ESTADO TRUJILLO

MUNICIPIO PAMPANITO

**ALCALDÍA**

CONTRATACIÓN DE OBRA CON RECURSOS PROVENIENTES DEL FIDES

El municipio Pampanito, cuya capital es Pampanito, es uno de los 20 municipios que integran al estado Trujillo, según lo indica su Ley de Reforma Parcial de la Ley de División Política Territorial de fecha 30-01-1995, posee 3 parroquias: Pampanito, Pampanito II y La Concepción. Cuenta con una población de 25.842 habitantes aproximadamente, de acuerdo a cifras proyectadas por el Instituto Nacional de Estadística-Trujillo para el año 2005 y datos procesados por la Alcaldía de Pampanito.

Para el ejercicio económico financiero 2005, le fueron asignados originalmente según la Ordenanza de Presupuesto de Ingresos y Gastos, recursos por Bs.F. 4,67 millones.

**Alcance y objetivo de la actuación**

La actuación comprendió la evaluación técnico-administrativa del Proyecto Plan de Saneamiento y Condicionamiento Ambiental del Vertedero Palo Negro, por Bs.F. 1,45 millones, suscrito por la Alcaldía del municipio Pampanito del estado Trujillo, durante el ejercicio económico financiero 2005, con recursos provenientes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES).

**Observaciones relevantes**

Para la ejecución del proyecto "Plan de Saneamiento y Condicionamiento Ambiental del Vertedero Palo Negro", la Alcaldía del municipio Pampanito, no realizó el estudio de impacto ambiental debidamente aprobado, por las autorizaciones emanadas de los Ministerios del Poder Popular para el Ambiente (MPPA) y para la Salud (MPPS), a los efectos de la ejecución de proyectos relacionados con la construcción y funcionamiento de los sitios de disposición final de residuos y desechos sólidos. Situación contraria a los establecido en los artículos 129 y 299 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, (Gaceta Oficial N° 5453 de fecha 24-03-2000), artículos 73, 76 y 77, de la Ley de Residuos y Desechos Sólidos (Gaceta Oficial N° 38.068 del 18-11-2004); artículos 4, 5, 7, 8, 10 y 13 del Decreto N° 1.257 de fecha 13-03-1996 referido a las "Normas sobre evaluación ambiental de actividades susceptibles de degradar el ambiente" (Gaceta Oficial N° 35.946 de fecha 25-04-1996), y el artículo 25 del Decreto N° 2.216 del 23-04-1992, referido a las "Normas para el

manejo de los desechos sólidos de origen doméstico, comercial, industrial o de cualquier otra naturaleza que no sean peligrosos" (Gaceta Oficial N° 4.418 Extraordinario del 27-04-1992). Lo antes expuesto, se debió a la ausencia de mecanismos de control y planificación en el otorgamiento de recursos para el financiamiento del mismo por parte del FIDES, 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 ejecución del "Plan de Saneamiento y Acondicionamiento del Vertedero de Palo Negro" señalados en el "Manual Práctico sobre Procedimiento de Formulación de Proyectos y Metodología para su Presentación ante el FIDES", así como, debilidades en la formulación del proyecto por parte de la alcaldía, toda vez que, propuso al FIDES, la inversión en una obra que no contaba con los estudios preliminares correspondientes que determinaran su factibilidad y sin los permisos mínimos que permitieran su ejecución; todo lo cual conllevó a que la obra ejecutada no haya contribuido a corregir los problemas generados por la disposición final de los residuos y desechos sólidos del citado vertedero, aspectos estos, reflejados en informes emitidos por MPPA, donde se evidencia la condición precaria y de inoperatividad en la que se encuentra el vertedero.

La Alcaldía de Pampanito, mediante el procedimiento excepcional denominado: "Adjudicación Directa", otorgó a la empresa, el contrato N° C-A-FIDES-014-2.005.RE de fecha 17-06-2005 para la ejecución de la referida obra, por Bs.F. 1,45 millones, equivalentes a 49.329,30 U.T., sin embargo, el valor de la Unidad Tributaria (U.T.) fijada para la fecha de contratación fue superior a 25.000 U.T., por lo que dicha contratación debió ser sometida a un proceso de licitación general o licitación anunciada internacionalmente, tal como lo dispone, el numeral 2 del artículo 61 del Decreto con fuerza de Ley de Reforma Parcial de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 de fecha 13-11-2001). Situación contraria, además, a lo previsto en el numeral 5 del 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.

