

## ESTADO APURE

### CONTRALORÍA

#### PROCESOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES Y PAGOS POR PRESTACIONES SOCIALES

La Contraloría del estado Apure es el órgano de control y fiscalización de dicha entidad federal. En este sentido, ejerce el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos estatales, así como de las operaciones relativas a los mismos. Para el cumplimiento de sus funciones la contraloría estatal contó, según la Ley de Presupuesto del Estado, durante los ejercicios fiscales 2001, 2002, 2003 y 2004 con una asignación de Bs. 1.038,00 millones, Bs. 1.038,00 millones, Bs. 1.800,00 millones y Bs. 2.200,00 millones, respectivamente. Según lo dispuesto en su Reglamento Interno posee la estructura que se indica a continuación: Contralor del estado, sub-contralor, dirección de control, dirección técnica e inspección, dirección de examen y auditoría, dirección de administración, dirección de recursos humanos, dirección de planificación y organización, oficina de asesoría jurídica. La evaluación abarcó las Direcciones de recursos humanos y de administración. La Dirección de recursos humanos, se encarga de tramitar los compromisos de pago de los trabajadores, promover el mejoramiento, bienestar y desarrollo del personal adscrito al organismo, tramitar los nombramientos, retiros, traslados, ascensos, compensaciones, jubilaciones y/o pensiones y demás movimientos efectuados en el organismo, así como, velar por el cumplimiento de las políticas, normas y procedimientos en materia de personal. Por otra parte, la Dirección de administración, se encarga de planificar, ejecutar y supervisar el ejercicio presupuestario, la aprobación de las conciliaciones bancarias y los informes contables, así como, de efectuar el pago de las nóminas del personal empleado, obrero y contratado.

#### **Alcance y objetivo de la actuación**

La actuación fiscal se orientó hacia la revisión selectiva y análisis de las operaciones administrativas, presupuestarias y financieras, relacionadas con la aplicación del régimen de jubilaciones y pensiones así como, los pagos por concepto de prestaciones sociales, durante el período comprendido

entre el 01-01-2001 y el 31-01-2004. En tal sentido, se evaluaron los procesos de jubilaciones y pensiones (otorgadas al personal jubilado y pensionado), y se verificó la legalidad y sinceridad de los pagos por concepto de jubilaciones y prestaciones sociales así como, se analizaron las partidas presupuestarias correspondientes a los pagos por los conceptos antes citados.

#### **Observaciones relevantes**

Del análisis efectuado a los pagos que, por concepto de prestaciones sociales, se recibieron 4 de los 10 ex funcionarios directivos del órgano de control externo estatal (40%) egresados en fecha 20-01-2005 (renuncia), se constató que les fue cancelado por concepto de prestaciones sociales Bs. 9,89 millones más de lo que, de acuerdo a los cálculos efectuados por esta Entidad Fiscalizadora Superior, les correspondían, toda vez que les fueron cancelados 79,98 millones, siendo el monto correcto 70,09 millones. Las diferencias canceladas a favor de dichos ciudadanos, se deben a que el capital integrado por el monto de prestaciones sociales e intereses fue sobrestimado, al sumar en algunas ocasiones, 2 veces el monto correspondiente a las prestaciones.

Adicionalmente, en la hoja de cálculo del fideicomiso (intereses sobre prestaciones), se constató que no fueron descontados, anticipos de prestaciones sociales por Bs. 500 mil y Bs. 3,00 millones otorgados en los meses de diciembre y abril de los años 2002 y 2004 respectivamente, lo cual originó, la sobreestimación del monto de los referidos intereses. Sobre el particular, el artículo 108 de la Ley Orgánica del Trabajo, establece: “El patrono deberá informar anualmente al trabajador, en forma detallada, el monto que le acreditó en la contabilidad de la empresa, por concepto de prestación de antigüedad. La entidad financiera o el Fondo de Prestaciones de Antigüedad, según el caso, entregará anualmente al trabajador los intereses generados por su prestación de antigüedad acumulada. Asimismo, informará detalladamente al trabajador el monto del capital y los intereses.”

La situación anteriormente descrita, se originó debido a que las máximas autoridades del organismo, no

establecieron un sistema de control interno, en el cual se concibieran los manuales de normas y procedimientos como instrumentos que permitan, a los responsables de los procesos administrativos de las áreas involucradas en los procesos evaluados, garantizar la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad en las operaciones presupuestarias, financieras, administrativas y técnicas, toda vez que de acuerdo con lo establecido en el numeral 1 del segundo aparte del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), antes de proceder a realizar pagos, los responsables debieron, entre otros requisitos, asegurarse que se haya dado cumplimiento a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. Los hechos descritos trajeron como consecuencia la cancelación de Bs. 9,89 millones más de lo que realmente le correspondían a los exfuncionarios del organismo, lo cual pudo incidir negativamente en el cumplimiento de los objetivos y metas de la Contraloría estatal.

### **Conclusiones**

Sobre la base de las observación desarrollada relacionada con el desempeño de la Contraloría del estado Apure en las áreas administrativas y financieras del órgano vinculada con los pagos por concepto de prestaciones sociales, se concluye que las desviación ocurrida tuvo su origen en las debilidades del sistema de control interno del órgano contralor estatal, específicamente en cuanto a la inexistencia de Manuales de Normas y Procedimientos en los cuales se regulen los procedimientos aplicables para el cálculo y pago por concepto de prestaciones sociales, lo cual generó que los funcionarios encargados de autorizar los citados procedimientos los realizaran discrecionalmente, generando desembolsos en exceso que afectaron al patrimonio de la entidad federal.

### **Recomendaciones**

En virtud de la importancia de la observación señalada y con el firme propósito de que esta sea subsanada en beneficio de una gestión contralora enmarcada dentro de los principios que deben regir la administración pública y el Sistema Nacional de Control Fiscal, este máximo

Organismo Contralor recomienda a la contralora del estado establecer un sistema de control interno, en el cual se formalicen los pasos a seguir para el cálculo y pago por concepto de prestaciones sociales y primas de antigüedad, en concordancia con la normativa legal que regula la materia.

## **GOBERNACIÓN**

### **CÁLCULO Y PAGO DE LAS PRESTACIONES SOCIALES**

La Gobernación del estado Apure es el órgano ejecutivo del poder público estatal. En este sentido, ejerce la suprema dirección, coordinación y control de los entes y organismos estatales, que forman parte del poder ejecutivo de la referida entidad federal.

### **Alcance y objetivo de la actuación**

La actuación se orientó al análisis exhaustivo de las operaciones realizadas por la Dirección de Administración y la Dirección de Personal de la Gobernación del estado Apure, durante el período comprendido entre el 29-12-1995 hasta el 13-02-2006, específicamente aquellas relacionadas con el cálculo y pago de las prestaciones sociales correspondientes a una funcionaria del poder ejecutivo estatal.

