

ESTADO COJEDES

INSTITUTO DE DESARROLLO HABITACIONAL URBANO Y RURAL

DESIGNACIÓN DEL TITULAR DE LA UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA

El Instituto de Desarrollo Habitacional Urbano y Rural del estado Cojedes (INDHUR), fue creado según Gaceta Oficial Extraordinario del Estado Cojedes N° 66, de fecha 12-01-99, modificada mediante Ley de Reforma Parcial de la Ley de Creación del Instituto de Desarrollo Habitacional Urbano y Rural del Estado Cojedes, (Gaceta Oficial N° 208 Extraordinario, de fecha 31-12-2002). Tiene por objeto ejecutar y administrar la política de vivienda del estado Cojedes, a través de la formulación de planes, programas y proyectos, mediante el financiamiento oportuno de programas de asistencia habitacional, conforme a los lineamientos establecidos en el Plan de Desarrollo del estado y las políticas nacionales que en esa materia formule el Ejecutivo Nacional, contribuyendo así al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Alcance y objetivo de la actuación

La presente actuación fiscal, se circunscribió al análisis exhaustivo del Concurso Público para la designación del Titular de la Unidad de Auditoría Interna del Instituto de Desarrollo Habitacional Urbano y Rural del estado Cojedes (INDHUR), convocado por las máximas autoridades del citado Instituto en el año 2008; a fin de verificar la legalidad y sinceridad de los procesos llevados a cabo, con el objeto de constatar que el mismo se haya ajustado a lo previsto en el Reglamento sobre Concursos Públicos para la designación de los Contralores Distritales y Municipales, y los Titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Nacional, Estatal, Distrital y Municipal y sus Entes Descentralizados, (Gaceta Oficial N° 38.386 de fecha 23-02-2006).

Observaciones relevantes

Se constató, que la documentación suministrada como expediente del concurso realizado para la designación del

Titular de la Unidad de Auditoría Interna del INDHUR, convocado por las máximas autoridades del citado Instituto durante el año 2008, fue remitida de forma incompleta, careciendo de algunos recaudos. Cabe destacar que la Presidenta del INDHUR, indicó que en dicha Institución no reposaba ningún expediente en el que se encontraran todos los recaudos solicitados de forma ordenada y cronológica. Al respecto, los artículos 12 y 50 del Reglamento sobre Concursos Públicos para la designación de los Contralores Distritales y Municipales, y los Titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Nacional, Estatal, Distrital y Municipal y sus Entes Descentralizados, señalan entre otros, que se formará un expediente en el cual se insertarán en orden cronológico los documentos que lo conforman, así como, el expediente del concurso para la designación de los referidos titulares de las Unidades de Auditoría Interna *en comento*, y deberán permanecer en los archivos del área de recursos humanos del respectivo ente u organismo convocante, por un lapso mínimo de 3 años.

De la revisión efectuada por este Máximo Organismo de Control, a la documentación presentada por el INDHUR relacionada con la ciudadana que resultó ganadora del referido concurso, se evidenció que la misma no cumplía con el requisito mínimo establecido de 3 años (equivalente a 36 meses) de experiencia laboral en materia de control fiscal en órganos de control fiscal; no obstante lo establecido en el numeral 6, del artículo 14, del Reglamento *ejusdem* vigente para la fecha, el cual señala que para poder participar en el concurso, los aspirantes deberán poseer no menos de 3 años (equivalentes a 36 meses) de experiencia en materia de control fiscal en órganos de control fiscal.

Así mismo, con el fin de corroborar la realización de los referidos cursos y talleres por parte de la mencionada ciudadana, se solicitó información a 2 Fundaciones las cuales fueron las instituciones encargadas de dictar los cursos en comento, evidenciándose de acuerdo con información suministrada que: no fue avalada su asistencia al Taller “El Procedimiento para la Determinación de Responsabilidades Administrativas, Reparos y Multas, año 2005”, no aparece en los registros de la Fundación la realización del Curso “Las Potestades de Investigación de los Órganos de Control

Fiscal, año 2005” y; no se encontró ninguna factura donde aparezca la mencionada ciudadana como asistente al curso “Función de Control por Parte de la Unidad de Auditoría Interna”. En este sentido, se determinó que dichas fundaciones no avalaron la participación de la supra mencionada ciudadana en los referidos cursos y talleres; además de no haber podido presentar la misma, los certificados originales de los cursos objeto de análisis.

Todos los hechos y situaciones expuestas precedentemente, se originaron debido a que la máxima autoridad del INDHUR así como los miembros del Jurado Calificador del referido concurso, no establecieron una adecuada planificación de las actividades a cumplir para llevar a cabo el proceso de escogencia y posterior designación del Auditor Interno. Asimismo, se evidencia la falta de un adecuado sistema de control interno, que asegure la observancia de las bases y metodologías que rigen los Concursos Públicos para la designación de los titulares de los Órganos de Control Fiscal, previstas en el Reglamento ya mencionado, lo que atenta no sólo contra los principios de honestidad, participación, transparencia y responsabilidad que regulan a la administración pública, consagrados en el artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sino también, contra las condiciones de transparencia objetividad e imparcialidad que deben regir en estos concursos, los cuales están señalados en el numeral 3, del artículo 4, del citado Reglamento.

Conclusiones

Del análisis practicado, se concluye que el Concurso celebrado para la designación del titular de la Unidad de Auditoría Interna del Instituto de Desarrollo Habitacional Urbano y Rural del estado Cojedes (INDHUR), presentó fallas en cuanto a la aplicación del Reglamento sobre los Concursos Públicos para la Designación de los Contralores Distritales y Municipales, y los Titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Nacional, Estatal, Distrital y Municipal y sus Entes Descentralizados, (Gaceta Oficial N° 38.386 de fecha 23-02-2006), toda vez que: el expediente del referido concurso no se encontraba debidamente foliado y conformado; fue remitido de manera incompleta; y la ciudadana quien resul-

tó ganadora del mismo, no reunía los requisitos establecidos en los numerales 3 y 6 del artículo 14, del ya mencionado Reglamento, relacionados con la solvencia moral y la experiencia laboral en materia de control fiscal en órganos de control fiscal; y en tal sentido, los miembros del Jurado Calificador debieron declarar desierto el referido concurso, por lo que la máxima autoridad del INDHUR debió proceder a convocar a uno nuevo dentro de los 30 días hábiles siguientes a la declaratoria, tal como lo establece el artículo 41 del Reglamento *supra* mencionado. Tales situaciones no garantizaron la objetividad, transparencia del proceso, validez y confiabilidad de los resultados, todo esto estipulado y de obligatorio cumplimiento de conformidad con lo dispuesto en el instrumento normativo *ejusdem*.

Recomendaciones

En virtud de la importancia de las observaciones señaladas y con el firme propósito de que éstas sean subsanadas, en beneficio de una gestión administrativa eficiente y eficaz, este Máximo Organismo Contralor recomienda a las Máximas Autoridades del Instituto de Desarrollo Habitacional Urbano y Rural del estado Cojedes (INDHUR) y a las personas quienes sean juramentadas como Jurado Calificador, a los fines de la realización de un nuevo Concurso, lo siguiente:

- El expediente del Concurso Público a efectuarse para la designación del Titular de la Unidad de Auditoría Interna del INDHUR, deberá estar conformado por toda la documentación exigida en el nuevo Reglamento sobre los Concursos Públicos para la designación de los Contralores Distritales y Municipales, y los Titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Nacional, Estatal, Distrital y Municipal y sus Entes Descentralizados (Gaceta Oficial N° 39.350 de fecha 20-01-2010) y deberá estar debidamente enumerado en forma consecutiva en números y letras en cada uno de sus folios.
- El Jurado Calificador deberá efectuar una evaluación exhaustiva a las credenciales de cada uno de los participantes inscritos y verificar el cumplimiento de los requisitos mínimos para participar en el concurso, previstos en el artículo 14 del referido Reglamento, así como descartar a aquellos participantes quienes no los reúnan, y declarar

desierto el procedimiento cuando en el mismo no exista un mínimo de 2 aspirantes, todo a los fines de garantizar la transparencia, objetividad y credibilidad que debe enmarcar la designación de los Auditores Internos de los Órganos del Poder Público Nacional, Estadal, Distrital, Municipal y sus Entes Descentralizados.

