

ESTADO DELTA AMACURO

MUNICIPIO PEDERNALES

ALCALDÍA

OPERACIONES ADMINISTRATIVAS

**1000 Aspectos preliminares**

1200 Alcance

1201 La actuación estuvo orientada a la evaluación de las operaciones administrativas, presupuestarias y financieras llevadas por la Alcaldía del municipio Pedernales del estado Delta Amacuro, relacionadas con: el pago de deudas laborales relativas a cesta tickets, aguinaldos, bonos vacacionales y aumentos salariales, evaluación del proceso de adquisición de bienes muebles de los años 2010 y 2011, así como de la contratación y ejecución de obras correspondientes a 12 contratos (35,29% del total) por Bs. 7,76 millones (61,20% del total) de un universo de 34 contratos suscritos por Bs. 12,68 millones, otorgados por la Administración Municipal durante los ejercicios económicos de los años 2010 y 2011, con recursos provenientes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE), así como del Consejo Federal de Gobierno.

1300 Objetivos generales y específicos

1301 Determinar que las operaciones administrativas, presupuestarias y financieras relacionadas con el pago de deudas laborales, proceso de selección de contratistas, y contratación y ejecución de obras, se efectuaron conforme a las disposiciones legales que rigen la materia.

**2000 Características generales**

2100 Características generales del objeto evaluado

2101 El municipio Pedernales fue creado oficialmente en fecha 31-01-96 (Gaceta Municipal Ordinaria N° 01-2006). Su actividad principal es la explotación petrolera del Delta del Orinoco y la pesca. Según la Ordenanza de Presupuestos de Ingresos y Gastos del Municipio Pedernales, correspondiente

al ejercicio fiscal del año 2010, le fueron aprobados recursos por Bs. 17,31 millones, mientras que en el año 2011, contó con Bs. 22,88 millones para su gestión.

**3000 Observaciones derivadas del análisis**

3001 Para la fecha de la actuación fiscal (08-2012) la Alcaldía del municipio Pedernales no contaba con la Ejecución Presupuestaria correspondiente al ejercicio económico financiero del año 2010. Al respecto, las Normas Generales de Control Interno (NGCI) Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, en su artículo 23, establece: “Todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa (...) b.) Las autoridades competentes del organismo o entidad adoptarán las medidas necesarias para salvaguardar y proteger los documentos contra incendios, sustracción o cualquier otro riesgo, e igualmente, para evitar su reproducción no autorizada”. La situación antes descrita se originó por debilidades en el sistema de control interno de la Alcaldía, en cuanto a implantar medidas necesarias que garanticen el adecuado resguardo de la documentación inherente a las operaciones presupuestarias, circunstancia que limitó la verificación de las afectaciones financieras y presupuestarias efectuadas por la Alcaldía de Pedernales durante el respectivo ejercicio fiscal.

3002 De la revisión efectuada a la Ejecución Presupuestaria de la partida 4.01.00.00.00, “Gastos de Personal” correspondiente al ejercicio económico financiero del año 2011, se determinó que la información contenida en la columna denominada: “Pagado” correspondiente a los registros de la partida presupuestaria 4.01.05.01.00 “Aguinaldos a Empleados” y 4.01.05.04.00 “Aguinaldos a Obreros” de los meses de noviembre y diciembre, así como los correspondientes a la partida presupuestaria 4.01.04.18.00 “Bono Compensatorio de Alimentación a Obreros” del mes de septiembre, discrepan de los montos totales de las órdenes de pago emitidas por la Administración Municipal, durante el período en referencia. Al respecto, el artículo 3 de las NGCI prevé: “El control interno

de cada organismo o entidad debe organizarse con arreglo a conceptos y principios generalmente aceptados de sistema y estar constituido por las políticas y normas formalmente dictadas, los métodos y procedimientos efectivamente implantados y los recursos humanos, financieros y materiales, cuyo funcionamiento coordinado debe orientarse al cumplimiento de los objetivos siguientes: (...) b) Garantizar la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información presupuestaria, financiera, administrativa y técnica (...). Lo antes expuesto, se originó por debilidades en cuanto a un adecuado control en los registros de la ejecución del presupuesto, lo que trae como consecuencia, falta de sinceridad y exactitud en la información presupuestaria generada por la Alcaldía, porque no permite conocer la afectación y disponibilidad real del presupuesto, ocasionando limitaciones para adquirir nuevos compromisos, producto de la subestimación en las cantidades disponibles, de acuerdo con los registros en la ejecución del presupuesto llevado por ésta.

