto objeto al análisis en los

términos previstos en el contrato; y tampoco emprendió acciones oportunas dirigidas a la preservación de los recursos invertidos, así como a la culminación y puesta en funcionamiento de los trabajos contratados.

Como resultado de la inspección *in situ* practicada, por la Contraloría del estado Apure conjuntamente con la Contraloría Municipal de San Fernando en fecha 01-07-2009, a los trabajos objeto de la obra “Mejoramiento del Sistema de Drenaje Urbano (Embaulamiento de Canal) en el sector, La Milagrosa”, se determinó que la misma se encuentra inconclusa, abandonada con presencia de abundante material vegetal y de desechos sólidos, en estado avanzado de deterioro, y a la intemperie, producto de la acción climática y debido a que el canal se encuentra constantemente sumergido en agua, ya que actualmente está en servicio sin que los trabajos hayan sido culminados.

Por otra parte, según se desprende de las mediciones practicadas *in situ* por los Órganos de Control Fiscal antes indicados, la cantidad de concreto empleada para la construcción del muro derecho y la base del canal fue de 78,75 mts³, lo cual determina diferencias en cantidad respecto a lo relacionado en la valuación N° 1 para la partida N° 10, “Concreto FC 210 Kg/cm², para canales de sección rectangular, incluye transporte del cemento agregados hasta 50 mts. excluye el acero metálico”, que en función del precio original del contrato conlleva pagos a favor de la empresa contratista por Bs.F. 8.228,10.

Los particulares antes expuestos obedecen, por una parte, a que la obra permaneció paralizada del 07-03-2006 al 07-11-2007 fecha en que fue rescindido el contrato (1 año y 8 meses), la administración municipal no había emprendido acciones destinadas a la recuperación y culminación de la referida obra, y por la otra, a deficiencias en el control de la ejecución de las mismas por parte del ingeniero inspector, no obstante lo previsto en los artículos antes citados, así como en los artículos 40, 45, literales b, c, d, y f, y 56, de las referidas CGCEO, toda vez que éste debe realizar las mediciones de los trabajos ejecutados, comprobar la calidad y correcta ejecución de los mismos y efectuar las

objeciones que tuviere sobre las valuaciones de obra, antes de proceder a su conformación.

Eventos que pudieran afectar el patrimonio municipal, así como el interés de carácter colectivo, toda vez, que por el incumplimiento de la contratación y la tardanza de la municipalidad en la búsqueda de soluciones, la obra no fue concluida; los recursos invertidos en la ejecución de la misma se han visto afectados por el deterioro de los trabajos ejecutados; y no se alcanzó el objetivo del proyecto, el cual no era otro que optimizar la calidad del sistema de drenajes del sector, con miras a solucionar la problemática ambiental y de salud existente.

Conclusiones

Del análisis a las observaciones precedentes, se constató que en la administración municipal existen fallas de control interno e inobservancia de instrumentos legales que inciden negativamente en el funcionamiento del ente y en la salvaguarda de su patrimonio, toda vez, que durante la contratación y la ejecución de la obra “Mejoramiento del Sistema de Drenaje Urbano (Embaulamiento de Canal) en el sector, La Milagrosa”, se evidenció, entre otras, las situaciones siguientes: otorgamiento del contrato sin que la empresa estuviese inscrita en el RNC, omitiendo así las disposiciones previstas en la Ley de Contrataciones; suscripción extemporánea de la fianza de fiel cumplimiento para responder por las obligaciones asumidas por los contratistas; anticipos pendientes por amortizar por Bs.F. 94.454,17; trámite de valuaciones por parte de la empresa contratista sin que la administración municipal haya emitido respuesta alguna, retrasos no justificados en la ejecución de la obra. Dado al incumplimiento de la contratación y a la tardanza de la

municipalidad en la búsqueda de soluciones, la obra no fue concluida, y los recursos invertidos en la ejecución de la misma se han deteriorado, afectando el patrimonio municipal, así como intereses de carácter colectivo, sin alcanzar el objetivo del proyecto, el cual demostraba la intención de optimizar la calidad del sistema de drenajes del sector, con miras a solucionar la problemática ambiental y de salud existente.

Recomendaciones

Sobre la base de los resultados obtenidos en la actuación, se estima emprender acciones concretas para subsanar las deficiencias señaladas y evitar su reincidencia, a cuyo efecto se recomienda al ciudadano Alcalde y demás personal directivo de la municipalidad:

- Aplicar los procedimientos previstos en la Ley de Contrataciones para la adquisición de bienes, prestación de servicios y contratación de obras, para garantizar la selección de empresas contratistas.
- Establecer las garantías necesarias y suficientes en la previa suscripción de contratos para hacer cumplir las obligaciones asumidas por las empresas contratistas.
- La Dirección de Desarrollo Urbano, deberá implementar mecanismos de seguimiento y control para la ejecución de obras, así como, velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley de Contrataciones Públicas y su Reglamento.
- Garantizar la correcta inversión de los recursos a través de la debida elaboración y aprobación de presupuestos de obra con sus respectivos análisis de precios.
- Recuperar y culminar las obras, para optimizar la calidad del sistema de drenajes.