DIRECCIÓN DE CONTROL DEL SECTOR SERVICIOS

INSTITUTO POSTAL TELEGRÁFICO (IPOSTEL)

CONTRATOS DE OBRAS

IPOSTEL, es un Instituto Autónomo del Estado venezolano, con personalidad jurídica, integrado a la estructura general del Estado, es decir, forma parte de los entes descentralizados funcionalmente sujetos al control de este máximo Órgano Contralor, de conformidad con lo previsto en el artículo 9, numeral 6, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial Nº 37.347 de fecha 17-12-2001, sin menoscabo de las competencias atribuidas a su órgano de control fiscal interno. Fue creado mediante Ley (Gaceta Oficial Nº 2.146 Extraordinario de fecha 28-01-78), reformada parcialmente mediante Decreto Nº 403 de fecha 21-10-99 (Gaceta Oficial Nº 5.398 Extraordinario de fecha 26-10-99). Actualmente, IPOSTEL está adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias, según Decreto sobre la Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional (Gaceta Oficial Nº 39.202 de fecha 17-06-2009); con aproximadamente 331 oficinas, y, 21 taquillas comerciales a nivel nacional, las cuales están siendo reacondicionadas a través del proyecto denominado “Remodelación, Adecuación y Adquisición de Oficinas”, llevado acabo por la Dirección de Infraestructura y Servicios (DIS), de ese Instituto. En ese sentido, en el período 2006-2008 se suscribieron 340 contratos de obras y servicios para ejecutar tales trabajos.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a verificar selectivamente la situación administrativa de los expedientes relacionados con los contratos de obras, suscritos por IPOSTEL a nivel nacional, en el período 2006-2008, suministrados por la Dirección de Infraestructura y Servicios de ese Instituto.

Observaciones relevantes

De la revisión administrativa realizada a una muestra de 42 expedientes, relacionados con los contratos de obras suscritos por IPOSTEL, en el período 2006-2008, suministrados por la DIS de ese Instituto, por Bs.F. 8,83 millones que representan el 33,39% de un total de Bs.F. 26,45 millones, se constató que contienen información duplicada; ausencia de documentos; los cuales no se encontraron debidamente numerados y foliados; documentación no archivada en orden cronológico, no consolidada, e incompleta; igualmente sin identificar. En

este sentido, el artículo 23, de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial Nº 36.229 de fecha 17-06-97, establece que los documentos deben contener información completa y exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico que faciliten su oportuna localización. Igualmente, el artículo 24, de las referidas NGCI, prevé que todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa. Lo anterior obedece a que el Instituto, para la fecha de la actuación fiscal (junio-julio 2009), no contaba con manuales que regularan las funciones y responsabilidades de cada una de sus direcciones, que garantizaran el control y la supervisión de los expedientes, así como, la calidad y eficiencia de los procesos ejecutados en cada una de las áreas. Situación que no le permite a IPOSTEL obtener la información de forma eficaz y oportuna, incidiendo negativamente en el desarrollo de las actividades que le han sido encomendadas, relacionadas con los contratos de obras suscritos.

Se evidenció discrepancias entre el listado suministrado por IPOSTEL de fecha 26-05-2009, correspondiente a los contratos de obras y servicios, suscritos en el período 2006-2008, y los expedientes entregados por la DIS relacionados con los citados contratos, toda vez, que la identificación de los contratos relacionados en el listado, no se corresponde con la identificación indicada en los documentos principales, sin permitir la obtención de los expedientes de manera rápida, fiable y oportuna, dado que se requiere conocer el objeto de la obra para ubicar el expediente respectivo. Situación que evidencia fallas en el control que IPOSTEL debe llevar sobre la información y documentación suministrada, no obstante que el artículo 23, de las NGCI, establece que los documentos deben contener información completa y exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico que facilite su oportuna localización.

En los documentos principales de los contratos identificados con los Nos. OS-0600292, OS-0600823 y OS-0601368, no se evidencia fecha en la cual fueron suscritos, no obstante que el artículo 2, numeral 1, de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO), Gaceta Oficial Nº 5.096 Extraordinario de fecha 16-09-96, vigentes para el período evaluado, precisa que el documento principal contendrá, entre otros, los plazos de inicio y de terminación de la obra a ejecutar, contados a partir de la fecha de la firma del mismo por parte del ente contratante. Además, todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben contener información completa y exacta, según lo previsto en el artículo 23, de las NGCI. Por lo tanto, las debilidades en los mecanismos de planificación, supervisión, control y seguimiento del proceso de contratación, dieron origen a la omisión antes referida, situación que no permite conocer las

fechas en las cuales se celebraron dichos documentos, a los efectos de verificar el cumplimiento de los lapsos establecidos contractualmente para la ejecución de las obras, lo que podría obstaculizar el ejercicio de los derechos de la República, frente a posibles inobservancias por parte de las empresas contratistas.