3003 Las 8 órdenes de pago correspondientes al adelanto de prestaciones sociales por Bs. 101.700,00, carecen de los soportes documentales que demuestren la sinceridad de este adelanto, tales como: la solicitud del adelanto de prestación de antigüedad efectuada por el beneficiario y la proforma para la formalización del requerimiento, presupuestos, título de propiedad de los inmuebles a reparar y facturas, entre otros; adicionalmente 3 de éstas por Bs. 34.000,00 estaban destinadas a la adquisición de equipos electrodomésticos, sin ajustarse a los supuestos establecidos en la normativa legal que regula la materia, mediante los cuales procede el otorgamiento del adelanto de prestaciones de antigüedad. Sobre los particulares expuestos, el párrafo segundo del artículo 108 de la Ley Orgánica del Trabajo (LOT) Gaceta Oficial N° 5.152 Extraordinario de fecha 19-06-97 y su reforma según Gaceta Oficial Extraordinario N° 6.024 de fecha 06-05-2011, establece: "(...) El trabajador tendrá derecho al anticipo hasta de un setenta y cinco (75%) de lo acreditado o depositado, para satisfacer obligaciones derivadas de: a) La construcción, adquisición, mejora o reparación de vivienda para él y su familia; b) La

liberación de hipoteca o de cualquier otro gravamen sobre vivienda de su propiedad; c) Las pensiones escolares para él, su cónyuge, hijos o con quien haga vida marital; y d) Los gastos por atención médica y hospitalaria de las personas indicadas en el literal anterior. (...)".

3004 Por su parte, el artículo 74 del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo (RLOT) Gaceta Oficial N° 38.426 de fecha 28-04-2006 prevé: "(...) El patrono o patrona o la entidad respectiva, podrá exigir al trabajador o trabajadora información sobre el destino de la suma de dinero solicitada en anticipo, o del crédito o aval, según fuere el caso, y las pruebas que lo evidencien".

3005 Las situaciones anteriormente planteadas se originaron por debilidades en cuanto a la implementación de mecanismos de control interno en el área de recursos humanos, que garantizan la verificación previa al pago de adelantos de prestaciones de antigüedad, de los extremos previstos en la ley para tal fin. Esta circunstancia trajo como consecuencia que las erogaciones efectuadas carezcan de sinceridad, así como el pago de Bs. 34.000,00 por conceptos no previstos en la Ley.

3006 Se determinó que la Administración Municipal incluyó en el cálculo del monto de adelantos de prestaciones de antigüedad, conceptos que no aplican para determinar esta estimación, tales como pago de vacaciones o bono vacacional fraccionado e intereses de prestaciones de antigüedad. Aunado a esto, incorporó la alícuota del bono de fin de año sin incluir en éste la correspondiente al bono vacacional. Al respecto, el párrafo quinto del artículo 108 de la LOT, establece: "(...) La prestación de antigüedad, como derecho adquirido, será calculada basado en el salario base devengado en el mes al que corresponda lo acreditado o depositado, incluyendo la cuota parte de lo percibido por concepto de participación en los beneficios o utilidades de la empresa, de conformidad con lo previsto en el artículo 146 de esta Ley y de la reglamentación que deberá dictarse al efecto (...)". Asimismo, el artículo 54 del RLOT expresa: "A los efectos de determinar el salario base para el cálculo

de las prestaciones, beneficios e indemnizaciones de naturaleza laboral, se tomarán en consideración las percepciones salariales que se causen durante el lapso respectivo, aun cuando el pago efectivo no se hubiere verificado dentro del mismo. (...)” La situación planteada se originó por debilidades de control en el proceso de otorgamiento del anticipo de prestaciones de antigüedad, que no permitieron a la Administración Municipal advertir que se estaban incluyendo alícuotas no contempladas en el referido RLOT, lo que produjo que se realizaran pagos adicionales, a favor de los beneficiarios, no previstos en la legislación, afectando de esta manera el patrimonio municipal.