MUNICIPIO FALCÓN

ALCALDÍA

CONTRATACIÓN Y EJECUCIÓN DE OBRAS

El Municipio Falcón se encuentra ubicado al norte del estado Cojedes, y de acuerdo a cifras estimadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) para el año 2006, contaba con una densidad de población de 168,07 habitantes por Km². Tinaquillo, es la principal fuente de producción y empleo en los rubros: textil, metalúrgico, automotriz, construcción, producción de pintura de uso industrial y doméstico, el comercio formal y el matadero industrial. Se caracteriza, por contar con una zona industrial ubicada en la parroquia Tinaquillo y en su zona rural se desarrollan cultivos agrícolas y la ganadería.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación estuvo orientada a la evaluación administrativa y técnica de 6 contratos, de los cuales 3 fueron suscritos por la Alcaldía del municipio Falcón durante los años 2004 y 2005 con recursos provenientes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE), y los 3 restantes suscritos por el Instituto de la Vivienda de esa Municipalidad (INFIVAL) durante el año 2003, con recursos provenientes del Fondo de Aportes del Sector Público (FASP). En tal sentido, se seleccionaron 3 contratos para su inspección *in situ*.

Observaciones relevantes

De la revisión efectuada a la documentación relacionada con la contratación y ejecución de obras, se seleccionaron 3 contratos de obra suscritos por la Alcaldía, por un monto global de Bs.F. 2,54 millones, de los cuales Bs.F. 2,45 mi-

llones son recursos provenientes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y Bs.F. 88.222,99 de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE), y 3 contratos de obra suscritos por INFIVAL por un monto global de Bs.F. 363,59 mil, con recursos provenientes del Fondo de Aportes del Sector Público (FASP).

De los contratos Nos. 005-200406-02; 016-200409-02 y 015-200409-02, suscritos por la Alcaldía y los Nos. 008-70-2003 y 008-71-2003 suscritos por el INFIVAL, no se evidenció el certificado de inscripción en el Registro Nacional de Contrataciones (RNC) de las distintas empresas. Al respecto, el artículo 36 del Capítulo III Inscripción de los Contratistas de la Ley de Licitaciones, (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001), 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 que: "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, que no le garantiza a la Administración la transparencia de los procesos, así como la selección de la empresa más conveniente para el cumplimiento de las metas y objetivos planteados.

Para los contratos Nros. 005-200406-02; 016-200409-02; 008-70-2003; 008-71-2003 y 009-69-2003, las fianzas de fiel cumplimiento fueron constituidas con posterioridad a la fecha de la firma de las contrataciones, y para el contrato N° 015-200409-02 (Alcaldía) no se evidenció en el expediente del mismo la respectiva fianza, ni la retención en las valuaciones de obra ejecutada del 10% prevista en la cláusula séptima del documento principal, como sustitución de la misma.

Al respecto, los artículos 10 y 11 de las CGCEO prevén que 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, o podrá acordar la sustitución de la fianza de fiel cumplimiento por una retención que se hará en cada una de las valuaciones de obra ejecutada, hasta cubrir una cantidad igual al monto de la fianza. Por su parte, el artículo 38, numeral 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRS-NCF), Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001, refiere la obligatoriedad de los responsables de la contratación de obras de prever las garantías necesarias y suficientes para responder por las obligaciones que ha de asumir el contratista. Lo antes indicado, denota deficiencias en los procesos de contratación llevados por la Municipalidad, pudiendo quedar desamparado en el supuesto de que el contratista no cumpliera con los compromisos asumidos.

En las valuaciones de obra ejecutada de los contratos suscritos por la Alcaldía, no se evidencia la retención laboral prevista en la cláusula séptima del documento principal, la cual refiere: “(...) se retendrá a “EL CONTRATISTA” un cinco por ciento (5%) para garantizar los compromisos laborales de los trabajadores de “EL CONTRATISTA”. Tal situación pone de manifiesto deficiencia en los controles administrativos que le compete ejercer a la administración municipal, no pudiendo responder ésta, ante un eventual incumplimiento de las empresas con respecto a los referidos compromisos laborales.

Para los contratos Nros. 016-200409-02 y 015-200409-02 suscritos por la Alcaldía, se presentaron modificaciones al presupuesto original (aumentos y disminuciones), sin que se evidencie los respectivos presupuestos acompañados de las memorias justificativas, ni los documentos mediante los cuales la unidad administrativa correspondiente del ente contratante autoriza dichas modificaciones.

Al respecto, el artículo 33 de las CGCEO señala que durante la ejecución de la obra, el contratista podrá sugerir o solicitar cualquier modificación, la cual deberá estar

acompañada del respectivo presupuesto, y que sólo podrá realizarlas cuando reciba expresa autorización por escrito del ente contratante.

Lo antes expuesto, denota deficiencias en el control de la ejecución de obras que le compete a la inspección, a tenor de lo dispuesto en el artículo 45 literal h de las CGCEO, toda vez que ésta debe recibir, tramitar y evaluar las observaciones y solicitudes que formule por escrito el contratista en relación a la ejecución de la obra. Lo que imposibilita a la Administración Municipal llevar un efectivo control de la ejecución de obras contratadas.

La empresa ejecutora del contrato N° 005-200406-02 “Repavimentación de la Calle Páez en Pavimento Rígido en el Casco Central de Tinaquillo” suscrito por la Alcaldía, solicitó mediante valuación de fecha 26-08-2004, un anticipo contractual por Bs.F. 45.195,85, el cual fue pagado según orden de pago S/N de fecha 03-09-2004, no obstante, para las referidas fechas la empresa no había constituido la correspondiente fianza de anticipo (09-09-2004). Sobre el particular, el artículo 53 de las CGCEO indica que para proceder a la entrega del anticipo, el contratista deberá presentar una fianza de anticipo a satisfacción del ente contratante. Tal circunstancia tiene su origen en debilidades en el sistema de control interno aplicado en los procesos administrativos llevados por la Alcaldía, que no permitió a la administración asegurarse del cumplimiento de los extremos previstos en el artículo 53 de las CGCEO, toda vez que procedió al otorgamiento del anticipo sin que previamente se hubiese constituido la fianza correspondiente, lo que trae como consecuencia que no se garantice la recuperación de dicho monto, ante un eventual incumplimiento en que pudiera incurrir el contratista.

La obra objeto del contrato N° 015-200409-02 “Construcción de la Sede de la Subdelegación del cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas”, suscrito por la Alcaldía, fue iniciada en fecha 12-09-2005, presentando un retraso en el inicio de 2 meses y 6 días respecto al lapso de inicio previsto en el contrato (06-07-2005); por otra parte, fue culminada el 24-10-2006 según acta de terminación; reflejando un retraso de 6 meses y 18 días respecto al lapso de ejecución establecido en el documento

principal del contrato (06-04-2006), sin que se evidencie la solicitud y las respectivas prórrogas justificativas de tales retrasos, establecidas en los artículos 17 y 87 de las CGCEO. Tales circunstancias, ponen de manifiesto deficiencias en el control de ejecución de obras que le compete ejercer a la inspección, no obstante lo previsto en el artículo 45 literales a, m y ñ de las CGCEO, toda vez que ésta debe elaborar, tramitar y firmar conforme a los procedimientos previstos en las referidas condiciones de contratación, las actas de inicio, terminación y las que se deban levantar en los supuestos de prórrogas, conjuntamente con el ingeniero residente; situación que le resta sinceridad a las operaciones efectuadas por la dirección de ingeniería municipal, imposibilitándole llevar un efectivo control de la ejecución de obras contratadas por la administración.

La obra objeto del contrato N° 009-69-2003 suscrito por el Instituto de la Vivienda (INFIVAL), fue iniciada en fecha 17-02-2003 según acta firmada al efecto, no obstante, para la fecha de culminación de la actuación fiscal (08-06-2007), no se había suscrito la respectiva acta de terminación, observándose un retraso en el lapso de ejecución de 3 años, 10 meses y 23 días, sin que se evidencie la correspondiente acta de prórroga justificativa de dicho retraso prevista en el artículo 87 de las CGCEO, ni las diligencias practicadas por INFIVAL para la rescisión de las contrataciones y ejecución de fianzas, toda vez que en el expediente del contrato no se observó movimiento alguno posterior a la tramitación y pago de la valuación N° 1 (23-08-2004), todo ello con el objeto de la recuperación del anticipo no amortizado de Bs.F. 32.320,87, y proceder al finiquito y cierre administrativo del contrato. Tal situación, evidencia una vez más deficiencias en el control administrativo y técnico en la ejecución de las contrataciones por parte de INFIVAL, que no le permitió salvaguardar el patrimonio y los intereses del Municipio.