### **Observaciones relevantes**

El Ejecutivo estatal pagó Bs. 800,00 millones a una exfuncionaria quien prestó sus servicios en la administración pública durante 52 años (44 años de servicio más 8 adicionales producto de los prestados en el medio rural), por concepto de prestaciones sociales e intereses acumulados, no obstante, de acuerdo con los cálculos realizados por este Máximo Organismo Contralor, el monto a pagar debió ser Bs. 45,39 millones. Al respecto, numeral 1 del segundo aparte del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001) establece que el sistema de control interno debe garantizar que antes de proceder a realizar pagos sus responsables aseguren entre otros aspectos que se haya dado cumplimiento a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Dicha situación se produjo, para dar cumplimiento a un acuerdo definitivo, contenido en un acta suscrita ante la Inspectoría del Trabajo del estado Apure el 31-08-2005, mediante la cual el Procurador General del estado, autorizado por el Gobernador, acordó pagar Bs. 800,00 millones de los Bs. 1.129,74 millones estimados mediante una experticia extrajudicial; con lo cual se consiguió dar por terminado el proceso judicial que había iniciado la ex-funcionaria mediante demanda que presentó el 20-12-2000, ante el Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, Agrario, del Tránsito y del Trabajo de la Circunscripción Judicial del estado Apure en contra del Ejecutivo estatal por cobro de prestaciones sociales.

Al respecto, cabe señalar que sobre la sentencia emanada de ese despacho no fue ejercido recurso alguno por parte del apoderado especial del estado Apure, facultado por la Procuradora General (Interina) en fecha 25-01-2001. De igual forma, a pesar de haberse contestado la demanda, no hubo ningún tipo de impulso procesal en cuanto a los medios probatorios, esto al punto de no haber consignado escrito de promoción de pruebas en la etapa correspondiente al juicio. Adicionalmente, no se hizo valer el derecho a presentar informes, el cual, aunque constituye una herramienta potestativa, hubiese permitido orientar al sentenciador hacia las pretensiones del Estado.

El hecho anteriormente descrito, trajo como consecuencia un presunto daño al patrimonio de la Entidad federal por Bs. 754,60 millones que resulta de la diferencia entre el monto total cancelado de Bs. 800,00 millones y la cantidad determinada por este Máximo Órgano Contralor de Bs. 45,39 millones.

### **Conclusiones**

Sobre la base de las observación señalada, podemos concluir que las debilidades de control interno existentes en la Gobernación del estado Apure, en las áreas de administración y recursos humanos permitieron pagar prestaciones sociales a una ex-funcionaria por un monto superior al que se deriva de aplicar las normas que rigen esa materia, lo cual afectó los recursos económicos disponibles en dicha entidad federal para atender las necesidades colectivas.

### **Recomendaciones**

Se insta al gobernador del estado Apure a lo siguiente:

- Implantar un adecuado sistema de control interno en el cual se establezcan los procedimientos que ejecutan las direcciones de Administración y Recursos Humanos para el cálculo y pago de prestaciones sociales, los cuales deben ajustarse a los parámetros legales que los rigen, a los fines de garantizar la oportunidad y exactitud de los pagos por dichos conceptos, de manera de evitar errores en los cálculos de las prestaciones sociales, retardo en el pago de los pasivos laborales y posibles demandas.
- En los casos de demandas laborales, agotar todas las instancias jurisdiccionales y efectuar diligentemente todas las acciones que correspondan con la finalidad de procurar la salvaguarda de los intereses de la entidad federal.

### **GOBERNACIÓN**

#### **PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN PARA LOS TRABAJADORES**

El gobernador del estado Apure ejerce la suprema dirección, coordinación y control de los organismos de la administración estatal, en atención a lo dispuesto en el artículo 160 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Su estructura organizativa cuenta, entre otras dependencias, con las Secretarías de: Personal, Administración, así como Planificación y Presupuesto.

Para el año 2005 la Ley de Presupuesto del Estado y sus modificaciones, asignaron recursos a la Gobernación por la cantidad de Bs. 591,12 mil millones, de los cuales Bs. 113,31 mil millones se destinaron a la partida 4.01 y Bs. 12,55 mil millones a la partida 4.06.

### **Alcance y objetivo de la actuación**

La actuación se limitó evaluar la legalidad y sinceridad de las operaciones presupuestarias, financieras y administrativas relacionadas con el programa de alimentación para los trabajadores, prestaciones y otras indemnizaciones, realizadas por la gobernación durante el período 01-01 al 30-09-2005, para lo cual se analizó una muestra

de 15 órdenes de pago por Bs. 8.199,74 millones giradas con cargo a las partidas 4.01: “Gastos de Personal” y 12 órdenes de pago por Bs. 4.307,32 millones con cargo a la partida 4.06: “Servicio de la Deuda Pública y Disminución de otros pasivos”, las cuales equivalen al 11,23% y 47,11%, respectivamente, del total de gastos comprometidos en esas partidas (Bs. 73.596,99 millones y Bs. 9.142,96 millones, respectivamente).

### Observaciones relevantes

La Gobernación del estado Apure emitió la orden Número 001302 de fecha 04-05-2005, por Bs. 2.121,72 como pago parcial del monto total de Bs. 3.035,62 millones, adeudado a sus empleados por concepto de tickets de alimentación correspondientes al período 01-01-2000 al 03-10-2002, por cuanto no los entregó oportunamente. Al respecto, la Ley Programa de Alimentación para los Trabajadores, vigente para ese período (Gaceta Oficial N° 36.538 de fecha 15-09-1998), dispone en sus artículos 2 y 4 literal c: “A los efectos del cumplimiento del Programa de Alimentación del trabajador los empleadores del sector privado y del sector público que tengan a su cargo más de cincuenta (50) trabajadores otorgará a aquellos que devenguen hasta dos (2) salarios mínimos mensuales el beneficio de provisión total o parcial de una comida balanceada durante la jornada de trabajo...” así como “El otorgamiento del beneficio a que se refiere el artículo 2 de esta Ley podrá implementarse, a elección del empleador, de las siguientes formas: (...) c. Mediante la provisión o entrega al trabajador de ‘cupones’ o ‘tickets’ con los que podrá obtener comidas o alimentos en restaurantes o establecimientos similares...” La situación detectada obedece a que en las leyes de presupuesto correspondientes a los años 2000, 2001 y 2002 no se incluyeron las previsiones presupuestarias para atender la bonificación alimentaria del personal empleado. Como consecuencia de lo expuesto, el Tribunal Primero de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, Agrario, Tránsito y del Trabajo de la Circunscripción Judicial del estado Apure, ordenó el pago de la indexación laboral establecida en Bs. 1.693,72 millones, en adición a la precitada deuda de Bs. 3.035,62 millones por concepto de tickets de alimentación.