3007 De las órdenes de pago objeto de análisis, la N° 0505-2010-DIC de fecha 29-12-2010 por Bs. 40.000,00, excede al 75% que debió ser acreditado al funcionario beneficiario, toda vez que los haberes disponibles para el pago del referido adelanto correspondían sólo a Bs. 28.662,14, del total acumulado en prestaciones para la fecha del otorgamiento (Bs. 38.216,19). Al respecto, el párrafo segundo del artículo 108 de la LOT, prevé: “El trabajador tendrá derecho al anticipo hasta de un setenta y cinco (75%) de lo acreditado o depositado (...)”. Tal situación se originó por cuanto la Alcaldía Municipal consideró para el cálculo del referido beneficio, conceptos que no aplican para determinar los montos acumulados por el trabajador por concepto de antigüedad, lo que produjo que los pagos efectuados por adelanto de prestaciones carezcan de exactitud, sinceridad y legalidad, así como asumir pagos por cálculos sobreestimados en Bs. 11.337,86.

3008 En la Ordenanza de Presupuestos de Ingresos y Gastos de los años 2010 y 2011, no se evidenciaron los créditos presupuestarios destinados para la “Adquisición de motores fuera de borda para ser donados a distintas personas del Municipio Pedernales”, objeto del contrato N° ALC-FIDES-016-2010, ni para la ejecución de las obras objeto de los contratos Nros: ALC-FIDES-0003-2010; ALC-FIDES-0007-2010; ALC-FIDES-0017-2010; y en las Actas de Sesión efectuadas durante el período objeto de análisis, no se observaron créditos adicionales acordados

por el Concejo Municipal a los fines de disponer de los recursos necesarios. Al respecto, el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal refiere que el sistema de control interno que implanten los entes y organismos, deberá garantizar que antes de proceder a la adquisición de bienes o servicios o a la elaboración de contratos que impliquen compromisos financieros, los responsables se aseguren de que exista disponibilidad presupuestaria. Tal situación pone de manifiesto la existencia de deficiencias en los controles presupuestarios llevados por la Municipalidad, lo que conllevó a que ésta efectuara compromisos sin contar con los recursos presupuestarios necesarios para tal fin, lo cual no le permite llevar un efectivo control sobre las operaciones que realiza, comprometiendo así el patrimonio municipal.

3009 En el Concurso Cerrado N° CC-001-FIDES-ALC-PEDERNALES-2010 de fecha 22-07-2010, se invitaron a cinco empresas a participar en la “Adquisición de motores fuera de borda para ser donados en las Comunidades indígenas del Municipio Pedernales, estado Delta Amacuro”, por Bs. 775.200,00, de las cuales, dos empresas son del mismo empresario, ocupando cargos de Presidente y Vicepresidente, siendo éstos los accionistas mayoritarios de las empresas. No obstante, ninguna de las ofertas presentadas por estas empresas fueron rechazadas durante el proceso de selección de contratista. Al respecto, los artículos 2 y 71 de la Ley de Contrataciones Públicas (LCP) Gaceta Oficial N° 39.503 de fecha 06-09-2010, prevén en su artículo 2: “Las disposiciones de la presente Ley se desarrollarán respetando los principios de (...), transparencia, honestidad, eficiencia, igualdad, competencia, publicidad y deberán promover la participación popular a través de cualquier forma asociativa de producción.” Artículo 71: “La comisión de contrataciones en el proceso posterior del examen y evaluación de las ofertas, debe rechazar aquellas que se encuentren dentro de alguno de los supuestos siguientes: (...) 4. Que diversas ofertas provengan del mismo proponente. (...)”. La referida situación se deriva por fallas de control en el proceso de evaluación de los documentos legales de

las empresas participantes en el procedimiento de selección de contratista, lo que trajo consigo el impedimento de la sana competencia, al no invitarse al proceso de contratación a diferentes empresas con el fin de garantizar los principios de transparencia, honestidad, igualdad y competencia, estipulados en el artículo 2 de la precitada LCP, quedando en desventaja las demás empresas participantes ante tal situación.

