

## ESTADO ZULIA

### CENTRO RAFAEL URDANETA, S.A. DEL ESTADO ZULIA

#### CONTRATOS DE OBRAS

El Centro Rafael Urdaneta S.A, (CRUSA) es una empresa del Estado tal como lo señala su Acta Constitutiva y Estatutos, constituida bajo la figura de Sociedad Anónima en la cual la Gobernación del Estado Zulia posee el 62% de las acciones, es decir la mayoría accionaria, las acciones restantes las tiene el extinto Instituto de Desarrollo Social (IDES), actualmente Instituto Zuliano de la Vivienda (INZUVI), y el extinto Instituto Nacional de la Vivienda, ahora Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda. El CRUSA tiene por objeto ejecutar el plan orientado a reactivar el área central de la ciudad de Maracaibo y cualquier otra obra que forme parte del Desarrollo Urbano del Estado Zulia, así como asumir la actividad o competencia que le asigne o delegue la República, el Estado, los Municipios y demás personas jurídicas o naturales, de derecho público o privado. Igualmente podrá dedicarse al fomento, promoción, administración y construcción de planes de viviendas y en general de desarrollo público promovidos por entes del poder público.

Para el cumplimiento de sus funciones al CRUSA según Ley de Presupuesto de los ejercicios económicos financieros 2003 y 2004, le fueron aprobados Bs.F. 25.737,69 millones, por cada uno; en relación con los ejercicios 2005, 2006, 2007 y 2008, contó con asignaciones de Bs.F. 13.601,16 millones, Bs.F. 10.428,02 millones, Bs.F. 19.443,73 millones y Bs.F. 34.978,97 millones, respectivamente.

#### Alcance y objetivo de la actuación

La actuación fiscal estuvo dirigida al análisis administrativo de los contratos de obras, de un total de 13 proyectos de la obra "Arteria Vial 3 hasta la Intersección vía la Concepción", correspondientes a los años 2003, 2004, 2005, 2007 y 2008, financiados con recursos provenientes del FIDES, LAEE y Situado Estadal, que suman la cantidad total de Bs.F. 38.585,24 millones, se verificó una muestra de tres de ellos por Bs.F. 12.277,97 millones que representa el 31,82% y como criterios de selección se

utilizaron el Azar Sistemático, la fuente de financiamiento FIDES y la cuantía de los recursos.

Además, se verificó la totalidad de 8 proyectos con sus respectivos contratos (17) suscritos para la ejecución de la obra "Pasarela de Humanidades", durante los años 2003, 2006, 2007 y 2008, financiados con recursos provenientes del FIDES, LAEE y del Situado Estadal.

La evaluación abarcó específicamente la Dirección General y las Gerencias de Diseño e Ingeniería, Construcción y la de Seguimiento Operativo del Centro Rafael Urdaneta, S.A.

#### Observaciones relevantes

Se constataron retrasos injustificados por 378, 820, 325, 1.086, 930, 870 y 987 días, en la ejecución de los contratos de obras Nos. CRU-10101-04-0001d del 21-08-2005, CRU-10101-04-0002 del 23-08-2005, CRU-10101-04-0003 del 25-08-2005, CRU-10101-05-004 del 30-08-2005 y los contratos Nos. CRU-10101-05-0005, CRU-10101-05-0006 y CRU-10101-05-0007, fechados el 22-08-2005, respectivamente, relacionados con el Proyecto "Preparación del Sitio Movimiento de Tierra Circunvalación 3 Tramo comprendido desde el Sector Los Patrulleros hasta la Av. Manuel Beloso", los cuales de acuerdo con lo establecido en las respectivas cláusulas contractuales debieron culminarse en un plazo de 40 días, 105 días, 23 días, 23 días, 3 meses, 2 meses y 3 meses, respectivamente.