Con posterioridad a la emisión y pago de la orden número 001657 de fecha 23-05-2005, por concepto de emisión tickets de alimentación para el período marzo 2005, la administración estatal determinó un faltante de ticketeras cuyo valor asciende a Bs. 23,60 millones, el cual fue notificado a la empresa 2 meses después de haber realizado la entrega. Sobre el particular, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001), en su artículo 38 dispone que el sistema de control interno que se implante, deberá garantizar que antes de realizar pagos se verifique que tales pagos obedezcan a compromisos ciertos y debidamente comprobados. Sobre las causas de lo expuesto, se constató que en el sistema de control interno que corresponde ejercer a la propia Gobernación, no se incorporó un procedimiento formalmente establecido para el control perceptivo de los bienes y valores adquiridos por ésta, ni se asignó la recepción de los tickets a un funcionario específico. Como consecuencia de esta situación, la Gobernación deberá atender el gasto que se deriva del mencionado faltante, toda vez que la empresa se negó a reconocer el faltante, al indicar que el mismo obedece a las debilidades del control interno de Gobernación en cuanto a la recepción de los tickets y al archivo de los documentos que corroboran la entrega de los mismos.

Las órdenes de pago números 001048 y 002646 de fechas 20-04-2005 y 01-08-2005 respectivamente, fueron giradas por concepto de prestaciones sociales, y el pago fue ordenado en el año 2004 por el Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, Agrario, Tránsito y del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Apure, imputadas en el presupuesto 2005 en la partida 4.01.08.01.00 “prestaciones sociales y otras indemnizaciones a empleados”, aún cuando la codificación correcta era la 4.06.03.03.00 “Indemnizaciones diversas”, tal como lo establece el Plan Único de Cuentas, emanado de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) en enero 2005 (Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5749 de fecha 29-12-2004), en esta partida se incluyen los gastos siguientes: “Indemnizaciones diversas: Indemnizaciones debido a extravíos o pérdidas de valores de toda clase que custodien o utilicen por el Estado, y otras

indemnizaciones directas, dispuestas por autoridades judiciales y las originadas por obligaciones reconocidas administrativamente”. Lo expuesto se originó por fallas en el sistema de control interno, que permitieron la emisión de órdenes de pago con codificaciones distintas, en virtud de la naturaleza de los gastos y las descripciones de las partidas según el Plan Único de Cuentas, vigente para la fecha. La situación detectada afectó la utilidad del Registro de Ejecución Presupuestaria como instrumento para la toma de decisiones, por cuanto muestra saldos insinceros.

### **Conclusión**

La Gobernación del estado Apure, presentó fallas de control interno que dieron lugar a retrasos en la atención de algunos compromisos laborales, al extravío de tickets de alimentación y a la emisión de órdenes de pago con codificaciones erróneas, hechos éstos que afectaron la transparencia en el manejo de los recursos, así como la confiabilidad del registro de contabilidad presupuestaria.

### **Recomendaciones**

Al ciudadano gobernador del estado Apure y a los secretarios de Planificación y Presupuesto y de Administración:

- Realizar oportunamente las previsiones presupuestarias para atender los compromisos laborales adquiridos con los trabajadores de esa institución.
- Constatar que las órdenes de pago sean emitidas con cargo a la codificación presupuestaria que corresponda, atendiendo a la naturaleza del gasto.
- Designar formalmente a los funcionarios responsables de la recepción de los tickets o cupones de alimentación adquiridos por el ejecutivo estatal, e incorporar en los manuales de normas y procedimientos las disposiciones orientadas a dejar constancia del chequeo, en presencia de los representantes de la empresa, de la cantidad de tickets recibidos y el valor total de los mismos.

## **INSTITUTO AUTÓNOMO DE LA VIVIENDA DEL ESTADO APURE (INVAP)**

### **CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS**

INVAP es el ente ejecutor y administrador de la política habitacional de interés social regional, de acuerdo con el plan de desarrollo del estado y lo dispuesto en la Ley de Política Habitacional. El Instituto contó, según la Ley de Presupuesto del Estado durante el año 2005, con recursos provenientes del FIDES, por Bs. 7.922,31 millones, para la ejecución de 12 proyectos destinados a la fabricación de viviendas en el estado Apure. Para el cumplimiento de sus funciones posee la estructura que se indica a continuación: Directorio, Presidencia, Consultoría Jurídica, Contraloría Interna, Gerencia de Recursos Humanos, Gerencia de Sala Técnica, Gerencia de Administración (Departamento de Contabilidad y Presupuesto y Unidad de Computación) y Gerencia de Crédito y Recuperación (Departamento de Cobranzas y Unidad de Asistencia Social).

La evaluación abarcó las Gerencias de Sala Técnica y Administración. La primera se encarga de desarrollar los proyectos y programas de asistencia técnica, garantizando su ejecución, mediante la utilización de recursos disponibles para la realización de trabajos de ingeniería civil y urbanismo, proyectos, inspección de obras, estudios técnicos y socioeconómicos, y la segunda es la encargada de planificar, dirigir y supervisar las actividades financieras, presupuestarias y administrativas del Instituto, la cual se encuentra conformada por el Departamento de Contabilidad y Presupuesto y la Unidad de Computación.

### **Alcance y objetivo de la actuación**

La actuación comprendió la evaluación selectiva de 2 proyectos, los cuales en su conjunto totalizan Bs. 4.352,68 millones equivalentes al 54,94%, del monto total de recursos otorgado por el FIDES al Instituto, durante el año 2005. El criterio aplicado para la selección de la muestra fue la mayor cuantía de los proyectos.



## Observaciones relevantes

Se omitió el proceso licitatorio para la selección de las empresas contratadas para la ejecución de los proyectos: “Construcción 66 viviendas unifamiliares aisladas en el Municipio San Fernando del estado Apure” y “Construcción 35 viviendas unifamiliares aisladas en el Municipio Pedro Camejo del estado Apure”, los cuales por sus características y montos debieron ser sometidos a un proceso de Licitación General. Al respecto, el numeral 2 del artículo 61, de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial de la República N° 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001), establece que: “Debe procederse por Licitación General o Licitación Anunciada Internacionalmente: (...) 2. En el caso de construcción de obras, si el contrato a ser otorgado es por un monto estimado superior a veinticinco mil unidades tributarias (25.000 UT)”.

Cabe señalar, que el valor de la Unidades Tributarias (UT) vigente a la fecha de la selección de las empresas (Directorio Ordinario N° 09 de fecha 21-12-2005) era de Bs. 29.400,00, por lo cual toda contratación de obras que superara los Bs. 735,00 millones debía someterse al proceso de licitación anteriormente señalado.

Esta situación se generó por la ausencia de un Manual de Normas y Procedimientos que establezca los métodos y pautas en el proceso de selección y contratación de las obras, que esté en concordancia con las leyes y demás instrumentos jurídicos vigentes.

Con fundamento en lo antes expuesto, podemos señalar que la no realización de los respectivos procesos licitatorios, impidió al Instituto un análisis de ofertas que permitieran garantizar el cumplimiento de los principios de economía, eficacia, eficiencia y transparencia pública, los cuales son básicos en un procedimiento competitivo de selección.