3010 En los procesos de selección de contratistas para la adquisición de bienes y para la ejecución de obras objeto de análisis, la Comisión de Contrataciones no requirió a las empresas invitadas a estos procesos, las garantías de mantenimiento de las ofertas previstas en el artículo 65 de la LCP, el cual señala: “Los oferentes deben obligarse a sostener sus ofertas durante el lapso indicado en el pliego de condiciones. Deben presentar además, junto con sus ofertas, caución o garantía por el monto fijado por el órgano o ente contratante, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento, para asegurar en caso de que se adjudique, el mantenimiento de la oferta hasta el otorgamiento (...)”. Asimismo, las cartas de Declaración Jurada de Cumplimiento del Compromiso de Responsabilidad Social presentadas por los participantes durante los procesos de selección de contratistas, no indican la forma en que se haría efectivo dicho compromiso, ni el porcentaje del monto del contrato establecido para ellos. Al respecto, el artículo 38 del Reglamento de la Ley de Contrataciones Públicas (RLCP) Gaceta Oficial N° 39.181 de fecha 19-03-2009 establece: “Los oferentes en las modalidades de selección de contratistas (...), deben presentar, junto con sus ofertas, una declaración jurada la cual especifique el Compromiso (...)”. Las situaciones expuestas con anterioridad evidencian debilidades de control en los procesos de selección de contratistas llevados por la Unidad Contratante y/o la Comisión de Contrataciones, según el caso, las cuales no les permitieron advertir que los Pliegos de Condiciones no contenían aspectos relativos al mantenimiento de la oferta, así como la fijación del monto y naturaleza del Compromiso de Responsabilidad Social que debían comprometerse a cumplir las empresas, todo ello a los fines de garantizar los precios de las

ofertas presentadas hasta la fecha de suscripción de las contrataciones, y evitar la discrecionalidad por parte de las empresas en el cumplimiento del Compromiso de Responsabilidad Social, y que este compromiso no satisfaga los requerimientos del entorno social del ente contratante.

3011 Para los contratos Nros ALC-FIDES-017-2010, ALC-FIDES-021-2010, ALC PEDERNALES-001-2011, ALC-PEDERNALES-004-2011, ALC PEDERNALES-006-2011, ALC-PEDERNALES-007-2011, ALC PEDERNALES-012-2011 y ALC-PEDERNALES-015-2011, no se constituyeron las Fianzas de Fiel Cumplimiento ni se evidenció en las valuaciones de obra ejecutada la respectiva retención en sustitución de la referida fianza; y para el contrato N° ALC-FIDES-002-2010 de fecha 15-05-2010, la Fianza se constituyó con posterioridad a la firma de los contratos (17-05-2010). Al respecto, los artículos 93 y 100 de la LCP contemplan: “A los efectos de la formalización de los contratos, los órganos o entes contratantes deberán contar con la siguiente documentación: (...) 3. Solvencias y garantías requeridas(...). En caso de no constituir una fianza, el órgano o ente contratante podrá acordar con el contratista retención del diez por ciento (10%) sobre los pagos que realice, cuyo monto total retenido será reintegrado al momento de la recepción definitiva del bien u obra o terminación del servicio”. Lo antes mencionado evidencia debilidades en el sistema de control interno relacionadas con el proceso de contratación, que no le permitieron a la Alcaldía contar con las garantías necesarias a los fines de salvaguardar los recursos y bienes que integran el Patrimonio Municipal, lo cual colocó además a la Administración en desventaja para ejercer, si fuere necesario, cualquier acción en caso de incumplimiento de las obligaciones asumidas por las empresas contratistas.

3012 En el presupuesto original y modificado, así como en el cuadro demostrativo del cierre de obras de los contratos Nos. ALC-FIDES-0002-2010, ALC-FIDES-0003-2010, ALC-FIDES-0007-2010 y ALC-FIDES-0013-2010, se incluyó la ejecución de partidas referidas a “Replanteo”, cuya actividad está incluida en el alcance de las restantes partidas