La Fianza de Fiel Cumplimiento (FFC) del contrato identificado con el Nº OS-0600855, fue constituida después de la firma de su documento principal, asimismo, la FFC del contrato identificado con el Nº OS-0601368, fue suscrita posteriormente a la firma del acta de inicio (no se observó la fecha de suscripción del contrato), no obstante que el artículo 10, de las CGCEO, vigentes para el período evaluado, establece 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 FFC, dejando de manifiesto fallas en los mecanismos de control interno, dado que el Instituto para la fecha de la actuación fiscal (junio-julio 2009), no contaba con manuales que regularan los procesos y garantizaran el control, supervisión y vigilancia de los aspectos administrativos de los contratos, para garantizar el fiel, cabal y oportuno cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Las obras relacionadas con los contratos identificados con los Nos. OS-0600855 y OS-0701905, se iniciaron aproximadamente, un mes posterior a la firma de éstos; además, no se evidenciaron las prórrogas de inicio, sin embrago, los documentos contractuales establecen que los trabajos debían iniciarse a partir de la suscripción del documento principal o dentro de los primeros 5 días siguientes, en concordancia, con el artículo 17, de las CGCEO, vigentes para el período evaluado, el cual prevé que el contratista deberá comenzar la obra dentro del plazo señalado en el documento principal. Sobre este aspecto, es importante señalar, que IPOSTEL no ejerció el debido control sobre el lapso de ejecución de los trabajos, afectando el logro de la meta física que inicialmente se había propuesto, con el consecuente incremento de los costos derivados del atraso.

Las obras relacionadas con el contrato identificado con el Nº OS-0701252, iniciadas en fecha 15-08-2007 fueron culminadas según acta de terminación el 15-11-2007, es decir, 6 meses antes de la suscripción del respectivo documento principal (14-05-2008), sin embargo, IPOSTEL le otorgó a la empresa contratista un anticipo por Bs.F. 208,22 mil equivalente al 50,00% del monto total contratado (Bs.F. 416,43 mil), así como, Bs.F. 143,79 mil por concepto de valuación Nº 1. No obstante, los artículos 1.630, 1.160 y 1.167 del Código Civil Venezolano (Gaceta Oficial Nº 2.990 de fecha 26-07-82), prevén que el contrato de obra es aquel mediante el cual una persona (contratista) se compromete a ejecutar un determinado

trabajo por sí o bajo su dirección, mediante un precio que la otra (ente contratante) se obliga a satisfacerle. Además, los contratos deben ejecutarse de buena fe y obligan no solamente a cumplir lo expresado en ellos, sino a todas las consecuencias que se derivan de éste, y cuando se trata de un contrato bilateral si una de las partes no ejecuta su obligación, la otra puede reclamar judicialmente la ejecución del contrato o la resolución del mismo. Adicionalmente, el artículo 38, numeral 3, de la LOCGRSNCF establece que antes de proceder a la elaboración de contratos que impliquen compromisos financieros, los responsables se aseguren de que se hayan previsto las garantías necesarias y suficientes para responder por las obligaciones que asume la contratista. En este sentido, los contratos deben suscribirse antes del inicio y por ende, de la terminación de las obras, tal como lo establece el artículo 17, de las CGCEO, vigente para el período evaluado. Es decir, IPOSTEL no garantizó a través de un instrumento jurídico la correcta ejecución de las obras, dejando desprovisto al Instituto ante cualquier eventualidad de incumplimiento por parte de la empresa contratista, debido a que la empresa contratista ejecutó los trabajos con sus propios recursos.