En los presupuestos iniciales de los contratos de obras que forman parte de los proyectos: “Construcción 66 viviendas unifamiliares aisladas en el Municipio San Fernando del Estado Apure” y “Construcción 35 viviendas unifamiliares aisladas en el Municipio Pedro Camejo del Estado Apure”, no existía la partida denominada Variaciones de Precios. Sobre el particular el artículo 62 de las Condiciones Gene-

rales de Contratación para la Ejecución de Obras, establece: “...El Presupuesto de la Obra que forma parte del contrato deberá incluir una partida denominada “Variaciones de Precios” por un monto prudencialmente estimado por el Ente Contratante para que el Contratista pueda, en cada valuación, cobrar los montos que se le reconocieran por concepto de variación de precios...”

La referida situación se deriva de la no aplicación de las normas contenidas en el marco legal que regula las contrataciones y de una inadecuada planificación, originando la disminución directa de las metas físicas, a los fines de cubrir los incrementos en el precio unitario de cada partida.

## Conclusiones

Sobre la base de las observaciones formuladas relacionadas con la gestión del INVAP, en cuanto a los procesos administrativos, presupuestarios y financieros de los proyectos financiados con recursos provenientes del FIDES, se concluye que el Instituto presenta deficiencias en el proceso de selección de las empresas contratistas, por cuanto no garantizó la elección de las alternativas más convenientes para los intereses de la entidad federal. Asimismo, se evidenció falla, tal como, la inexistencia de la partida “Variaciones de Precios” en los presupuestos iniciales de los contratos de obras que forman parte de los proyectos, lo cual podría originar la disminución directa de las metas físicas de los mismos, lo cual es contrario a los principios de eficiencia, eficacia y economía que deben regir los actos de la administración pública y afecta el patrimonio público estatal y genera insatisfacción en el colectivo apureño.

## 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 los miembros del Directorio del Instituto de la Vivienda del Estado Apure:

- Elaborar y aprobar los manuales de normas y procedimientos aplicables que regulen la ejecución de las actividades que les competen de acuerdo al ordena-

miento jurídico vigente, a los fines de establecer los responsables de los distintos procesos relacionados con la selección y contratación de las empresas contratistas, así como, la planificación y supervisión de las obras.

Al Presidente del Instituto:

- Efectuar la selección de los contratistas mediante los correspondientes procesos licitatorios, cuando corresponda, los cuales conlleven a la escogencia de las mejores alternativas para la entidad en cuanto a la capacidad técnica y financiera de las empresas escogidas, así como la economía de las ofertas presentadas.
- Incluir la partida de Variaciones de Precios en el presupuesto inicial de las obras que conforman los proyectos a ser ejecutados por el ente, a los fines de evitar disminuciones de las metas originalmente previstas.

#### **INSTITUTO AUTÓNOMO DE VIALIDAD, TRANSPORTE, PUERTOS Y AEROPUERTOS DEL ESTADO APURE (INVIALPA)**

##### **EJECUCIÓN DE OBRAS; PROCESO DE LICITACIÓN**

INVIALPA es el ente que ejerce la conservación, administración y aprovechamiento, de las carreteras, puentes, autopistas, vialidad en general, puertos y aeropuertos que se encuentren ubicados dentro del estado Apure. El Instituto, contó según la Ley de Presupuesto del Estado durante los años 2005 y 2006, con recursos provenientes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), por Bs. 7.059,54 millones y Bs. 12.133,95 millones, respectivamente; así como de la Fundación Propatria 2000 (FUNDA PROPATRIA 2000), por la cantidad de Bs. 192.200,00 millones durante el año 2005. Para el cumplimiento de sus funciones posee la estructura que se indica a continuación: Directorio, Presidencia, Secretaría, Departamento Legal, Unidad de Auditoría Interna, Dirección General, Dirección de Proyectos, Dirección de Vialidad, Dirección de Administración y Dirección de Personal.

La evaluación abarcó a la Dirección de Vialidad, la cual se encarga de elaborar los proyectos y llevar el control técnico de la ejecución de las obras, así como la supervisión de las

inspecciones contratadas por el Instituto y la Dirección de Administración, que es la encargada de realizar todas las operaciones administrativas, presupuestarias y financieras.

#### **Alcance y objetivo de la actuación**

La actuación comprendió la evaluación selectiva de 6 proyectos, los cuales en su conjunto totalizan Bs. 148.097,89 millones equivalentes al 90,36% del monto total contratado por el Instituto (Bs. 163.898,07 millones), con recursos provenientes del FIDES y FUNDA PROPATRIA 2000, durante los años 2005 y 2006 (al 07-07-2006). El criterio aplicado para la selección de la muestra fue la cuantía de los proyectos.

#### **Observaciones relevantes**

Se constató la omisión del proceso licitatorio para la selección de las empresas contratadas para la ejecución de las obras: “Trabajos de Mantenimiento y Rehabilitación de: TO-19, tramo: El Saman-Achaguas prog. 364+000 a la 421+700 L, longitud de 57.7 Km.”, “Trabajos de Mantenimiento y Rehabilitación de: TO-19, tramo: YE de Mantecal –El Saman, longitud 79.5 Km.” y “Trabajos de Mantenimiento y Rehabilitación de: TO-19, tramo: Achaguas-Biruaca prog 421+700 a la 503+500 L, longitud de 81.8 Km.”; los cuales por sus características y montos debieron ser sometidos a un proceso de Licitación General y no adjudicados directamente. Al respecto, el numeral 2 del artículo 61, de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial de la República N° 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001), establece que: “Debe procederse por Licitación General o Licitación Anunciada Internacionalmente: (...) 2. En el caso de construcción de obras, si el contrato a ser otorgado es por un monto estimado superior a veinticinco mil unidades tributarias (25.000 UT)”.

Cabe señalar, que el valor de las Unidades Tributarias (UT) vigente a la fecha de la selección de las empresas (17-08-2005) era de Bs. 29.400,00, por lo cual toda contratación de obras que superara los Bs. 735,00 millones debía someterse al proceso de licitación anteriormente señalado.

Dichas adjudicaciones fueron realizadas por el Instituto, sobre la base del Decreto de Emergencia N° G-182-1

(Gaceta Oficial del Estado N° 378 Ordinario de fecha 27-06-2005) suscrito por el ciudadano gobernador del estado Apure, en el cual se decreta emergencia en la vialidad del estado, por el grave deterioro en que se encuentra, aun cuando el gobernador no tenía la facultad para declarar estados de emergencia en la entidad federal, toda vez que dicha competencia está reservada de manera exclusiva y excluyente al Presidente de la República en Consejo de Ministros, sin menoscabo que la ejecución del decreto pueda ser delegada a los Gobernadores de estado, de conformidad con lo previsto en el artículo 16 de la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción (Gaceta Oficial de la República N° 37.261 de fecha 15-08-2001), lo cual en el caso objeto de análisis no ocurrió.