Las causas que originaron dichos retrasos, radican principalmente en que todos estos contratos fueron adjudicados en fechas similares solapando trabajos de otros contratos y afectando la culminación de los contratos de obras; además de observarse deficiencias en su planificación, por cuanto debieron formularse con base en estudios y diagnósticos actualizados, que tomaran en cuenta los distintos factores que influirían en su desarrollo a los fines de evitar retrasos, los cuales fueron ocasionados por: inconvenientes en ejecución de actividades previas a las obras, alcance del contrato, modificación de meta física, espera para tramitar las obras extras causando demora en la ejecución del contrato correspondiente al drenaje, aceras, telefonía y brocales y simultáneamente en los demás contratos

por cuanto fueron suscritos en fechas muy cercanas (el mismo mes), problemas con las comunidades, así como la espera del suministro de la tubería de 500 mm por parte de los proveedores. Al respecto las Normas Generales de Control Interno, en su artículo 16 establecen: “La Planificación debe ser una función institucional permanente, sujeta a evaluación periódica”. Asimismo, el artículo 17 prevé: “Los planes, programas y proyectos de cada organismo deben estar en concordancia con los planes nacionales, estatales y municipales, y formularse con base a estudios y diagnósticos actualizados, teniendo en cuenta la misión de la institución, sus competencias legales o estatutarias, el régimen jurídico aplicable y los recursos humanos, materiales y financieros que permitan el normal desarrollo de las actividades programadas”.

Cabe mencionar, que el artículo 73 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras vigentes para esa fecha, establece: “El contratista deberá conocer el lugar y las condiciones donde se construirá la obra objeto del contrato, estar en cuenta de todas las circunstancias relativas a los trabajos y haber estudiado cuidadosamente los planos y demás Documentos Técnicos, por lo que se entiende que ha suscrito el contrato con entero conocimiento de todo lo señalado y de los inconvenientes que pudieren presentarse, ...”.

El retraso en la ejecución de los contratos de obras anteriormente señalados, conllevó a que el CRUSA suscribiera 3 nuevos contratos para finalizar la obra que inicialmente se había previsto, a saber: CRU-10101-07-0010, CRU-10101-07 y CRU-10101-09-0013. Esta situación trae como consecuencia, que la ciudad no cuente con una vía expresa con características de circunvalación, que contribuya a mejorar la calidad de vida de los pobladores de las zonas aledañas a la vía. Cabe destacar, que para ejecutar la totalidad de las partidas de las obras antes citadas, para la fecha de la rescisión le costaría al Estado un monto de Bs.F. 2.065,08 millones.

En la ejecución de obras de los Contratos Nros. CRU-11301-07-0011, suscrito en fecha 06-06-2007, para la “Construcción del Módulo Central del Parque Jardín El Monumental (Drenaje) Maracaibo, Estado Zulia”; y el CRU-11301-09-0016, suscrito en fecha 04-03-2009, para

la “Construcción del Módulo Central del Parque Jardín El Monumental (Culminación entrada a humanidades) Maracaibo, Estado Zulia”; se determinaron retrasos por 614 y 105 días, respectivamente.

Asimismo, cabe señalar, que en el expediente del primer contrato no cursan actas de prórrogas de terminación o paralización que justificara dicho retraso, desde el 20-02-2008 fecha en que culminó el plazo de la última prórroga, hasta la fecha de la actuación fiscal (21-08-2009). En este sentido, la Cláusula Quinta del Documento Principal del Contrato, referente al Lapso de Ejecución, establece: “CINCO (05) MESES”.

En el segundo contrato, para la fecha de la actuación fiscal se encontraba en ejecución la obra, observándose que en el expediente no cursan actas de paralización, prórrogas o terminación que justifiquen que no haya culminado, desde que en fecha 01-06-2009 se suscribió un Acta de Prórrroga de Terminación por 60 días. En este sentido, la Cláusula Quinta del Documento Principal establece “DOS (02) MESES”.