Conclusiones

Las situaciones mencionadas permiten concluir que durante el periodo evaluado, la Alcaldía del Municipio Falcón del Estado Cojedes y el Instituto de la Vivienda de esa Municipalidad (INFIVAL), presentaron debilidades de control interno que afectaron el correcto desempeño

de las operaciones administrativas y financieras que no se ajustan 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, así como al principio de planificación previsto en la Ley Orgánica de Planificación, el cual obliga a los entes y organismos a proyectar sus objetivos y metas estratégicos para distintos lapsos, así como a programar adecuadamente la contratación de obras, a los fines de lograr las metas planteadas en el tiempo previsto que garantizan la correcta inversión de los recursos, toda vez que se observó: la suscripción de contratos omitiendo las disposiciones contenidas en la Ley de Licitaciones vigente para la fecha de la actuación en cuanto a la inscripción en el Registro Nacional de Contratistas; suscripción extemporánea de las fianzas de fiel cumplimiento o falta de suscripción de las mismas para responder por las obligaciones asumidas por los contratistas; otorgamiento de anticipos sin que previamente se hubiese constituido la fianza respectiva; valuaciones sin la aplicación de la retención laboral prevista en el documento principal del contrato para responder por las obligaciones laborales contraídas; deficiencias en los sistemas de control relacionados con la ejecución de obras, en virtud de que se evidenciaron contratos con retrasos en el inicio y en la terminación no justificados; modificaciones a los presupuestos de obras (aumentos y disminuciones) sin las respectivas aprobaciones y anticipos pendientes por amortizar.

Recomendaciones

Sobre la base de los resultados obtenidos en la actuación, se estima emprender acciones concretas con miras a subsanar las deficiencias señaladas y evitar su repetición, así como obtener un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, a cuyo efecto se recomienda al ciudadano Alcalde, al presidente de INFIVAL y demás personal directivo de las entidades municipales:

- Implantar mecanismos de control necesarios que coadyuven a la aplicación de los procedimientos previstos en la Ley de Contrataciones Públicas y su reglamento, con miras a garantizar la selección de

empresas en términos de economía, igualdad, transparencia y competencia.

- La Municipalidad e INFIVAL deberán velar porque se constituyan, previo a la suscripción de los contratos, las garantías necesarias y suficientes que permitan a las contratistas responder antes las obligaciones asumidas.
- Con el fin de garantizar la calidad y correcta ejecución de las obras, la Municipalidad e INFIVAL deberán implementar mecanismos de seguimiento y control para la ejecución de obras, así como, velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones contenidas en las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras, actualmente previstas en la Ley de Contrataciones Públicas y su reglamento.
- INFIVAL, deberá emprender las gestiones pertinentes a los efectos de la recuperación de los montos correspondientes a los anticipos pendientes por amortizar y remitir a este Órgano de Control Fiscal los documentos probatorios de las acciones emprendidas para tal fin.

ALCALDÍA

LEGALIDAD DEL PROCEDIMIENTO PARA LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN PROYECTO DE DESARROLLO ENDÓGENO

El Municipio Falcón se encuentra ubicado al norte del Estado Cojedes, y de acuerdo a cifras estimadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) para el año 2006, contaba con una densidad de población de 168,07 habitantes por Km². Tinaquillo, es la principal fuente de producción y empleo en los rubros: textil, metalúrgico, automotriz, construcción, producción de pintura de uso industrial y doméstico, el comercio formal y el matadero industrial. Se caracteriza, por contar con una zona industrial ubicada en la parroquia Tinaquillo y en su zona rural se desarrollan cultivos agrícolas y la ganadería.

Alcance y objetivo de la actuación

Evaluar la legalidad de las operaciones realizadas por el Ejecutivo Nacional en la asignación de recursos así como la sinceridad en el manejo de los mismos por la Alcaldía del Municipio Falcón del Estado Cojedes, relacionadas con la

ejecución y supervisión del Proyecto: “Instalación de una Granja para la Explotación de Bovinos de Doble Propósito, Cachamas y Abejas en el Sector La Guamita–El Pernal”, ejecutado con los recursos del ejecutivo nacional, durante los años 2005-2007.

Observaciones relevantes

La Alcaldía del Municipio Falcón del Estado Cojedes presentó ante el Gabinete Móvil Regional un proyecto de desarrollo endógeno denominado: “Instalación de una Granja para la Explotación de Bovinos de Doble Propósito, Cachamas y Abejas en el sector La Guamita – El Pernal del Estado Cojedes”. En tal sentido, el Presidente de la República a través del Ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas (MPPEF), aprobó recursos por Bs.F. 1,21 millones al Municipio Falcón del Estado Cojedes, mediante decreto N° 3857 de fecha 29-08-2005, para la ejecución del citado proyecto.

Se constató, que fueron efectuados estudios técnicos y de mercado previo a la aprobación del proyecto. Sin embargo, no se pudo constatar la existencia de los estudios de factibilidad económicos, mapas, fotografías, soportes legales (permisos de los organismos competentes) y económicos, resumen ejecutivo del proyecto, así como el plan de mantenimiento del mismo. Al respecto, el artículo 10 del Decreto N° 1.257 de fecha 13-03-96, referente a las “Normas sobre evaluación ambiental de actividades susceptibles de degradar el ambiente”, (Gaceta Oficial N° 35.946 de fecha 25-04-96), establecen: “Los promotores de los programas y proyectos presentarán ante el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales los estudios de impacto ambiental, las evaluaciones ambientales específicas o los recaudos exigidos de acuerdo a lo previsto en el artículo 9° de este Decreto, conjuntamente con la solicitud de aprobación o autorización por la ocupación del territorio(...)”. Asimismo, la cláusula tercera, punto 2 del Convenio de Transferencia de Recursos, señala lo siguiente: “A los fines de la transferencia a que se refiere la cláusula primera del presente convenio, el Ejecutivo declara haber tenido a la vista a su entera y cabal satisfacción: (...) 2. Documento contentivo del proyecto a financiar: justificación, alternativas, impacto ambiental, alcance

socioeconómico de su ejecución y cuáles beneficios directos o indirectos traerá a la comunidad, mapas, fotografías, soportes legales (incluidos permisos de los organismos competentes) y económicos; como recaudos mínimos. Memoria descriptiva técnica y detallada con el respectivo plan de mantenimiento del Proyecto (...). En tal sentido, los referidos estudios preliminares al proyecto, debieron efectuarse previo a la suscripción del citado Convenio.

Lo precedentemente expuesto tiene su origen, en la ausencia de efectivos mecanismos de planificación y control en la selección de Proyectos, por parte de la Vicepresidencia de la República, toda vez que le fueron asignados recursos a la alcaldía sin asegurarse que dicha inversión estuviera garantizada y sin contar con todos los requisitos mínimos exigidos para la puesta en marcha del proyecto en referencia. Tales situaciones limitaron el conocimiento por parte del Ejecutivo Nacional y de la alcaldía, de las condiciones económicas, ambientales, sociales y de factibilidad, los cuales resultaban imprescindibles para determinar el éxito en la ejecución de la propuesta presentada.

La Municipalidad registró el gasto correspondiente al proyecto en referencia, por Bs.F. 1,21 millones en el Sector 15, Programa 01, Actividad 51, Partida 407.02.02.99.00 “Transferencias de Capital a Otros Organismo del Sector Público”. No obstante, de conformidad con el Plan Único de Cuentas emanado de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), los mismos debieron ser imputados a la Partida 4.07.02.01.01 “Transferencias de Capital a Personas”, ya que son aportaciones para gastos de capital efectuadas por un órgano del sector público a personas naturales o jurídicas sin fines de lucro del sector privado, para la realización de una inversión real. Por lo tanto, la administración municipal debe garantizar y asegurar, antes de proceder a realizar pagos, que la imputación presupuestaria se realice a la partida de gastos correspondiente de acuerdo a la naturaleza del mismo, ya que deben asegurarse que el gasto esté correctamente imputado a la correspondiente partida del presupuesto y que exista disponibilidad presupuestaria de conformidad con el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N°

37.347 de fecha 17-12-2001. Por consiguiente, al carecer de un adecuado control en la ejecución del presupuesto no puede garantizar que las transacciones realizadas en pro de una sana y transparente gestión pública, estén apegadas a la normativa que las regula.

La alcaldía dio inicio a una licitación selectiva para la ejecución del proyecto en referencia, invitando a 5 cooperativas, de las cuales sólo 2 asistieron al acto. La Comisión de Licitaciones basándose en lo establecido en el artículo 82 de la Ley de Licitaciones (LL), Gaceta Oficial N° 5.833 Extraordinario de fecha 13-11-2001, descalificó a las empresas asistentes, al no cumplir con la fianza de licitación exigida en el pliego de licitaciones, en atención al artículo 78 *ejusdem*, porque recomendó al ente contratante declarar desierto el acto, y optar por la adjudicación directa. Al respecto, el alcalde mediante exposición de motivos de fecha 03-10-2005, declaró desierta la licitación selectiva y procedió a la adjudicación directa, otorgándole la buena pro a una cooperativa que no participó en el referido proceso licitatorio.