Por otra parte, aun cuando no era competencia del ejecutivo estatal declarar la emergencia anteriormente señalada, del análisis efectuado, se observó que el objeto establecido en los contratos de obras suscritos, correspondía a la rehabilitación y mantenimiento de las vías del Estado Apure, hecho o suceso que se generó por la falta de un mantenimiento adecuado, por lo cual, su deterioro constituyó una situación predecible. Tales hechos no poseían las características de una emergencia o calamidad, las cuales de acuerdo con el Dictamen N° 04-00-01-169 de fecha 19-03-1998, emanado de esta Contraloría General de la República, se caracterizan en primer lugar, por el carácter imprevisto e imprevisible, del hecho o suceso que da lugar a dicha emergencia; en segundo lugar, el daño actual o eventual que causa o puede causar el hecho o suceso y el cual, debe revestir cierta gravedad; y en tercer lugar, el carácter inaplazable es decir, la ejecución inmediata de la solución que deba darse a este hecho o suceso, a tal punto que no pueda esperarse que transcurran los lapsos de duración propios de los procedimientos de licitación general o selectiva, igualmente regulados por la Ley de Licitaciones, criterio este sostenido en el Dictamen antes mencionado.

La no realización de los respectivos procesos licitatorios, impidió al Instituto un análisis de ofertas que permitieran garantizar el cumplimiento de los principios de economía, eficacia, eficiencia y transparencia pública, los cuales son básicos en un procedimiento competitivo de selección.

Se constató un retraso no justificado de 67 días, en el inicio de la obra “Rehabilitación y mejoras de la vía Agrícola San Juan de Payara-Las Trincheras, Parroquia San Juan de Payara, municipio Pedro Camejo, estado Apure” (desde el 30-04-2006 hasta el día 06-07-2006 fecha de la inspección física). Al respecto, es importante señalar que en el expediente, no reposaba el acta de inicio, en la cual se dejase constancia que efectivamente la empresa contratista hubiese iniciado los trabajos, ni acta de prórroga que justificara el no inicio de la obra, dentro del plazo establecido en la cláusula octava del contrato, la cual señala que la obra se debía iniciar dentro de los 5 días continuos siguientes a la firma del contrato (24-04-2006).

En este sentido, el artículo 17 Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (Gaceta Oficial de la República N° 5.096 Extraordinario en fecha 16-09-1996), señala que: “El Contratista deberá comenzar la obra dentro del plazo señalado en el documento principal: El plazo se contará a partir de la fecha de la firma del contrato por el Ente Contratante. El ente Contratante deberá acordar una prórroga de ese plazo cuando existan circunstancias que lo justifiquen plenamente y el Contratista lo hubiese solicitado por escrito antes de su vencimiento. Se dejará constancia de la fecha en que se inicien efectivamente los trabajos mediante acta de inicio que firmaran el Ingeniero Residente, el Contratista y el Ingeniero Inspector.”

Por otra parte, el artículo 18 de las referidas Condiciones Generales de Contratación, señala que: “Si el Contratista no comenzare los trabajos dentro del plazo estipulado en el documento principal o durante la prórroga, si la hubiere, pagará al ente Contratante, sin necesidad de requerimiento alguno, por concepto de cláusula penal por cada día de retraso en el inicio, la cantidad que señale el documento principal, sin perjuicio de que se declare la rescisión del contrato si así lo estimare procedente el Ente Contratante, conforme a lo previsto en la letra “d” del artículo 116 de este Decreto”. Por otra parte, el Contrato suscrito entre el Instituto y la empresa contratista, establece que el Contratista pagará multas de acuerdo a lo previsto en el artículo 18 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras anteriormente mencionado, de Bs. 1/1000 por cada día de retraso generado a la obra entre el lapso com-



prendido desde 30-04-2006 hasta el 06-07-2006, equivalente a Bs. 53,97 millones (Bs. 805.551,33 x 67 días).

El hecho anteriormente expuesto, afecta a los habitantes de las comunidades del sector por cuanto el deterioro de la vía incide negativamente en las actividades económicas de la zona y en la calidad de vida de sus pobladores.

Se evidenció que en los presupuestos iniciales de los contratos de obras que forman parte de los proyectos: “Reasfaltado de Avenidas y Calles de la Ciudad de San Fernando, Estado Apure”, “Rehabilitación y Mejoras de la vía agrícola San Juan de Payara - Las Trincheras, parroquia San Juan de Payara, Municipio Pedro Camejo, Estado Apure” y “Rehabilitación de vía troncal TO-19, Tramo Achaguas-Apurito (Prog. 0+000 hasta 10+500)”, no se previó la partida denominada “Variaciones de Precios”. Al respecto, el artículo 62 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras, establece: “...El Presupuesto de la Obra que forma parte del contrato deberá incluir una partida denominada ‘Variaciones de Precios’ por un monto prudencialmente estimado por el Ente Contratante para que el Contratista pueda, en cada valuación, cobrar los montos que se le reconocieran por concepto de variación de precios...”

La referida situación se deriva de la no aplicación de las normas contenidas en el marco legal que regula las contrataciones y de una inadecuada planificación, originando la disminución directa de las metas físicas, a los fines de cubrir los incrementos en el precio unitario de cada partida.

## Conclusiones

Sobre la base de las observaciones formuladas relacionadas con la gestión de INVIALPA, en cuanto a los procesos administrativos, presupuestarios y financieros de los proyectos financiados con recursos provenientes del FIDES y FUNDA PROPATRIA 2000, se concluye que el Instituto presenta deficiencias de control interno relacionadas con la toma de acciones tendientes a garantizar el cumplimiento por parte de los contratistas de los lapsos y las especificaciones establecidas en los proyectos, lo

cual ha generado demoras no justificadas en la conclusión de los trabajos. Asimismo, se evidenciaron fallas, tales como: la inexistencia de la partida “Variaciones de Precios” en los presupuestos iniciales de los contratos de obras que forman parte de los proyectos, y que el proceso para seleccionar a las empresas contratistas, no garantiza la elección de las alternativas más convenientes para los intereses de la entidad federal, lo cual es contrario a los principios de eficiencia, eficacia y economía que deben regir los actos de la administración pública y afecta el patrimonio público estatal y por ende genera insatisfacción en el colectivo apureño.

## Recomendaciones

Al Presidente del Instituto Autónomo de Vialidad, Transporte, Puertos y Aeropuertos del estado Apure:

- Efectuar la selección de los contratistas mediante los correspondientes procesos licitatorios, cuando corresponda, los cuales conlleven a la escogencia de las mejores alternativas para la entidad en cuanto a la capacidad técnica y financiera de las empresas escogidas, así como la economía de las ofertas presentadas.
- Establecer mecanismos de control a los fines de garantizar que los contratistas cumplan oportunamente con las metas y parámetros técnicos establecidos en los proyectos.
- Aplicar las sanciones a que hubiere lugar en caso de incumplimiento de las cláusulas contractuales o legales.
- Incluir la partida de Variaciones de Precios en el presupuesto inicial de las obras que conforman los proyectos a ser ejecutados por el ente, a los fines de evitar disminuciones de las metas originalmente previstas.