Las causas que originaron dichos retrasos, en el primer contrato radican en una prórroga en el inicio, motivada a falta de materiales en el mercado; no obstante, el artículo 73 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras, señala que el Contratista al suscribir el contrato deberá tomar en cuenta las circunstancias y condiciones relativas al trabajo; además, se observó una prórroga de terminación motivada a modificaciones en el proyecto, al respecto, es necesario señalar el artículo 17 de las Normas Generales de Control Interno, el cual establece que los proyectos deben formularse con base en estudios y diagnósticos actualizados, aspectos que no se evidenciaron en este proyecto.

Igual situación se observó en el segundo contrato; que las causas de su retraso se debieron a redefinición del proyecto, toda vez que no se realizaron los estudios adecuados.

El retraso en la ejecución de estos contratos, conllevó a una reducción de la meta física prevista originalmente en

el primer contrato de 27,23%, por cuanto se reconocieron variaciones de precios y obras adicionales. En el segundo contrato, no se determinó el porcentaje de ejecución física, toda vez que la empresa se encontraba en una prórroga de terminación sin evidenciarse la presentación de valuación alguna.

Igualmente, afectó el cumplimiento de los objetivos previstos en el proyecto, orientados al beneficio y seguridad de la comunidad, de los estudiantes que cruzan diariamente la circunvalación N° 2 para acceder a la Facultad de Humanidades de la Universidad del Zulia y a la toma de las unidades de transporte público.

Asimismo, en los contratos de obras señalados se constató que el CRUSA no aplicó la cláusula penal correspondiente a los retrasos en la culminación de las obras. No obstante, las cláusulas referidas señalan: “Se establece como cláusula penal el dos entre mil (2/1.000) sobre el monto total del contrato por cada día de retraso de EL CONTRATISTA en el comienzo y terminación de los trabajos que integran la obra, sin perjuicio de que el ENTE CONTRATANTE declare la rescisión unilateral del contrato, a tenor de lo dispuesto en los artículos 18 y 90 del Decreto 1.417.”

En tal sentido el artículo 90 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras aplicables para esa fecha, establece: “Si el Contratista no terminare los trabajos en el plazo estipulado o en el de la prórroga o prórrogas si las hubiere, pagará al Ente Contratante, sin necesidad de requerimiento alguno, como cláusula penal, una cantidad cuyo monto será fijado en el documento principal por cada día de retraso en la terminación de la obra...”.

Este hecho ocurrió por cuanto, el ente no cuenta con un adecuado sistema de control interno en materia de inspección y seguimiento en la ejecución de las obras, lo que trajo como consecuencia, que el ente dejara de requerir la indemnización de Bs.F. 1.280,23 millones por concepto de cláusula penal, a los fines de asegurar la ejecución oportuna y correcta de las obligaciones que asumió el contratista y de esta manera proteger el patrimonio del Estado.

## Conclusiones

Sobre la base de las observaciones formuladas relacionadas con la gestión de el Centro Rafael Urdaneta, S.A (CRUSA), en cuanto a los procesos tendientes a la asignación de recursos, selección de contratistas, contratación y ejecución de las obras: “Arteria Vial 3” y “Pasarela de Humanidades”, financiadas con recursos provenientes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización ( FIDES), la Ley de Asignaciones Económicas para los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE) y del Situado Estatal, se evidenciaron marcadas deficiencias en la planificación inherente a la ejecución de las obras en detrimento de una eficiente gestión, así como del incumplimiento no justificado, por parte de los contratistas, de los lapsos establecidos en los respectivos contratos de obras. Adicionalmente, la falta de planificación, aunada a las debilidades de fiscalización y supervisión sobre la ejecución de los proyectos, trajeron como consecuencia demoras en la conclusión de los trabajos e incremento en sus costos, menoscabándose, a tal efecto, el cumplimiento de los principios que deben prevalecer en el ejercicio de la función pública.