Tal situación, trajo como consecuencia que se adjudicara directamente la obra objeto de análisis, no se aseguró la selección de la mejor oferta, ni el cumplimiento de los principios de economía, eficacia, eficiencia, libre competencia y transparencia, los cuales son imprescindibles en un procedimiento competitivo de selección, a los fines de salvaguardar el patrimonio público y contribuir al desarrollo de la entidad municipal a través de la prestación de servicios de calidad a la comunidad.

De la revisión practicada al expediente del contrato en referencia, se evidenció que el mismo no se encuentra debidamente foliado, ni cuentan con la suficiente documentación relacionada con la obra contratada, dado que no se localizó el Convenio de Cofinanciamiento suscrito entre el FIDES y la Alcaldía ni el contrato de Fideicomiso; tampoco se evidenciaron las memorias justificativas ni las aprobaciones por parte del FIDES y de la unidad competente del ente contratante, para las modificaciones del presupuesto original del contrato (aumentos, disminuciones y obras extras); aprobación por parte del nivel competente de la Administración Municipal de los análisis de precios unitarios de las partidas que conforman el presupuesto original y el modificado, omitiendo lo establecido en el artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno, (Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-1997), así como a lo previsto en el artículo 2 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario del 16-09-1996 y el artículo 79 del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 5.781 Extraordinario de fecha 12 08 2005. Los mencionados aspectos, obedecen a debilidades en el sistema de control interno aplicado a los expedientes de los contratos de obra, toda vez que la Entidad Municipal no ha dado estricto cumplimiento a los procedimientos administrativos previstos en las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras y demás normativas dictadas al efecto para llevar en forma ordenada y con suficiente información la ejecución y administración de los contratos de obras, ni ha implementado efectivos mecanismos que permitan el control adecuado de la documentación que conforman los expedientes de las mismas. Situación que limita la oportuna localización de la documentación relacionada con los contratos y no contribuye con la toma de decisiones por parte de las autoridades del Ente Municipal en la ejecución y control del mismo, en el sentido de ejercer las acciones administrativas y legales que pudieran suscitarse de presentarse eventuales incumplimientos por parte de las contratistas.

La fianza de Fiel Cumplimiento de las obligaciones asumidas para el contrato N° C-A-FIDES-014-2.005.RE objeto de análisis, se constituyó en fecha 20-07-2005, es decir con posterioridad a la firma del contrato (17-06-2005), contrario a lo señalado en el artículo 38 de LOCGRSNCF, y el artículo 10 de las CGCEO. Lo antes expuesto tiene su origen en debilidades en el sistema de control interno aplicado al proceso de contratación de la alcaldía, que no permitió a la Administración asegurarse del cumplimiento de los extremos previstos en los artículos ya citados, toda vez que procedió a suscribir el contrato antes citado sin que se hubiera constituido la Fianza de Fiel cumplimiento que garantizara la obligación asumida por los contratistas, circunstancias que afectan el desarrollo de las actividades administrativas de

la alcaldía conforme a la normativa dictada al efecto y no se corresponde con el principio de la legalidad que debe observar todo funcionario público al servicio del Estado, consagrado en el artículo 137 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, lo que trae como consecuencia que no se garantice la inversión ante eventuales incumplimientos en que pudieran incurrir los contratistas.

Del estudio efectuado a los Análisis de Precios Unitarios que conforman los presupuestos original y modificado que asciende a Bs.F. 1,45 millones cada uno, presentados por la empresa contratista, se evidencia en términos generales inadecuada estructuración del presupuesto y de la codificación de partidas, según los requerimientos contenidos en las disposiciones del Comité Venezolano de Normas Industriales (COVENIN), 2000-87 y 2000-92 correspondientes a "Movimiento de Tierras" Parte I Carreteras y "Mediciones y codificación de partidas para estudios, proyectos y construcción" Parte II Edificaciones, respectivamente, tales como: inclusión de partidas de obra correspondiente a actividades realizadas por el personal profesional (Topógrafo), ya contemplados en los gastos administrativos de las restantes partidas del presupuesto; especificación errónea y sobreestimación de maquinaria según la descripción de la partida; subestimación de rendimientos; sobreestimación de mano de obra (obreros) y falta de definición de especificaciones técnicas de materiales (tubería).