## MUNICIPIO ACHAGUAS

### ALCALDÍA

#### CONTRATACIÓN, EJECUCIÓN Y SUPERVISIÓN DE PROYECTOS

El municipio Achaguas es uno de los 7 municipios que integran al estado Apure, dicha entidad territorial

posee una población de 49.781 habitantes. El Presupuesto aprobado de Ingresos y Gastos Municipales según la Ordenanza de Presupuesto, alcanzó para el ejercicio económico financiero 2005, la cantidad de Bs. 16.650,00. En este mismo orden de ideas vale destacar que se aprobó un crédito adicional al citado Presupuesto de Gastos asignado al Ministerio de Interior y Justicia, (Gaceta Oficial N° 38.251 de fecha 16-08-2005), por la cantidad de Bs. 7.916,80 millones, monto este por el cual se suscribió contrato de Fidecomiso identificado con el Código Contable N° 0433 en fecha 31-08-2005 entre el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES) y la Alcaldía del Municipio Achaguas del Estado Apure para la ejecución de la obra: “Siembra de Maíz y Planta Procesadora” en la referida entidad territorial, objeto de análisis.

### **Alcance y objetivo de la actuación**

La presente actuación fiscal se circunscribió a la evaluación y verificación de la legalidad y sinceridad en el manejo de los recursos recibidos por la referida Alcaldía con respecto al expediente contentivo de la obra “Siembra de maíz y planta procesadora”, así como determinar la legalidad, sinceridad y exactitud de las operaciones relacionadas con los procedimientos de contratación, ejecución y supervisión de los proyectos ejecutados con los recursos del ejecutivo nacional.

### **Observaciones relevantes**

Se verificó la ausencia del procedimiento de licitación general, así como de la conformación de una comisión de licitaciones, en virtud de que la Alcaldesa mediante Resolución N° DA-000060-05 de fecha 26-10-2005, publicada en la Gaceta Municipal de esa entidad local N° 243 de esa misma fecha, procede a adjudicar en forma directa el proyecto de la obra bajo análisis, por un monto de Bs. 7.916,80 millones, a la empresa contratista, por cuanto en opinión de esa Administración Municipal el Decreto N° 2.371 (Gaceta Oficial N° 37.688 de fecha 13-05-2003), no prevé limitaciones con respecto al monto de las obras. Al respecto, vale destacar que no se llevó a cabo un proceso

licitatorio, toda vez que la Administración Municipal no constituyó una comisión de licitaciones, debido a que únicamente se le solicitó un dictamen al Síndico Procurador, el cual acordó que si era favorable la adjudicación directa ya que en el Consejo de Ministros N° 422, se aprobó un Plan Excepcional de Desarrollo Económico para la ejecución de la obra.

En tal sentido la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinaria de fecha 13-11-2001), señala en el artículo 61, numeral 2, que: “(...) si el contrato a ser otorgado es por un monto estimado superior a 25.000 UT, se debe proceder a una Licitación General (...)”. Se tiene pues, que para la fecha de suscripción del contrato, el valor de la unidad tributaria a partir del 27-01-2005, era el equivalente a Bs. 29.400,00 (Gaceta Oficial N° 38.116 del 27-01-2005), por tanto al efectuar los cálculos, 25.000 UT es equivalente a Bs. 735, 00 millones valor este inferior al monto estimado en la contratación, de tal manera que el procedimiento de selección de contratista aplicable es el de Licitación General.

Igualmente, es de señalar que el artículo 11 de la Ley de Licitaciones, dispone que: “En los entes sujetos al presente Decreto Ley debe constituirse una comisión de licitaciones permanente (...)”. Asimismo este Órgano Contralor pudo constatar que en la sesión celebrada en Consejo de Ministros N° 422 de fecha 30-08-2005, se acordaron “Planes Excepcionales de Desarrollo Económicos y Sociales”, distintos a los señalados en la opinión del Síndico Procurador remitida a la Alcaldesa.

De tal manera, que la ausencia del procedimiento de licitación general, y la conformación de una comisión de licitaciones para la escogencia del contratista, conlleva a que no se asegure la selección de la mejor oferta que garantice al Estado venezolano la aplicación de los principios de libre competencia y transparencia, los cuales son imprescindibles en un procedimiento licitatorio a los fines de salvaguardar el Patrimonio Público.

Se verificó que la Administración Municipal no posee estudios de impacto ambiental, en el cual se contemplen los planes de recuperación de los recursos que serán afectados.

Situación esta, que quedó corroborada por la Alcaldesa al manifestar que dicho estudio no se elaboró.

A tal efecto el artículo 129 de la Carta Magna y el artículo 4 de las Normas sobre evaluación ambiental de actividades susceptibles de degradar el ambiente publicada en la (Gaceta Oficial N° 35.946 de fecha 25-04-1996) vigente, señalan respectivamente que: “Todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas deben ser previamente acompañadas de estudios de impacto ambiental (...)”, “Las personas (...) 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 (...)”

En tal sentido, la carencia del referido estudio, no permite predecir y evaluar los efectos del desarrollo del proyecto sobre los elementos del entorno ambiental y social, a fin de determinar si dichas actividades son susceptibles de degradar el ambiente.

Por otra parte, mediante Resolución N° 00066-05 de fecha 24-10-2005, la alcaldesa autorizó incrementar en el Presupuesto de Gastos del municipio, la cantidad de Bs. 7.916,80 millones. No obstante se constató que no reposa en el expediente de la obra, la respectiva aprobación del crédito adicional por el Concejo Municipal del Municipio Achaguas del Estado Apure. En tal sentido el artículo 95 numeral 19 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (Gaceta Oficial N° 38.204 de fecha 08-06-2005), dispone: “Son deberes y atribuciones del Concejo Municipal: (...) 19) Autorizar créditos adicionales al presupuesto de ingresos y gastos del ejercicio económico financiero del municipio (...)” La situación antes expuesta refleja la ausencia de normas de Control Interno que impidan asumir compromisos conforme a las disposiciones legales establecidas, lo que incide negativamente en la sinceridad de la ejecución de los recursos disponibles.

Se determinó un sobreprecio, según el análisis de precio efectuado por esta Institución Contralora, de Bs. 1.114,25

millones lo cual representa el 29,71%, respecto al monto total de 120 partidas analizadas (Bs. 3.750,72 millones) de un total de 123 partidas que conforman el presupuesto. Tal situación se originó debido a que el entonces Director de Ingeniería y Urbanismo de la Municipalidad consideró que eran razonables los precios, efectuando únicamente una revisión superficial del presupuesto de la obra, sin evaluar la totalidad de los distintos precios reflejados en las partidas del presupuesto.

En este sentido, el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001), expresa lo siguiente: “El sistema de control interno (...) deberá garantizar que antes de proceder a la adquisición de bienes o servicios, o a la elaboración de otros contratos que impliquen compromisos financieros, los responsables se aseguren (...) 3) Que los precios sean justos y razonables (...)”

Tal situación evidencia que el contrato suscrito no se efectuó a precios justos y razonables, entendiéndose como precio justo, el que determina el mercado y responde al valor intrínseco de las cosas y sobre los cuales el ente contratante deberá lograr que se contrate en aras de garantizar el patrimonio público municipal.