del presupuesto que lo requieran, razón por la cual no se justifica el pago de la misma de manera adicional. Al respecto las Normas COVENIN 2000-92 PARTE II. A EDIFICACIONES y 2000-2:1999 EL SUPLEMENTO N° 1 de la Norma, establecen en los apartes 2.6 y 2.27, respectivamente, ALCANCE DE LAS PARTIDAS, lo siguiente: (...) “Como criterio general, la nivelación y el replanteo necesarios están incluidos en el alcance de las Partidas que así lo requieran (...)”. Por su parte, la Norma COVENIN 2000-1987, PARTE I CARRETERAS, CAPÍTULO 2. Actividades Preparatorias, aparte 2-6, incluye al “Replanteo”, señalando adicionalmente en el aparte 2-090 relativo a la Forma de Pago, lo siguiente: “No se reconocerá pago alguno por la ejecución de los trabajos comprendidos bajo este capítulo”. Lo antes expuesto pone de manifiesto, fallas en la elaboración de los presupuestos de obras por parte de las empresas contratistas, respecto a los criterios establecidos en las referidas Normas para el alcance de las partidas de obra, así como deficiencias en los controles internos llevados por la Municipalidad, por cuanto no se efectuó objeción alguna sobre las mencionadas partidas en la oportunidad de la aprobación de los presupuestos. Tales circunstancias, conllevaron pagos a favor de las empresas contratistas por Bs. 62.533,03, por concepto de pago doble relativo a la actividad de replanteo.

#### 4000 Consideraciones finales

##### 4100 Conclusión

4101 Del análisis de las observaciones precedentes se evidencia que en la Alcaldía del municipio Pedernales existen fallas en el sistema de control interno e inobservancia de instrumentos legales, que inciden negativamente en el funcionamiento del ente y la salvaguarda de su patrimonio, tales como: discrepancia entre los montos de los registros presupuestarios y las órdenes de pago; ordenación de compromisos sin efectuar las correspondientes modificaciones presupuestarias (créditos adicionales) para dotarlos de disponibilidad; cancelación de adelanto de prestaciones sociales sin los soportes correspondientes (Bs. 101.700,00), destinados a fines distintos a los previstos en la normativa legal

que regula la materia (Bs. 34.000,00) e incluyendo en el cálculo conceptos que no aplican para la determinación del monto, así como cancelación de montos superiores al 75% de los haberes del beneficiario, lo que generó un pago adicional de Bs. 11.337,86; suscripción de contratos para la adquisición de bienes y ejecución de obras omitiendo las disposiciones previstas en la LCP, en cuanto a la transparencia en los procesos de selección de contratistas y al establecimiento del compromiso de responsabilidad social; y ausencia de suscripción de fianzas de fiel cumplimiento que garanticen las obligaciones asumidas por los contratistas. Asimismo, se determinaron deficiencias en los sistemas de control, relacionados con la contratación y ejecución de obras, en virtud de que se evidenciaron pagos a favor de empresas contratistas por Bs. 62.533,03 por concepto de partidas incluidas en los presupuestos, cuyas actividades ya están contenidas en el alcance de otras partidas.

##### 4200 Recomendaciones

4201 Respecto a lo expuesto anteriormente, y dada la importancia de las deficiencias señaladas, se considera oportuno recomendar al Ejecutivo Municipal y a las Direcciones de Recursos Humanos, y de Gestión y Desarrollo Urbano lo siguiente:

- a) Establecer mecanismos de control que permitan la adecuada formulación y ejecución del presupuesto, a los fines de garantizar los créditos presupuestarios necesarios para asumir los distintos compromisos, así como el correcto registro de los pagos efectuados, que permita preservar la utilidad de tales registros como instrumentos para la toma de decisiones.
- b) Implementar mecanismos que le permitan garantizar, previo a la autorización y cancelación de adelantos de prestaciones de antigüedad, que los mismos sean destinados a los fines previstos en la normativa correspondiente, y que se hayan calculado en los términos establecidos en la misma.
- c) Adoptar mecanismos de control necesarios que coadyuven a la aplicación de los procedimientos

tos previstos en la LCP para la adquisición de bienes, prestación de servicios y contratación de obras.

- d) Velar para que se constituyan previo a la suscripción de los contratos, las garantías necesarias y suficientes que permitan a los contratistas responder por las obligaciones asumidas.
- e) Respecto a los pagos a favor de contratistas, por concepto de partidas incluidas en los presupuestos, cuyas actividades ya están contenidas en el alcance de otras partidas, se deberán efectuar las gestiones pertinentes a los efectos de la recuperación de los montos correspondientes y remitir a este organismo contralor los documentos probatorios de las acciones emprendidas para tal fin.