## Recomendaciones

A la Presidenta del Centro Rafael Urdaneta (CRUSA), se recomienda lo siguiente:

- Planificar los proyectos sobre la base de estudios técnicos previos y actualizados, sujetos a políticas que propendan a la utilización racional de los recursos, a los fines de evitar retrasos en la ejecución.
- Aplicar las sanciones a que hubiere lugar en caso de incumplimiento de las cláusulas contractuales o legales.
- Activar mecanismos de inspección y supervisión periódica con miras a ejercer una estricta vigilancia y fiscalización en la ejecución de las obras, garantizando que los contratistas presten la más cuidadosa atención en el desarrollo de los trabajos dentro de los plazos fijados, conforme a metas y parámetros previstos en los proyectos.

## MUNICIPIO CABIMAS

### CONTRALORÍA

#### CONTRATOS DE OBRAS

El municipio Cabimas del estado Zulia se encuentra ubicado en la zona norte de la costa oriental del Lago de Maracaibo, cuenta con una superficie de 604 Km<sup>2</sup>, una población de 228.172 habitantes y una densidad de 377,76 hab/km<sup>2</sup>.

La Contraloría del Municipio Cabimas fue creada el 08-01-1990, en la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal N° 1, posteriormente, fue aprobada la Ordenanza Municipal de ese Órgano de Control en fecha 06-10-99, en Sesión Extraordinaria del referido Concejo Municipal N° 52; y según la Ordenanza de Presupuestos de Ingresos y Gastos del Municipio Cabimas correspondiente al ejercicio fiscal 2009, le fueron aprobados a la Contraloría Municipal, recursos por Bs.F. 1.685.137,00.

#### Alcance y objetivo de la actuación

La actuación estuvo orientada a la evaluación selectiva de las actividades de control fiscal ejercidas por la Contraloría Municipal de Cabimas del estado Zulia, sobre las contrataciones de obras realizadas por la Administración Municipal durante los ejercicios económicos 2005, 2006, 2007 y 2008, con recursos del Fondo Intergubernamental para la Descentralización ( FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas y Especiales (LAEE).

#### Observaciones relevantes

Se determinó que la Contraloría Municipal efectuó actividades de control fiscal sobre 7 contrataciones objeto de revisión por un total de Bs.F. 1.842.814,25, por cuanto se observaron plasmados los sellos de esa institución contralora en órdenes de pago, recibos, facturas y contratos, entre otros soportes documentales, sin embargo, en la referida documentación se determinó que no constan los Informes de Auditoría correspondientes a las investigaciones a las que hace mención la Contralora Municipal en su comunicación N° CMC 0398-10 de fecha 20-10-2010,

con las observaciones o hallazgos, cuyos resultados permitan precisar en forma clara y concreta los hechos objeto de revisión, así como la norma inobservada por el ente evaluado. Adicionalmente, no señala si dicho trabajo fue realizado conforme a las Normas Generales de Auditoría de Estado, prescritas por este Organismo Contralor, publicadas en Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97. Es importante destacar, que tales observaciones denominadas hallazgos de auditoría deben estar fundamentadas en evidencias documentales, suficientes, pertinentes y convincentes, que respalden los hechos detectados.

Al respecto, es de destacar el contenido del artículo 23 de las Normas Generales de Auditoría de Estado (NGAE), el cual prevé: “El auditor deberá organizar un registro completo y detallado en forma de papeles de trabajo, debidamente agrupados y referenciados, con las evidencias de la auditoría practicada, los cuales de acuerdo a sus características, formaran parte del archivo permanente o transitorio, según corresponda...”.

Asímismo, el artículo 25 *ejusdem*, señala: “Al término de la auditoría, se presentará en forma escrita el informe de auditoría, el cual deberá contener las observaciones o hallazgos, identificando las causas y efectos de los mismos, así como las conclusiones y recomendaciones correspondientes, con señalamiento expreso de que el trabajo ha sido realizado conforme a las Normas Generales de Auditoría de Estado”.

La situación antes planteada no permitió a este Máximo Órgano de Control verificar la legalidad de los resultados obtenidos producto de las actividades de control fiscal ejercidas por ese ente contralor sobre las contrataciones objeto de revisión.