Respecto a la ejecución de la obra, es de destacar que la misma se inició según Acta en fecha 07-11-2005. En tal sentido, es de mencionar que la obra se encuentra paralizada. Lo antes expuesto se debe a que la empresa contratista, efectuó 4 paralizaciones, entre otras debido a fiestas navideñas y falta de cancelación de recursos a la contratista. Tal situación origina un incumplimiento de la cláusula séptima del contrato N° NDE-001-05 de fecha 27-10-2005, suscrito entre la Alcaldía y la empresa contratista el cual consagra: “(...) *un lapso no prorrogable de ciento ochenta 180 días hábiles*”, para la ejecución de la obra, así como en lo dispuesto en el artículo 19 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario de fecha 16-09-1996), el cual señala: “*El Contratista se obliga a prestar la más cuidadosa atención al contrato con miras a su estricto cumplimiento y cabal ejecución (...)*”, lo cual

trae como consecuencia que no se garantice que la ejecución de la obra se ejecute en las condiciones legales, en el tiempo oportuno y en beneficio de la colectividad, lo cual incide en la sana gestión pública.

Por otra parte, se verificó que el anticipo contractual por la cantidad de Bs. 2.375,04 millones equivalente al 30% del monto contratado (7.916,80 millones), cancelado a la empresa contratista mediante órdenes de pago Nros. 001462 de fecha 28-10-2005 y 001654 de fecha 14-12-2005, respectivamente, por Bs. 2.216,70 millones y Bs. 158,34 millones, no está debidamente respaldado con la valuación y/o valuaciones de anticipos, correspondientes.

Al respecto, el artículo 53 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario del 16-09-1996), establece que: “(...) se entregará al Contratista el monto del anticipo correspondiente, en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario contados a partir de la presentación de la valuación de anticipo, la cual debe ser entregada después del acta de inicio. (...)”

La situación precedente no garantiza al ente contratante que se haya cancelado por concepto de anticipo a la empresa contratista una cantidad equivalente a los primeros trabajos que se efectuarían, una vez suscrita el acta de inicio de la obra bajo análisis, situación esta que debe ser corroborada por el ente contratante a los fines de salvaguardar los recursos que integran el Patrimonio Público.

## Conclusiones

Del análisis de las observaciones precedentes, se observa que la Alcaldía del Municipio Achaguas del Estado Apure; presenta fallas en las operaciones relacionadas con los procedimientos de contratación, ejecución y supervisión de los proyectos ejecutados con los recursos asignados por el Ejecutivo Nacional, e inobservancia de las normas e instrumentos legales que rigen dichos proyectos, lo que incide negativamente en el desarrollo de la obra denominada: “Siembra de Maíz y Planta Procesadora” financiado con los referidos recursos, así como en el desarrollo de las

actividades administrativas y la salvaguarda del patrimonio municipal. Igualmente se evidencia que la citada obra se encuentra inconclusa y que no se han reiniciado los trabajos para la ejecución de la misma motivado a 4 paralizaciones, debidamente suscritas por el ente contratante y la empresa contratista.

## Recomendaciones

Con fundamento en lo expuesto y dada la importancia de las deficiencias señaladas, se considera oportuno recomendar lo siguiente:

- La Administración Municipal deberá de manera inmediata constituir una comisión de licitaciones permanente, la cual deberá determinar previamente a la contratación el procedimiento licitatorio que se llevará a cabo de acuerdo al monto del contrato a ser suscrito, con la finalidad de asegurar la selección de la mejor oferta, que garantice al Estado Venezolano la aplicación de los principios de economía, eficacia, eficiencia y transparencia los cuales son imprescindibles en un procedimiento licitatorio.
- La Alcaldía deberá efectuar las gestiones correspondientes a los fines de que las ejecuciones de obras que impliquen actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas, estén previamente acompañadas del estudio de impacto ambiental.
- La Administración Municipal antes de proceder a la contratación de obras, bienes y servicios, debe asegurarse de contar con los respectivos créditos presupuestarios debidamente aprobados por el Concejo Municipal a solicitud del Ejecutivo del Municipio, con la finalidad de mantener el equilibrio presupuestario del municipio.
- La Alcaldía antes de contratar una obra, deberá revisar los análisis de precios unitarios a través de cotizaciones, así como verificar el rendimiento de las partidas y rubros de materiales, equipos y manos de obra, para evitar pagos superiores a los del mercado, efectuando de esta misma manera las acciones tendentes a recuperar el monto cancelado a la empresa contratista por Bs. 1.114,25 millones, por concepto de precios superiores a los del mercado.
- El Director de Ingeniería y Urbanismo conjuntamente

te con la empresa contratista deberá mantener un adecuado control de las obras, con el propósito de verificar la sinceridad de la ejecución de la misma y que dichas obras se culminen en el tiempo establecido en el contrato.

- La Administración Municipal deberá efectuar los pagos por concepto de anticipo contractual, en un plazo no mayor de 30 días calendarios con la estricta presentación de la valuación de anticipo, la cual debe ser entregada por la empresa contratista después de haberse suscrito el acta de inicio de la obra.

## MUNICIPIO SAN FERNANDO

### ALCALDÍA

#### CONTRATACIÓN Y EJECUCIÓN DE OBRAS

El municipio San Fernando fue creado de conformidad con la Reforma de la Ley de División Político territorial del estado Apure (Gaceta Oficial Extraordinario del estado Apure N° 19 de fecha 14-12-1992), tiene por capital la ciudad de San Fernando, cuenta con una superficie de 5.982 Km<sup>2</sup> y una población de 131.938 habitantes. Asimismo, el municipio está conformado territorialmente por 4 parroquias: San Fernando, El Recreo, Peñalver y San Rafael de Atamaica. Le fueron asignados recursos originalmente según la Ordenanza de Presupuesto de Ingresos y Gastos, por las cantidades de Bs. 13.144,26 millones y Bs. 22.318,20 millones, durante los ejercicios fiscales 2004 y 2005 respectivamente.

#### Alcance y objetivos de la actuación

La actuación tuvo como finalidad verificar que la contratación y ejecución de las obras “Construcción de Engranizado y Asfaltado de la Vía Agrícola San Rafael-Carutico”, “Consolidación de la Vialidad Urbana en Calles del Casco Central de la Población de Arichuna”, “Asfaltado de la Calle Páez de Arichuna” y finalmente “Consolidación de la Vialidad del Barrio Santa Juana II”, se realizaran conforme al ordenamiento legal que rige la materia, precisar la sinceridad así como el estado actual de las obras ejecutadas. Se efectuó el análisis e inspección física de 4 contratos de obras por Bs. 1.052,84 millones,

suscritos por la municipalidad, con recursos provenientes de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE) y del Fondo Intergubernamental para el Desarrollo FIDES, durante los ejercicios fiscales 2001-2004.