Al respecto, el artículo 92 de la citada LL establece: “Declarada desierta la licitación debe procederse a una nueva del mismo tipo, salvo que por causa justificada, a juicio de las máxima autoridad del ente contratante y oída la Comisión de Licitaciones, se determine que no es conveniente iniciar otra licitación, en cuyo caso, se puede proceder por licitación selectiva, si la licitación fallida fuere una licitación general o por adjudicación directa si la fallida fuere una licitación selectiva. De manera que la Alcaldía del Municipio Falcón debió convocar nuevamente una licitación selectiva.

La referida adjudicación directa impidió al ejecutivo municipal analizar otras propuestas, a los fines de garantizar que el contrato se suscribiera en los términos más favorables a los intereses de esa entidad local en cuanto a la calidad, cantidad y precio de los bienes, así como en lo que se refiere a la oportunidad de su entrega y a la capacidad técnica y financiera de la empresa seleccionada.

La alcaldía adquirió 132 novillas preñadas, 102 vacas en producción y 10 toros, para un total de 244 semovien-

tes, así como 30.000 alevines para la cría de cachamas, tal y como fue presupuestado en el proyecto. Sin embargo, es de destacar que no constan en el expediente los documentos justificativos que respalden el control perceptivo aplicado por la alcaldía en cuanto a la recepción de éstos. Al respecto, el artículo 35 de la LOCGRSNCF establece que el control interno es un sistema que comprende los procedimientos para salvaguardar los recursos, verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa, promover la eficiencia, economía y calidad de sus operaciones para el cumplimiento de los objetivos y metas. En tal sentido, la ausencia de este registro se debe a debilidades y fallas de formulación y planificación del proyecto, así como la falta de mecanismos de supervisión que garanticen el cumplimiento a cabalidad de la ejecución del mismo, lo que afecta su legalidad y sinceridad.

En cuanto a los Convenios suscritos entre la alcaldía y las cooperativas beneficiarias del proyecto, específicamente del rubro de ganado de doble propósito y piscícola, se constató que tanto la cantidad de semovientes como de alevines presupuestados y adquiridos por la Municipalidad, no se corresponden con lo entregado a los cooperativistas beneficiarios.

Al respecto, los literales “a” y “b” del artículo 10 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, 18 y 23 *ejusdem*, prevén lo siguiente: “Los niveles directivos y gerenciales de los organismos y entidades deben: a) vigilar permanentemente la actividad administrativa, de las unidades, programas, proyectos y operaciones que tienen a su cargo; b) ser diligentes en la adopción de las medidas necesarias ante cualquier evidencia de desviación de los objetivos y metas programadas, detección de irregularidades o actuaciones contrarias a los principios de legalidad, economía y/o eficacia, siendo los responsables de la ejecución de los planes, programas y proyectos(...); e igualmente asegurarse de que todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas estén respaldadas con suficiente documentación justificativa, con información completa, exacta y adoptar las medidas necesarias para salvaguardar los documentos(...)”. Tal circunstancia obedece a la falta de efectivos mecanismos de supervisión que garantizaran el cumplimiento a cabalidad de la eje-

cución, control y gerencia de las actividades inherentes al Proyecto, lo que afecta la transparencia en la ejecución de los recursos.

Se constató que la Municipalidad contrató una fianza por Bs.F. 1.500,00 para el rubro apícola, emitiendo orden de pago N° 055096 de fecha 27-12-2005, a favor de la empresa aseguradora, sin que la misma se encuentre inserta en el expediente del proyecto. Asimismo, se verificó que la citada aseguradora no se encuentra debidamente registrada en la Superintendencia de Seguros, requisito indispensable contemplado en el artículo 47 de la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros, (Gaceta Oficial N° 5.561 Extraordinario de fecha 28-11-2001), el cual establece que “(...) todas las operaciones de seguros y reaseguros únicamente pueden ser realizadas por las empresas de seguros y las de reaseguros autorizadas por ley”. Tal situación pone de manifiesto que dicha empresa no fue debidamente examinada por la administración municipal, condición que no garantiza poder resarcir los daños que se produzcan por incumplimiento en el desarrollo de la actividad apícola.

El Instituto de Crédito Tinaquillo (INCRETI), como ente encargado del control y seguimiento del programa, realizó, previamente a la selección de las cooperativas beneficiarias, una visita a diferentes fundos con el fin de verificar la factibilidad de la producción de sus terrenos en el área de ganado de doble propósito, apícola y piscícola. Asimismo, aplicó criterios técnicos-económicos para su selección. En tal sentido, fueron seleccionadas 33 cooperativas para la entrega de 220 vacas o novillas y 33 toros, 24 cooperativas para la entrega de 10 colmenas cada uno para un total de 240 colmenas de abejas y 8 cooperativas para la entrega de 20.350 alevines para la cría de cachamas

Ahora bien, de los informes técnicos contentivos de los resultados del desarrollo del Proyecto endógeno en referencia, suministrados por el referido instituto, se desprende lo siguiente:

Durante la fase de ejecución del proyecto, algunos sectores beneficiarios del ganado de doble propósito, presentaron deficiencias de pastos y forrajes en las unidades de producción (fundos) debido al fuerte verano, que trajo

como consecuencia poca disponibilidad de agua necesaria para el riego de los pastos y para el consumo de los animales. Tal situación repercutió negativamente en los índices productivos ya que al no tener una buena alimentación se evidenciaron animales con bajo peso, infectados de garrapatas y pelaje en malas condiciones. Igualmente se constató el fallecimiento de animales debido a las condiciones ya mencionadas.

En cuanto al rubro apícola, los beneficiarios del mismo no recibieron de manera suficiente las asesorías técnicas necesarias por parte de la cooperativa encargada, tal como lo establecía el convenio suscrito con la alcaldía, lo que ocasionó en algunos sectores migración de abejas y enfermedades. Otro inconveniente detectado fue la falta de floración de la zona, que junto a los problemas ya mencionados generaron una disminución en la recolección de la cosecha de miel.

En cuanto al rubro piscícola, en algunos fundos hubo mal acondicionamiento de las lagunas donde se depositaron los alevines de cachamas, lo que aunado a la época de sequía, afectó la producción y desarrollo de esta especie.

De lo antes descrito, este Organismo Contralor precisa destacar que el referido proyecto presentó debilidades durante las fases de planificación, ejecución y desarrollo, puesto que los resultados reflejados difieren de lo inicialmente proyectado, toda vez que no se cumplió con el objetivo principal del proyecto, el cual era que estas Empresas de Producción Social fueran sostenibles y auto sustentables a través del tiempo.

La administración municipal no estableció efectivos mecanismos de seguimiento y control sobre la ejecución del referido proyecto, lo que conllevó a la omisión del cumplimiento de los objetivos y metas en beneficio de la comunidad. Tal situación contradice el principio de eficiencia que debe prevalecer en la asignación y utilización de los recursos públicos, consagrado en el artículo 20 de la Ley Orgánica de Administración Pública, (Gaceta Oficial N° 37.305 de fecha 17-10-2001), el cual señala que la asignación de recursos a órganos y entes de la Administración Pública se ajustará a los requerimientos de funcionamiento para el logro de sus objetivos y metas.

Conclusiones

Las situaciones mencionadas permiten concluir que el proceso llevado a cabo entre la Vicepresidencia de la República y la Alcaldía del Municipio Falcón del Estado Cojedes, relacionado con el otorgamiento de recursos para la ejecución del citado proyecto de desarrollo endógeno, no se ajusta a los principios de racionalidad, celeridad, eficacia, eficiencia y responsabilidad, de conformidad con el artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, así como el principio de planificación previsto en la Ley Orgánica de Planificación, (Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario de fecha 13-1-2001).

El proyecto, no contó con los estudios preliminares exigidos, previo a la suscripción del Convenio de Transferencia de Recursos, que permitieran determinar la factibilidad de su ejecución. Igualmente la alcaldía convocó a un proceso de licitación selectiva el cual fue declarado desierto, procediendo el Ejecutivo Municipal a la adjudicación directa, otorgándole la Buena Pro a una cooperativa que no participó en la licitación. Igualmente se evidenciaron debilidades y fallas en la formulación, planificación, supervisión y control de la ejecución del proyecto. También se constataron debilidades en la supervisión y control en la ejecución presupuestaria del gasto y en los mecanismos de supervisión y control en la ejecución del mismo. Además hubo falta de atención permanente sobre las actividades relativas al control del gasto, ausencia de mecanismos de control y supervisión por parte del ente coordinador, al no tomar las medidas pertinentes a fin de que se cumplieran con los objetivos y metas previstos.