En fecha 12-06-2007, IPOSTEL suscribió 2 contratos, para la rehabilitación de las oficinas postales telegráficas en las localidades de Porlamar y Pampatar del estado Nueva Esparta, por Bs.F. 58,50 mil y Bs.F. 146,01 mil respectivamente. A tales efectos, otorgó anticipos por Bs.F. 29,25 mil y Bs.F. 73,01 mil equivalente al 50,00% del monto total de cada contrato. posteriormente, en fecha 07-05-2008, mediante puntos de cuenta Nos. 318 y 319, los referidos contratos fueron rescindidos con fundamento en los literales “a” y “e” del artículo 116, de las entonces vigentes CGCEO, sin embargo, la empresa contratista aún mantiene en su poder Bs.F. 93,71 mil por concepto de anticipos no amortizado. Situación que se debe a la ausencia de una normativa que permita la recuperación oportuna de los anticipos, así como diligencias realizadas por parte de la Dirección encargada para ejercer las acciones, en la utilización de los recursos para la culminación de las obras, con el objeto de dar cumplimiento a los objetivos y metas. La rescisión de estos contratos, trajo como consecuencia erogaciones adicionales por parte de IPOSTEL, toda vez, que durante el año 2008 fueron suscritos 2 contratos para llevar a cabo la ejecución de las obras, evidenciándose un aumento significativo a Bs.F. 499,95 mil (855%) y a Bs.F. 286,30 mil (197%), con respecto a las contrataciones anteriores, generando un mayor costo económico y social a la nación. En este sentido, es importante traer a colación lo establecido en el artículo 20, de la Ley Orgánica de Administración Pública (LOAP), Gaceta Oficial Nº 37.305 de fecha 17-10-2001, reformada mediante (Gaceta Oficial Nº 5.890 Extraordinario de fecha 31-07-2008), la

cual dispone que la asignación de recursos a los órganos, entes de la Administración Pública y demás formas de organización que utilicen recursos públicos, se ajustará estrictamente a los requerimientos de su organización y funcionamiento para el logro de las metas y objetivos, con uso racional de los recursos humanos, materiales y financieros.

Conclusiones

Como resultado de la evaluación administrativa efectuada por este Organismo Contralor a los expedientes suministrados por la DIS de IPOSTEL, relacionados con el reacondicionamiento de oficinas a nivel nacional, enmarcadas en el proyecto denominado "Remodelación, Adecuación y Adquisición de Oficinas", se observaron debilidades vinculadas al sistema de control interno, y situaciones que no se ajustan a la normativa legal vigente, motivadas a que para el momento de la actuación fiscal (junio-julio 2009), no se había aprobado el manual de normas y procedimientos, que les permitiera regular las actividades y procedimientos relacionados con la contratación y ejecución de obras, llevados a cabo por la DIS de ese Instituto, en consecuencia los expedientes suministrados presentaron información duplicada, los cuales no se encontraron debidamente numerados y foliados, documentación no archivada en orden cronológico, ni consolidada en una sola Dirección, e incompleta, aunado a que los documentos principales de los contratos y los expedientes no presentan identificación específica; discrepancia entre información suministrada en listados de contratos de obras y servicios suscritos en el período 2006-2008, con los expedientes entregados por la DIS, toda vez, que los números y fechas no se corresponden con las indicadas en los documentos principales de los mismos; documentos sin fecha de suscripción; fianzas de fiel cumplimiento constituidas luego de la firma del documento principal, así como, mas tarde a la suscripción del acta de inicio; obras iniciadas aproximadamente, un mes luego a la firma de los contratos, sin observarse las correspondientes prórrogas de inicio; así como, obras iniciadas y culminadas antes de la suscripción del respectivo documento principal. Asimismo, se observaron 2 contratos suscritos para la ejecución de las obras de rehabilitación de las oficinas postales telegráficas en las localidades de Porlamar y Pampatar del estado Nueva Esparta, otorgándole anticipos por Bs.F. 29,25 mil y Bs.F. 73,01 mil, respectivamente, equivalentes al 50,00% del monto total de cada contrato, rescindidos estos posteriormente, y evidenciando fallas en IPOSTEL en el manejo de los recursos, dado que la empresa contratista aún mantiene anticipo no amortizado por Bs.F. 93,71 mil. En consecuencia el Instituto desembolsó adicionalmente recursos al suscribir 2 contratos para culminar las referidas obras, aumentando

significativamente el costo de las obras, con respecto a las contrataciones anteriores suscritas.

Recomendaciones

En atención a las observaciones contenidas en el presente informe, y con la finalidad de que sean atendidas y subsanadas, esta Contraloría General de la República recomienda a las Máximas Autoridades del Instituto Postal Telegráfico (IPOSTEL)

- Controlar efectiva y oportunamente los expedientes que lleva la Dirección de Infraestructura y Servicios, los cuales deben contener la documentación establecida en la normativa vigente, a fin de obtener información completa, actualizada y de fácil manejo.
- Evitar que las empresas contratistas mantengan en sus haberes saldos por concepto de anticipos no amortizados, atendiendo una sana eficiente y eficaz gestión administrativa, optimizando la asignación de los recursos al proyecto.
- Ejercer en un lapso no mayor a 30 días, acciones judiciales contra las empresas contratistas, tendentes a exigir el pago por Bs.F. 93,71 mil, que por concepto de anticipo no amortizado han mantenido en sus haberes, así como los daños y perjuicios ocasionados, sobre lo cual deberá mantener informado a este Organismo Contralor.