Adicionalmente, este Órgano de Control determinó sobreprecios en las partidas del presupuesto original y modificado, que conllevaron a que la administración cancelara injustificadamente Bs.F. 151,25 mil, lo que representa 10,43% respecto al monto aprobado (Bs.F. 1,45 millones). El sobreprecio antes indicado se obtuvo tomando en consideración las cantidades de obra señaladas en el presupuesto original, los requerimientos establecidos en los Análisis de Precios Unitarios, así como los precios referenciales de insumos, equipos y mano de obra establecidos por el Ministerio de Infraestructura y Colegio de Ingenieros de Venezuela para el mes de mayo 2005, omitiendo lo establecido en el artículo 9, numerales 1 al 11 y el artículo 38 de la LOCGRSNCF.

Cabe referir, que los análisis de precios unitarios, son mecanismos de control que permiten garantizar que los servicios, suministros y los contratos que suscriba la administración, sean realizados a precios justos y razonables, entendiéndose como precio justo el que determina el mercado, que responde al valor intrínseco de las cosas que se van a adquirir y comporta un margen de utilidad, debiendo dejar en el ánimo del ente contratante, la convicción de que si hay incumplimiento por parte del contratista, ello no sea una consecuencia directa de que el

contrato se haya pactado a precios que hacían imposible su cumplimiento. No es precio justo y razonable un precio que esté por debajo del costo y que por ende implicaría la eventual ruina del contratista.

Lo señalado, referente a las fallas en la elaboración del presupuesto, así como el sobre precio que evidencia la citada contratación, tiene su origen en debilidades en el sistema de control interno aplicado al proceso de contratación de la alcaldía, que no permitió a la Administración asegurarse del cumplimiento de los extremos previstos en el artículo 38 de LOCGRSNCF, lo cual puede traer como consecuencia, daños al patrimonio público.

**Conclusiones**

Del análisis a las observaciones precedentes, se constató que en la administración existen fallas de control interno que inciden negativamente en la gestión Municipal, toda vez, que la ejecución de la obra "Plan de Saneamiento y Acondicionamiento Ambiental del Vertedero Palo Negro", no se efectuó conforme a las disposiciones legales que rigen la materia para la ejecución de proyectos relacionados con la construcción y funcionamiento de los sitios de disposición final de residuos y desechos sólidos. Omitiéndose además, lo previsto en la Ley de Licitaciones para la selección de contratistas, así como la inobservancia de los requerimientos contenidos en las disposiciones del Comité Venezolano de Normas Industriales (COVENIN), en materia de elaboración de presupuestos de obras; situaciones que trajeron como consecuencia, sobreprecios en partidas del presupuesto de obra, lo cual conllevaron a que la administración pagara injustificadamente Bs.F. 151,25 mil.

**Recomendaciones**

Al ciudadano alcalde y demás personal directivo de la Municipalidad:

- El Ejecutivo Municipal, deberá solicitar ante las autoridades competentes, todos los permisos requeridos por ley, para la ejecución de las obras a contratar, con el objeto de garantizar la viabilidad de su ejecución y la correcta inversión de los recursos.
- Implantar mecanismos de control necesarios que coadyuven a la aplicación de los procedimientos previstos en la Ley de Licitaciones para la contratación de obras, específicamente en la correcta aplicación de los Decretos de Emergencia, con miras a garantizar la selección de empresas en términos de economía, igualdad, transparencia y competencia.
- La municipalidad deberá velar porque se constituyan, previo a la suscripción de los contratos, las garantías necesarias y suficientes que permitan a los contratistas responder

por las obligaciones asumidas.

- Con el fin de salvaguardar la documentación que conforman los expedientes de contratos, y garantizar el seguimiento de las trámites administrativos y financieros realizados por la municipalidad, la administración deberá implementar mecanismos de control que permitan el archivo de la información siguiendo un orden cronológico y que faciliten su oportuna localización.
- La Municipalidad deberá implementar mecanismos de control sobre la administración de los proyectos ejecutados, específicamente en la elaboración y aprobación de los niveles competentes de los presupuestos de obra, sus modificaciones y los respectivos análisis de precios, a fin de garantizar la adecuada elaboración de los mismos conforme a las normativas que rigen la materia.