Se constató en la Orden de Pago N° 4772 de fecha 14-10-2005, por Bs.F. 50.847,84, correspondiente al Proyecto LAEE: “Programa de Acondicionamiento de Unidades Educativas del Municipio Cabimas del estado Zulia II Etapa”, que presenta el sello húmedo de la Contraloría del Municipio Cabimas, como constancia de Revisión, así como, la firma de las personas responsables de efectuar el control previo en fecha 17-10-2005.

Al respecto, cabe señalar que con relación al ejercicio del control previo, en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM), Gaceta Oficial N° 38.204 de fecha 08-06-2005, fue suprimido su ejercicio a las Contralorías Municipales; la verificación de la legalidad, veracidad y sinceridad de las operaciones que implican compromisos financieros, es una responsabilidad implícita que corresponde a la administración activa, por constituir la primera instancia en la ejecución de los recursos.

En efecto, al entrar en vigencia la LOPPM, posterior a 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, este Máximo Organismo Contralor, mediante circular No. 01-00-000479 de fecha 20-06-2005, instó a los titulares de las contralorías municipales a abstenerse de realizar el control previo de los compromisos financieros así como de los pagos de la administración de la entidad respectiva; así como a comunicar a las máximas autoridades jerárquicas que antes de proceder a la adquisición de bienes o servicios, o celebrar contratos que impliquen compromisos financieros, se aseguren del cumplimiento de los requisitos expresamente establecidos en el artículo 38 *ejusdem*.

En tal sentido y atendiendo al principio de legalidad o de sujeción de la actividad administrativa al sistema jurídico, contenido en el artículo 137 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial N° 38.860, de fecha 30-12-99, conforme al cual los Entes que conforman el Poder Público, dentro de este marco de legalidad, podrán realizar sólo aquellas actividades que les han sido atribuidas constitucionalmente o legalmente, los Titulares de las Contralorías Municipales deberán abstenerse de realizar el control previo de los compromisos financieros así como de los pagos de la Administración Pública Activa de la Entidad respectiva; tal como lo señala la circular 01-00-000479 de fecha 20-06-2005, emanada de este Máximo Órgano de Control Fiscal.

La situación expuesta vulnera el principio de legalidad que debe prevalecer en cada uno de los procesos y actividades que realiza esa dependencia, toda vez que se

ejecutaron funciones por parte de esa Contraloría que no son de su competencia de conformidad con las leyes.

Por otra parte, de los 7 contratos objeto de revisión por un monto global de Bs.F. 1.842.814,25, se observó que 5 de ellos fueron adjudicados a una misma empresa, por un total de Bs.F. 944.755,20. Asimismo, de la revisión efectuada al Registro Mercantil de dicha empresa, el cual reposa en el expediente, se evidenció que el ciudadano que funge como Presidente y Representante Legal de la misma, presentó ante el Registro Civil de la Parroquia Santa Lucía del Municipio Maracaibo del estado Zulia, a 2 niños (morochos de nacimiento) como sus hijos y de la ciudadana que actualmente ocupa el cargo de Contralora Municipal de Cabimas del estado Zulia.

Al respecto, del hecho descrito se desprende la existencia de una vinculación entre los prenombrados ciudadanos, dado que, como ya se señaló, la actual Contralora es la progenitora de los hijos del presidente y representante legal de la empresa contratista antes identificada.

En atención a lo antes señalado, es importante destacar el contenido del numeral 2, del artículo 36, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA), Gaceta Oficial N° 2.818 Extraordinario de fecha 01-07-81, que establece:

“Los funcionarios administrativos deberán inhibirse del conocimiento del asunto cuya competencia les esté legalmente atribuida, en los siguientes casos:

2.- Cuando tuvieren amistad íntima o enemistad manifiesta con cualquiera de las personas interesadas que intervengan en el procedimiento...”