Recomendaciones

En atención a las observaciones y conclusiones expuestas en el presente informe, y con el firme propósito de que las mismas sean atendidas y subsanadas en beneficio de una sana gestión administrativa más eficiente y efectiva, que tienda a la optimización de los recursos y la salvaguarda del patrimonio público, se recomienda al Ente Coordinador de Políticas Territoriales de la Vi-

cepresidencia de la República y a la máxima autoridad del Municipio Falcón del Estado Cojedes, lo siguiente:

- Crear los mecanismos de control necesarios que permitan verificar que antes de suscribir convenios que impliquen el financiamiento de proyectos estratégicos para el desarrollo municipal se conozca previamente la factibilidad de los mismos, a los fines de garantizar la inversión de la República
- Girar las instrucciones pertinentes, a los fines de que se establezcan los mecanismos de control para que los recursos asignados por el Ejecutivo Nacional sean ejecutados en las finalidades previstas y conforme a la normativa que lo regula.
- Fijar lineamientos en materia de control presupuestario que permita asegurarse del oportuno y cabal registro de la ejecución presupuestaria y financiera de los recursos asignados.
- Implementar efectivos mecanismos de control y supervisión que permitan a la administración, asegurarse de que antes de efectuar pagos, se haya verificado previamente el cumplimiento, así como la entrega del bien o servicio del objeto contratado a los fines de constatar la legalidad y sinceridad del pago.
- Someter las contrataciones para la adquisición de bienes y servicios al proceso de selección previsto en la normativa que los regula, a los fines de garantizar el cumplimiento de los principios de economía, transparencia, honestidad, eficiencia, igualdad y competencia los cuales tienden a lograrse mediante la aplicación de los procesos de selección de contratistas.

MUNICIPIO SAN CARLOS DE AUSTRIA

ALCALDÍA

EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO ENDÓGENO

El municipio San Carlos está conformado por 3 parroquias: San Carlos, Manuel Manrique y Juan Ángel Bravo, cuenta con una población estimada de 83.857 habitantes según censo del año 2001. El concejo del municipio San Carlos cuenta con 7 concejales y 13 miembros de juntas parroquiales. Para los ejercicios económicos financieros

2005, 2006 y 2007, le fueron aprobados recursos por las cantidades de Bs.F. 11,14 millones, Bs.F. 27,71 millones y Bs.F. 34,07 millones, respectivamente.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación estuvo orientada hacia la evaluación de la legalidad y sinceridad en el procedimiento aplicado para la asignación de recursos, así como en el manejo de los recursos recibidos por la Alcaldía del Municipio San Carlos del Estado Cojedes, para la ejecución de los Proyectos de Desarrollo Endógeno: “Planta Procesadora de Frutas” e “Instalación de un Núcleo de Desarrollo Endógeno para la Producción, Beneficio y Procesamiento del Café”, durante los ejercicios fiscales 2005, 2006 y 2007.

Observaciones relevantes

La Alcaldía del Municipio San Carlos de Austria presentó, ante el II Gabinete Móvil Regional celebrado por el Ejecutivo Nacional en la ciudad de Valencia del Estado Carabobo, una propuesta contentiva de la información referida a los proyectos “Instalación de un Núcleo de Desarrollo Endógeno para la Producción, Beneficio y Procesamiento del Café en el Municipio” y “Planta Procesadora de Frutas en el Municipio” con el fin de solicitar la asignación de recursos por Bs.F. 1,17 millones, los cuales fueron totalmente aprobados por el Ejecutivo Nacional, mediante Crédito Adicional al Presupuesto de Gastos asignado al Ministerio del Interior y Justicia (Gaceta Oficial N° 38.260 de fecha 29-08-2005), y transferidos a la Alcaldía del citado Municipio en fecha 31-08-2005.

Se determinó que, en el momento de la presentación de los proyectos ante la Vicepresidencia de la República, y de la suscripción de ambos contratos, que la Administración Municipal, no contaba con los estudios de impacto ambiental debidamente aprobados, ni con las autorizaciones para la afectación del territorio y de los recursos naturales por parte del Ministerio del Poder Popular para el Ambiente (MPPA), que permitieran determinar la factibilidad del mismo.

Al respecto, el artículo 129 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario de fecha 24-03-2000, establece que todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas deben ser previamente acompañadas de estudios de impacto ambiental y socio cultural.

Por otra parte, los artículos 2, 4 y 6 de las Normas Sobre Evaluación Ambiental de Actividades Susceptibles a Degradar el Ambiente, (Gaceta Oficial N° 35.946 de fecha 25-04-96), señalan que, artículo 2: “La evaluación ambiental se cumplirá como parte del proceso de toma de decisiones en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo, a los fines de la incorporación de la variable ambiental en todas sus etapas”; artículo 4: “Las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas, interesadas en desarrollar programas y proyectos que impliquen la ocupación del territorio deberán notificarlo al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, mediante la presentación de documento de intensión. La notificación se realizará al inicio de los estudios de factibilidad, a los efectos de la determinación por el señalado ministerio de la metodología a seguir para la evaluación ambiental correspondiente. El documento de intensión contendrá información sobre los objetivos, justificación y descripción de las opciones a considerar para el desarrollo del programa o proyecto propuesto, las acciones con potencial de generación de impactos para cada etapa, el cronograma de planificación y las inversiones estimadas”(…). Y en el artículo 6: “El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, requerirá la presentación de un estudio de impacto ambiental para los programas y proyectos relativos a las siguientes actividades: (...) 4. Agroindustria: (...) Plantas productoras de celulosa, pulpa y papel (...)”.

La inexistencia de los referidos estudios, obedece a la ausencia de mecanismos de control y planificación en el otorgamiento de recursos para el financiamiento del Proyecto por parte de la Vicepresidencia de la República, toda vez que fue entregada a la Alcaldía una cantidad importante de recursos sin asegurarse que dicha inversión estuviera garantizada y sin exigir los estudios

técnicos mínimos para la construcción de la Planta Procesadora de Café (Torrefactora) así como, debilidades en la formulación del Proyecto por parte de la Alcaldía. Tales situaciones limitaron el conocimiento por parte del Ejecutivo Nacional y de la Alcaldía, de las condiciones económicas, ambientales, sociales y de factibilidad, los cuales resultaban imprescindibles para determinar el éxito en la ejecución de la propuesta presentada.

El Proyecto de desarrollo endógeno “Instalación de un Núcleo de Desarrollo Endógeno para la Producción, Beneficio y Procesamiento del Café”, comprendía la adquisición de maquinarias, mobiliario y equipos para el procesamiento (torrefacción) del café, así como la construcción de un galpón y su acueducto para la instalación de los mismos. En tal sentido, la municipalidad suscribió 7 contratos por la suma global de Bs.F. 554,74 mil.

Dos de los 7 contratos relacionados con: “Servicios en el área de Venta de Vehículo de carga para el transporte de materia prima y producto terminado para la Torrefactora de Café La Comuna de Cojedés” y “Fabricación e Instalación de Línea de Torrefacción de Café en la parcela 02 sector j de la zona industrial de San Carlos”, se adjudicaron directamente exponiendo la falta de presencia de las empresas invitadas a participar en el proceso de licitación, establecido en el artículo 91, numeral 1 de la Ley de Licitaciones (LL) vigente, (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001), la comisión de licitaciones conviene en declarar desierto dicho proceso, recomendando realizar la adjudicación directa de acuerdo al artículo 92 de la misma ley, aún cuando por el monto les correspondía el proceso de Licitación Selectiva. Al respecto, el numeral 1 del artículo 72 de la LL, establece: “Puede procederse por Licitación Selectiva: 1. En el caso de la adquisición de bienes o contratación de servicios, si el contrato a ser otorgado es por un precio estimado desde mil cien unidades tributarias (1.100 UT) y hasta once mil unidades tributarias (11.000 UT)”. Asimismo, el artículo 92 *ejusdem* señala que: “Declarada desierta la licitación, debe procederse por una nueva del mismo tipo, salvo que por causas justificadas, a juicio de la máxima autoridad del ente contratante y oída la Comisión de Licitaciones, se

determine que no es conveniente iniciar otra licitación, en cuyo caso, se puede proceder por Licitación Selectiva, si la licitación fallida fuere una Licitación General o por Adjudicación Directa, si la fallida fuere una Licitación Selectiva”. ...Aunado a que en la inspección realizada por este Organismo Contralor en el mes de mayo del año 2007, se constató que la Planta Torrefactora de Café no había iniciado el proceso productivo.

Todo lo expuesto con anterioridad, manifiesta la falta de sinceridad en el proceso de selección de contratista llevado por la administración municipal, lo cual va en detrimento de los principios de economía, transparencia, eficiencia, igualdad y competencia previstos en el artículo 42 de la LL, impidiendo seleccionar la empresa más conveniente, garantizando de esta manera que los productos obtenidos tengan la calidad requerida, y que las metas y objetivos previstos sean alcanzados.

Uno de los 7 contratos suscritos, es referente a la “Electrificación en ATBTAP en la comunidad de Palambra”, por Bs.F. 171,54 mil, de 15-11-2005, con un lapso de ejecución de 3 meses, para lo cual se suscribió el Acta de Inicio en la misma fecha. Es de señalar, que para la fecha de la inspección realizada por este Organismo Contralor, los trabajos no se habían iniciado, sin evidenciarse las correspondientes actas de paralización, prórrogas, etc. No obstante, lo establecido en los artículos 40 y 45 de las Condiciones Generales de Contratación y Ejecución de Obras (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5.096 de fecha 16-09-96, señalan: Artículo 40: “El Ente Contratante ejercerá el control y fiscalización de los trabajos que realice el Contratista para la ejecución de la obra”. Artículo 45: “Son atribuciones y obligaciones del Ingeniero Inspector: ...d) Fiscalizar los trabajos que ejecute el contratista (...), i) Informar al menos mensualmente del avance técnico y administrativo de la obra y notificar de inmediato, por escrito, al Ente Contratante cualquier paralización o anomalía que observe en su ejecución... ñ) Elaborar, firmar y tramitar conforme al procedimiento establecido en estas condiciones las actas de paralización y reinicio de los trabajos y las que deban levantarse en los supuestos de prórroga, conjuntamente con el ingeniero residente y el contratista”.

La ausencia de documentación relacionada con las operaciones que realiza el ente contratante no permite garantizar una sana gestión pública y que las mismas estén apegadas a normativa alguna, aunado a la inobservancia de las atribuciones y obligaciones que debe tener el ingeniero inspector, por lo cual no es posible llevar un efectivo control en la ejecución de la obra.

En 2 de los 7 contratos antes referidos, relacionados con la “Construcción de cerca Perimetral en la Torrefactora del Café”, por Bs.F. 82.813,77, del 02-10-2006, las Fianzas de Fiel Cumplimiento y del Anticipo fueron suscritas en fecha 04-10-2006 y “Culminación de los trabajos de electricidad, instalación de lámparas, toma corrientes, interruptores. etc. en la Planta Torrefactora del Café” por Bs.F. 30.065,49, de 17-01-2007, las Fianzas de Fiel Cumplimiento y del Anticipo fueron suscritas en fecha 27-02-2007. En tal sentido, se determinó que las fianzas de fiel cumplimiento se constituyeron en fecha posterior a la suscripción del contrato, no obstante, lo indicado en el artículo 10 de las CGCEO, que establece lo siguiente: “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(...)”. La no exigencia de las fianzas por parte de la Municipalidad en el tiempo correspondiente, pone en desventaja a la Alcaldía en caso de incumplimiento por parte de la empresa contratista.

Con respecto a la verificación efectuada al Presupuesto Original y el Modificado de uno de los 7 contratos, relacionado con la Construcción de Galpón para desarrollo endógeno, se determinó que fue pagada la partida N° 01 correspondiente a la Nivelación y Replanteo. Al respecto, la norma COVENIN 2000-92 Parte II.A Edificaciones, en el capítulo 2 Criterios Generales de Codificación y Medición de Partidas, sub-capítulo 2.6 “Alcance de las Partidas”, establece lo siguiente: “(...) Como criterio general, la nivelación y el replanteo necesarios están incluidos en el alcance de las Partidas que así lo requieran (...). En general, toda labor o material involucrado en la ejecución de una Partida y cuya medición no se considera específicamente, se incluyen en el análisis de precios unitarios (...)”. Por su parte, la norma COVENIN

2000-87, Parte I CARRETERAS, Operaciones Preliminares, Capítulo 2 Actividades Preparatorias, aparte 2-6 incluye el Replanteo, señalando adicionalmente en el sub-capítulo 2-0.90 Forma de pago, “No se reconocerá pago alguno en la ejecución de los trabajos comprendidos bajo este capítulo”.

En tal sentido, los trabajos de nivelación y replanteo se encuentran inmersos en las partidas restantes que conforman el presupuesto de obra, por lo que no pueden ser canceladas de manera adicional al contratista, dejándose de utilizar esos recursos en otros bienes y servicios necesarios. Lo antes expuesto pone de manifiesto, deficiencias en los controles internos llevados por la Dirección General de Desarrollo Local de la Alcaldía, por cuanto no se efectuó objeción alguna a las referidas partidas, en la oportunidad de la aprobación del presupuesto de la obra, circunstancia que conllevó pagos injustificados a la empresa contratista por Bs.F. 227,53, pudiendo generar daño al patrimonio municipal.

En la ejecución de los recursos asignados al proyecto de desarrollo endógeno “Planta Procesadora de Frutas”, se constató que para la ejecución del referido proyecto la Alcaldía del municipio San Carlos suscribió un “Convenio General de Servicio y Cooperación entre el Servicio Autónomo Municipal de Desarrollo Agroindustrial de San Carlos (SAMDAS) y la Cooperativa Procesadora de frutas Ezequiel Zamora”. Asimismo, se evidenció que el SAMDAS llevaba a cabo el proceso de despulpar la fruta, y transferirla a la Cooperativa como materia prima para la elaboración de los concentrados de jugo. Proceso realizado en el galpón destinado para tal fin, propiedad del Municipio.

Se determinó que la Municipalidad desde el 16-11-2005, inició la compra de materia prima (fruta), manteniéndose ésta, hasta la fecha de término de la actuación fiscal realizada por este Organismo Contralor (01-06-2007), es decir, 18 meses después, siendo el tiempo establecido para la ejecución de dicho proyecto de 12 meses. Así mismo, se observó la adquisición de mango, guayaba, durazno, limón, parchita y lechosa, siendo que la materia prima estipulada en el proyecto sólo correspondía a mango y guayaba.

En tal sentido, no se cumplió con los objetivos del proyecto, de igual manera no se reflejó el beneficio que suponía para el sector agrario, los habitantes del Municipio ni del Estado, ya que la compra de materia prima (frutas) en su mayoría fue adquirida a productores de la Colonia Tovar, estado Aragua, tal como se evidencia en las facturas que soportan las órdenes de pago por su adquisición.

En este sentido, el principio de planificación previsto en la Ley Orgánica de Planificación, (Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario de fecha 13-1-2001), obliga a los entes y organismos a proyectar sus objetivos y metas estratégicos para distintos lapsos, así como, a programar adecuadamente las contrataciones para la construcción de obras y la adquisición de bienes y servicios, a los fines de lograr las metas planteadas en el tiempo previsto. Al respecto, los literales a y b del artículo 10 de las NGCI, establecen que: “Los niveles directivos y gerenciales de los organismos o entidades deben: a) Vigilar permanentemente la actividad administrativa de las unidades, programas, proyectos u operaciones que tienen a su cargo; b) Ser diligentes en la adopción de las medidas necesarias ante cualquier evidencia de desviación de los objetivos y metas programadas, detección de irregularidades o actuaciones contrarias a los principios de legalidad, economía y/o eficacia.”

Lo antes expuesto, evidencia que en la administración municipal existen debilidades en la planificación y deficiencias en los mecanismos de control, por parte de los responsables de ejecutar el referido proyecto, lo que trae como consecuencia la desviación de los objetivos y metas programadas en beneficio del desarrollo rural integral, que garantiza fuentes de empleos a la población en el sector, y que los productores de la zona se incorporen a la actividad productiva.