Asimismo; es necesario considerar lo preceptuado en el artículo 7 de las Normas Generales de Auditoría de Estado, según el cual: “El auditor deberá (...) inhibirse en los casos previstos en el artículo 36 de la Ley de Procedimientos Administrativos y cuando exista sociedad de intereses con algunos de los responsables del área u operación auditada”.

De las disposiciones transcritas se colige que, la Contralora Municipal de Cabimas del estado Zulia debió inhi-

birse del ejercicio de las actividades de control fiscal sobre las contrataciones celebradas entre la referida empresa, y la Alcaldía de esa localidad, ello en aras de conservar la actitud objetiva y de absoluta independencia que debe prevalecer en cada uno de los procesos y actividades, que ejecute esa dependencia sobre los entes sujetos a su control.

Por todo lo antes indicado, es importante destacar el contenido del artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial N° 38860 de fecha 30-12-99, el cual es del siguiente tenor: “La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.”

Asímismo, el Artículo 22 de la Ley Contra la Corrupción, Gaceta Oficial Extraordinario N° 5.637 de fecha 07-04-2003, establece: “Los funcionarios y empleados públicos ceñirán sus actuaciones a las disposiciones del Código de Ética para el Funcionario Público, sin perjuicio de las demás normativas aplicables”.

En este sentido, el numeral 2, del artículo 1, del Código de Ética para el Funcionario Público, Gaceta Oficial N° 36.268 de fecha 13-08-97, indica: “Corresponde a los funcionarios públicos: “...2. Actuar con estricto apego a las leyes y a todas las demás normas e instrucciones que deben regir su comportamiento en la realización cabal de todas las tareas que tenga asignadas...”, de igual manera el literal d), del artículo 17, del Código de Conducta de los Servidores Públicos, Gaceta Oficial N° 36.496 de fecha 15-07-98, establece que: “La honestidad de los servidores públicos será practicada y apreciada según los siguientes criterios: ...d) Los servidores públicos se inhibirán de conocer o participar por si o por terceras personas en asuntos en los cuales tengan directa o indirectamente especial interés...”.

Las situaciones expuestas con antelación, atentan contra la ética y la honestidad que debe imperar en todos los funcionarios públicos al servicio del Estado, y contra el principio

de legalidad que rige la administración pública, al no dar estricto cumplimiento a la normativa que así lo regula.

## Conclusiones

Del análisis efectuado a las observaciones formuladas en el presente Informe, se pone de manifiesto que la Contraloría del Municipio Cabimas del estado Zulia, efectuó actividades de control fiscal sobre las contrataciones objeto de revisión celebradas por la Alcaldía de esa localidad, determinándose que no constan los Informes de Auditoría correspondientes a las investigaciones emprendidas por ese órgano de control; que la Contraloría Municipal ejerció control previo al pago para la fecha en que fue suprimida dicha actividad de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Público Municipal; asímismo, se evidenció que la Contralora Municipal de Cabimas ejerció actividades de control fiscal sobre las contrataciones celebradas entre la empresa objeto de revisión y la Alcaldía de Cabimas, cuando debió inhibirse del ejercicio de dicho control conforme a lo establecido a las leyes que regulan la materia, por cuanto se verificó la existencia de una vinculación afectiva entre el Presidente de la referida empresa contratista y la Contralora Municipal, situación que atenta contra los principios de honestidad, transparencia y responsabilidad que debe mostrar el funcionario público en el ejercicio de sus funciones.

## Recomendaciones

Con fundamento en lo expuesto anteriormente y dada la importancia de las deficiencias señaladas en el cuerpo del presente informe, se considera conveniente recomendar a las autoridades municipales competentes, lo siguiente:

- De toda actuación de control fiscal, se debe realizar un Informe Definitivo contentivo de los resultados de dicha actividad, tal y como lo contemplan las Normas Generales de Auditoría de Estado.
- En cuanto al ejercicio del Control Previo, el mismo le corresponde a la Administración Activa, por lo que la Contraloría Municipal debe abstenerse de efectuar dicha actividad.