Conclusiones

De los resultados de la auditoría practicada se evidenció que el proceso llevado a cabo entre la Vicepresidencia de la República y la Alcaldía del Municipio San Carlos de Austria del Estado Cojedes, relacionado con la ejecución de los proyectos “Núcleo de Desarrollo Endógeno para la producción, Beneficio y Procesamiento del Café” y

“Planta Procesadora de Frutas”, presentó fallas en cuanto a la ausencia de mecanismos de control y planificación en el otorgamiento de recursos para el financiamiento del proyecto por parte de la Vicepresidencia de la República, toda vez que fue entregada a la Alcaldía una cantidad importante de recursos sin asegurarse que dicha inversión estuviera garantizada y sin exigir los estudios técnicos mínimos para la construcción de la Planta Procesadora de Café, así como, debilidades en la formulación del proyecto por parte de la Alcaldía ya que propuso al Ejecutivo Nacional un proyecto que no contaba con los estudios de impacto ambiental debidamente aprobados por el MPPA que permitieran su ejecución; la suscripción de contratos omitiendo las disposiciones contenidas en la LL vigente para la fecha, en cuanto la omisión de procesos licitatorios, suscripción extemporánea de algunas fianzas de fiel cumplimiento y anticipo para responder por las obligaciones asumidas por las contratistas; deficiencias en la supervisión para la ejecución de obras, en virtud que se evidenciaron contratos sin actas de paralización, prórrogas, etc.; trabajos de nivelación y replanteo cancelados cuando según las Normas COVENIN estos trabajos ya están inmersos en otras partidas, así como pagos injustificados a favor de la empresa contratista; aunado a que para el momento en que se efectuó la auditoría e inspección *in situ* aún no estaba en funcionamiento la línea de producción de la Torrefactora del Café. Adicionalmente, las frutas adquiridas no fueron las establecidas en el plan de inversión del proyecto inicial, y la compra de materia prima (frutas), en su mayoría fue adquirida a productores de la Colonia Tovar, estado Aragua, cuando se asume que el proyecto era en beneficio del sector agrario y los habitantes del Municipio.

Recomendaciones

Sobre la base de los resultados obtenidos en la actuación, se estima emprender acciones concretas con miras a subsanar las deficiencias señaladas y evitar su repetición, así como obtener un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, a cuyo efecto se recomienda al ciudadano Alcalde y al personal directivo de esa Municipalidad:

- Tomar las medidas necesarias para que previo a proceder

a la inversión de recursos se asegure analizar los Estudios Preliminares y de Factibilidad de Proyectos, mediante una adecuada planificación y programación detallada de las obras, así como la ejecución eficiente y oportuna del presupuesto de gastos, para garantizar la inversión de la República.

- Contar con los estudios de impacto ambiental debidamente aprobados, y autorizaciones para la afectación del territorio y de los recursos naturales por parte del MPPA que permitan determinar la factibilidad de los proyectos, en cumplimiento del artículo 129 de la CRBV.
- En cuanto a la selección de las empresas contratistas o cooperativistas, debe efectuarse según lo dispuesto en la actual Ley de Contrataciones Públicas (LCP) y su reglamento, a los fines de garantizar el cumplimiento de los principios de economía, transparencia, honestidad, eficiencia, igualdad y competencia.
- Velar la suscripción de contratos, fianzas y garantías necesarias y suficientes que permitan a las contratistas responder por las obligaciones que han de asumir, en atención a lo previsto en el artículo 38 numeral 3 de la LOCGRSNCF y la LCP y su reglamento.
- Implementar mecanismos de seguimiento, control, supervisión e inspección de los trabajos de obras, así como, velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones contenidas en la LCP y su reglamento, y cumplir con las etapas previstas en las Normas COVENIN para la conformación de un proyecto viable.
- Evaluar el estado de la Procesadora de Café y emprender las acciones necesarias para ponerla en funcionamiento. Igualmente instalar y poner en marcha la línea de jugos pasteurizados de frutas y la línea de producción de colados, a fin de evitar su deterioro y causar daño al patrimonio público municipal.

MUNICIPIO SAN CARLOS DE AUSTRIA

ALCALDÍA

CONTRATOS DE OBRAS

El municipio San Carlos, está conformado por tres parroquias: San Carlos, Manuel Manrique y Juan Ángel Bravo, cuenta con una población estimada de 83.857 habitantes según censo del año 2001. Para el año 2006, la Alcaldía

del Municipio San Carlos del Estado Cojedes, contaba con 623 empleados y 7 concejales. Para el ejercicio económico financiero 2005, 2006 y 2007, le fueron aprobados recursos por Bs.F. 11,15 millones Bs.F. 27,72 millones y Bs.F. 34,07 millones, respectivamente.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación estuvo orientada a la evaluación de las operaciones administrativas, presupuestarias y técnicas de 13 contratos de obras, suscritos por la Alcaldía del municipio San Carlos durante los años 2000 al 2006, con recursos provenientes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE) y del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI).

Observaciones relevantes

De la revisión efectuada a la documentación relacionada con la contratación y ejecución de obras, se seleccionaron 13 contratos suscritos por la Alcaldía en los ejercicios 2000-2006, por un monto global de Bs.F. 2,95 millones, de los cuales Bs.F. 2,66 millones son recursos provenientes del FIDES, Bs.F. 119,97 mil por la LAEE y Bs.F. 174,91 mil del CONAVI.

Del análisis administrativo efectuado a los contratos antes indicados, se obtuvieron los siguientes resultados:

En expediente de contratos Nros. CM-P00-014; CM-P05-030, CM-P04-014, CM-P04-017, CM-P04-034, CM-P06-027 y CM-P05-017, no se evidenció el certificado de inscripción en el Registro Nacional de Contrataciones (RNC) de las distintas empresas contratistas, inobservando el artículo 36 del Capítulo III Inscripción de los Contratistas de la Ley de Licitaciones, (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001) y 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. La circunstancia antes expuesta denota la falta de sinceridad en los procesos de selección de contratista llevados por la Municipalidad, que no le garantiza a la Administración la transparencia de

los procesos, así como la selección de la empresa más conveniente para el cumplimiento de metas y objetivos planteados.

Respecto al contrato “Mejoras y Ampliación en Infraestructura del Centro de Atención Integral Infantil CANII”, se observó que el Pliego de la Licitación Selectiva, no cumple con lo establecido en el artículo 47 de la Ley de Licitaciones (LL), Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001, ya que no indica los criterios de evaluación, ponderación, forma en que se cuantificara el precio y demás factores definidos como criterios para la evaluación de las ofertas; por otra parte, no se evidenció el “Informe de la Comisión de Licitaciones” ni la “carta de Buena Pro”, mediante los cuales se muestran los resultados del proceso de selección de contratistas y la oferta resultante como ganadora; incumpliendo con los artículos 85 y 90 de la precitada Ley, así como el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF) Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001, en cuanto a que el sistema de control interno implantado en los organismos debe garantizar que, antes de adquirir compromisos financieros debe cumplirse la LL, en los casos que sean necesarios. Tal situación resta legalidad y sinceridad en el proceso de licitación.

En cuanto a la obra “Construcción de Unidad Educativa Manuel Manrique Parroquia Manrique”, la misma fue adjudicada directamente a la empresa contratista, omitiendo así lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 61 de la LL el cual refiere que debe procederse por Licitación General, en el caso de construcción de obras, si el contrato a ser otorgado es por un monto estimado superior a 25.000 unidades tributarias, la referida adjudicación la efectúa el Alcalde sobre la base que no cuenta con sede propia y las instalaciones donde funciona la misma no cumplen con las especificaciones de la Fundación de Edificaciones y Dotaciones Educativas (FEDE) y que los alumnos se encontraban en estado de hacinamiento, sin embargo, tal facultad está reservada de manera exclusiva y excluyente al Presidente de la República en Consejo de Ministros, tal como lo establecen los artículos 337 al 339 de la Constitución de

la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), Gaceta Oficial N° 36.860 de fecha 30-12-99. Todo lo expuesto con anterioridad, pone de manifiesto la falta de sinceridad en los procesos de selección de contratistas llevados por la administración municipal, lo cual va en detrimento de los principios de economía, transparencia, eficiencia, igualdad y competencia previstos en el artículo 42 de la LL, vigente para la fecha de las contrataciones, impidiendo seleccionar la empresa más conveniente, que garantizara la obtención de productos de calidad, así como el cumplimiento de metas y objetivos previstos.

En los contratos Nros. CM-P00-014, CM-P05-030, CM-P04-014, CM-P04-017, CM-P05-017, las Fianzas de Fiel Cumplimiento fueron constituidas con posterioridad a la fecha de la firma de las contrataciones y en los contratos Nros CM-P04-035, CM-P04-034, CM-P04-009 CM-P05-004, no se evidenciaron en el expediente de los mismos la respectiva fianza, ni la retención del 10% en las valuaciones de obra ejecutada, en sustitución de la fianza de fiel cumplimiento; contraviniendo lo establecido en los artículos 10 y 11 de las CGCEO y en el artículo 38, numeral 3 de la LOCGRSNCF, que se refieren a la obligatoriedad de los responsables de la contratación de obras de prever las garantías necesarias y suficientes para responder por las obligaciones que ha de asumir el contratista o podrá acordar la sustitución de la Fianza de Fiel Cumplimiento por una retención que se hará en cada una de las valuaciones de obra ejecutada. Lo antes indicado, denota deficiencias en los procesos de contratación llevados por la Municipalidad, pudiendo quedar desamparado en el supuesto de que el contratista no cumpliera con los compromisos asumidos.

Al contrato N° CM-P04-035 se le otorgó anticipo contractual por Bs.F. 30.379,49 en fecha 22-02-2005, no obstante, en el expediente del contrato no se evidenció la respectiva fianza de anticipo prevista en el artículo 53 de las CGCEO el cual refiere que previo a la entrega de anticipos, las empresas deben constituir y presentar las fianzas respectivas, a satisfacción del ente contratante, con el fin de garantizar la recuperación de los anticipos otorgados. Lo antes expuesto tiene su origen en debilidades en el sistema de control interno, aplicado a los procesos administrativos llevados por la Alcaldía y que no corresponde con el

principio de legalidad que debe observar todo funcionario público al servicio del Estado, consagrado en el artículo 137 de la C.R.B.V. Lo cual denota debilidades en los procesos de contratación, ya que el Municipio pudiera quedar desamparado en caso de que el contratista no comenzare con la ejecución de los trabajos de la obra.

En las valuaciones de obra ejecutada de los contratos objeto de análisis, no se evidencia la retención laboral establecido en el documento principal del contrato, según la cláusula 16° de algunos contratos, ni se observó en el expediente de los mismos, la fianza laboral a que hacen referencia algunas de las valuaciones de obra insertas en estos. Tal situación pone de manifiesto deficiencia en los controles administrativos que le compete ejercer a la administración municipal, circunstancia que no le permite responder ante un eventual incumplimiento de las empresas con respecto a los compromisos laborales asumidos con las contrataciones.

En los contratos Nros. CM-P05-025, CM-P05-030, CM-P04-035, CM-P04-017, CM-P06-027, CM-P04-009, CM-P05-017, CM-P02-009, se presentaron modificaciones al presupuesto original (aumentos, disminuciones y obras extras), sin evidenciar en los presupuestos correspondientes las respectivas memorias justificativas, ni los documentos mediante los cuales la unidad administrativa correspondiente del ente contratante autoriza dichas modificaciones, como lo señalan los artículos 33 y 71 de las CGCEO. Lo antes expuesto, denota deficiencias en el control de la ejecución de obras que le compete a la inspección, no obstante lo previsto en los artículos 33, 45 (literales d y h) y 71 de las CGCEO, toda vez que a éste no le está atribuida la competencia para aprobar modificaciones, debiendo sólo limitarse a recibir y tramitar las observaciones y solicitudes que formule por escrito el contratista, así como fiscalizar los trabajos que se ejecuten y su adecuación al presupuesto original o a las modificaciones previamente autorizadas. Los errores u omisiones de la documentación no permiten determinar la veracidad y exactitud de la información.

Los contratos Nros. CM-P04-009, CM-P04-017, CM-P04-014, CM-P04-034, CM-P05-004, CM-P05-025, CM-P05-030 y CM-P06-027, carecen de cierre administrativo,

previsto en el artículo 106 de las CGCEO, en cuanto a la suscripción del acta de recepción definitiva, no obstante que el lapso de garantía previsto en el documento principal había concluido. Tales circunstancias, colocan a la administración municipal en desventaja ante cualquier reclamo oportuno relacionado con la calidad de las obras, en virtud de la ausencia de revisión general de las mismas por parte del ingeniero inspector (aspectos establecidos en la mencionada disposición), que permita a la administración municipal detectar posibles vicios ocultos en la ejecución de las obras, que pudieran surgir durante el lapso de garantía.

En los contratos Nros. CM-P04-034, CM-P04-035 y CM-P05-004, se evidenció retrasos en el inicio de los trabajos respecto al lapso preestablecido en el documento principal de los mismos, sin que conste en el expediente las respectivas prórrogas justificadas de dichos atrasos, previstas en el artículo 17 de las CGCEO. Lo antes expuesto, denota deficiencias en el control de la ejecución que competen a la inspección, toda vez que dicha situación trae consigo demora en la culminación de los trabajos contratados, la cual depende de la fecha de inicio de los mismos.

En los contratos Nros. CM-P04-009, CM-P04-014 y CM-P04-017, se evidenciaron retrasos en el tiempo para la terminación de los trabajos, según lapso establecido en documento principal y/o prórrogas acordadas; sin que conste en el expediente de los mismos, las respectivas justificaciones de tales retrasos, previstas en el artículo 87 de las CGCEO. Lo antes expuesto, denota deficiencias en el control de la ejecución que compete al Contratista, ingenieros inspectores y residentes de las obras, toda vez que esta situación le resta sinceridad a las operaciones efectuadas por la Dirección de Ingeniería Municipal, impidiendo llevar un efectivo control sobre la ejecución de obras contratadas por la Administración.

En los contratos Nros. CM-P00-014, CM-P05-012 y CM-P05-017, no se ubicaron en sus respectivos expedientes las actas de terminación, evidenciándose retrasos en la culminación de los trabajos, según el lapso establecido en documento principal o las prórrogas acordadas, sin que conste justificación de estos retrasos, previstas en el artículo

87 de las CGCEO. Lo antes expuesto, denota deficiencias en el control de la ejecución que le compete a los ingenieros inspectores de las obras, conjuntamente con el Ingeniero Residente y el Contratista, de conformidad con los literales m y ñ del artículo 45 y 88 de las CGCEO, así como fiscalizar los trabajos y velar por su correcta ejecución; situación que le resta sinceridad a las operaciones efectuadas ya que imposibilita llevar un efectivo control de la ejecución de obras contratadas por la Alcaldía.

La Administración Municipal, no cuenta con un adecuado sistema de archivos donde repose toda la documentación relacionada con las obras, ordenadas de manera cronológica y debidamente foliado. Tal situación, pone en evidencia inobservancia por parte de la Administración Municipal de los principios establecidos en el artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI) Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, así mismo las disposiciones contenidas en el artículo 2 de las CGCEO, el cual establece que los referidos documentos forman parte de los contratos de obra. Lo cual no permite la oportuna, veraz y efectiva ubicación de la referida documentación.

Conclusiones

Las situaciones antes mencionadas permiten concluir que en la Alcaldía del Municipio San Carlos del Estado Cojedes, en relación al manejo de los recursos asignados por el FIDES, LAEE y CONAVI, para la ejecución de obras durante los ejercicios 2000 al 2006, presentó debilidades en el control interno que afectaron el correcto desempeño de las operaciones administrativas y financieras las cuales no se ajustan a los principios de racionalidad, celeridad, eficacia, eficiencia y responsabilidad, como debe fundamentarse en el ejercicio de la administración pública, de conformidad con el artículo 141 de la CRBV, así como al principio de planificación previsto en la Ley Orgánica de Planificación, la cual obliga a los entes y organismos a proyectar sus objetivos y metas estratégicos en distintos lapsos, así como a programar adecuadamente la contratación de obras, a fin de lograr las metas planteadas en el tiempo previsto y garantizar la correcta inversión de los recursos, toda vez que se

observó omisiones relacionadas con la LL vigente para la fecha de la actuación, así como deficiencias en los sistemas de control relacionados con la ejecución de obras.

Recomendaciones

Sobre la base de los resultados obtenidos en la actuación, se estima emprender acciones concretas en función de corregir las deficiencias señaladas y evitar su reincidencia, a tales efectos se recomienda al ciudadano Alcalde y demás personal directivo de la entidad municipal:

- Establecer mecanismos de control necesarios que contribuyan a la aplicación de los procedimientos previstos en la Ley de Contrataciones Públicas (LCP) y su reglamento, para garantizar la selección de empresas en términos de economía, igualdad, transparencia y competencia.
- La Municipalidad deberá velar el establecimiento; previo a la suscripción de contratos, las garantías necesarias y suficientes que permitan a las empresas contratistas responder ante las obligaciones asumidas.
- Con el fin de garantizar la calidad y correcta ejecución de las obras, la administración municipal, deberá implementar mecanismos de seguimiento y control para la ejecución de obras, así como, velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones previstas en la LCP y su reglamento.
- Para proteger la documentación que conforman los expedientes de los contratos, la administración deberá implementar mecanismos de control que permitan el archivo de la información siguiendo un orden cronológico que facilite su oportuna ubicación.
- La Alcaldía deberá emprender las gestiones pertinentes a los efectos de la recuperación de los montos correspondientes a los anticipos pendientes por amortizar.