#### Observaciones relevantes

De la revisión efectuada a la documentación suministrada por el municipio, con relación a una muestra de 4 contratos de obras, donde un contrato fue financiado con recursos de la LAEE suscrito en el año 2001 por Bs. 458,99 millones y los otros tres contratos con recursos del Fondo Intergubernamental para la Descentralización FIDES suscritos durante el ejercicio fiscal 2004, por Bs. 593,85 millones, para un total de Bs. 1.052,84 millones; de la inspección en sitio practicada a las mismas, se determinó lo siguiente:

El municipio no posee manuales de normas y procedimientos para la elaboración y tramitación de los proyectos, pues se rige por los prescritos por el LAEE y el FIDES, para la elaboración y tramitación de los proyectos. Omitiendo lo establecido en el artículo 37 de la Ley de la Contraloría General del República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, (Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001). Tal situación, no permite a la institución llevar un control adecuado sobre los procedimientos administrativos y presupuestarios, tendentes a conseguir altos índices de rendimiento en el cumplimiento de las metas previstas.

Se constató que en los 4 contratos analizados, se establece como fecha de inicio de la obra a partir de la firma del Acta de Inicio, siendo lo correcto colocar un plazo de inicio cuantificable en el contrato, tal como lo señala el artículo 17 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario de fecha 16-09-1996), indica que el Contratista deberá comenzar la obra dentro del plazo señalado en el contrato, dicho plazo se contará a partir de la fecha de la firma del contrato por las partes involucradas. Tal situación, ocasiona el retraso en la ejecución de la obra, toda vez que cumplen con las normas legalmente establecidas para la ejecución de la obra.



Por otra parte, se evidenció en el documento principal de 3 de los contratos antes citados, que se efectuaba una retención del 10,00% por concepto de fianza fiel cumplimiento para cada una de las valuaciones presentadas por el contratista, a fin de no constituir fianzas, sin embargo del análisis realizado a las valuaciones de obra ejecutada, se observó que no se aplicó la retención por tal concepto, sino que para el momento de relacionar las valuaciones si se constituyen fianza de fiel cumplimiento por cada valuación, siendo lo correcto constituir una fianza de fiel cumplimiento antes de suscribir el contrato ó efectuar las retenciones antes mencionadas. En tal sentido, el artículo 10 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras, establece que para garantizar el cumplimiento de todas las obligaciones que asume el Contratista, este deberá constituir antes de la suscripción del contrato, una fianza de fiel cumplimiento. La no exigencia de las fianzas por parte de la municipalidad pone en desventaja a la misma en caso de incumplimiento por parte de la empresa contratista.

Se constató que para la obra “Construcción de Engrazonado y Asfaltado de la Vía Agrícola San Rafael-Carutico, Parroquia San Rafael de Atamaica”, se suscribió el contrato en fecha 01-10-2001 por Bs. 453,99 millones, se llevó a cabo el proceso de licitación general en fecha 15-06-2001, otorgándose la Buena Pro a la contratista según Resolución N° 66/2001 en fecha 16-07-2001 emitida por el Alcalde, es decir en fecha anterior a la aprobación del crédito adicional por parte del Concejo Municipal, como se evidenció en el acta de sesión ordinaria de fecha 14-09-2001, en contravención con lo establecido en el artículo 112 de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 37.097 de fecha 12-12-2000), en concordancia con el artículo 142 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal Gaceta Oficial Extraordinario N° 4.109 de fecha 15-06-1989, vigentes para la fecha. Por otra parte, no se efectuó el llamado a participación en la licitación general en un diario de mayor circulación nacional, tal como lo establece el artículo N° 31 de la ya mencionada Ley de Licitaciones. Tal situación, pone en evidencia que la Alcaldía, comprometió recursos sin disponer de créditos presupuestarios, además de coarta el derecho de otras empresas a participar en el referido proceso licitatorio.

En cuanto a la documentación relacionada con la ejecución presupuestaria y financiera del contrato, es de señalar que la misma no se localizó; omitiéndose lo establecido en el artículo 23 literal b) de las Normas Generales de Control Interno (Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-1997). La situación antes descrita evidencia la inobservancia de las atribuciones y obligaciones que debe tener la Administración Municipal, con lo cual no es posible llevar un efectivo control en las operaciones que realizan.

De la inspección in situ efectuada en fecha 04-05-2005 por este Organismo Contralor junto con el Ingeniero Inspector de la Alcaldía y el Fiscal de Obras de la Contraloría Municipal a la obra “Consolidación de la Vialidad Urbana en Calles del Casco Central de la Población de Arichuna”, con contrato de fecha 06-07-2004 por Bs. 149.35 millones, se constató, que a los 4 meses y 21 días de la fecha prevista para la culminación de la obra ésta no había sido culminada, no evidenciándose en el expediente del contrato prórroga alguna o la aplicación de multa, tal como lo establece los artículos 88 y 90 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras. Lo antes expuesto, evidencia la omisión de las atribuciones y obligaciones que debe tener el Ingeniero Inspector, con lo cual no es posible llevar un efectivo control en la ejecución de la obra.

Por otra parte, en cuanto a la obra “Asfaltado de la Calle Páez de Arichuna”, suscrito el contrato en fecha 30-12-2004 por Bs. 147,51 millones, la Alcaldía realizó el aporte correspondiente a su alícuota en fecha 28-03-2005, es decir, 3 meses y 7 días después de constituirse el Fideicomiso. No obstante, el Convenio de Cofinanciamiento Marco, suscrito entre la Alcaldía y el FIDES, establece en su Cláusula Tercera, que el porcentaje de cofinanciamiento consista en efectivo, el municipio se obliga a transferirlo al Banco Fiduciario dentro del plazo de 15 días hábiles siguientes a la apertura de cada subcuenta. Pudiera ocasionarse el retraso de los objetivos y metas en la ejecución de la obra, al no poder cumplirse con parte del pago a la empresa contratista ya que el tiempo originalmente establecido en el contrato para su ejecución fue de un mes.

De la inspección in situ, efectuada por este Organismo Contralor a la obra antes citada, en fecha 04-05-2005,

conjuntamente con el Ingeniero Inspector de la Alcaldía y el Fiscal de Obras de la Contraloría Municipal, se constató que dicha obra no ha sido iniciada y no se localizó en el expediente, acta de prórroga de inicio o la aplicación de multa por incumplimiento en el plazo de inicio, como lo establece el artículo 18 de las Condiciones Generales de Contratación de Obras. Lo antes expuesto, ocasiona daños al patrimonio público municipal, toda vez que los costos para la ejecución de la referida obra se incrementaron a la presente fecha, evidenciándose la inadecuada eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos financieros por parte de esa Municipalidad.

En cuanto a la obra “Consolidación de la Vialidad del Barrio Santa Juana II”, contrato suscrito en fecha 30-12-2004, por Bs. 296,99 millones, es de mencionar, que la Alcaldía efectuó el aporte del cofinanciamiento correspondiente a su alícuota en fecha 29-03-2005, a los 4 meses y 7 días, después de constituirse el Fideicomiso. No cumpliéndose con lo establecido en la Cláusula Tercera del Convenio de Cofinanciamiento Marco, suscrito entre la Alcaldía y el FIDES. Lo cual ocasiona el retraso de los objetivos y metas en la ejecución de la obra.

La obra fue adjudicada directamente a la empresa contratista, según Decreto de Emergencia N° 11-2004 de fecha 30-12-2004, y le correspondía por su monto realizar un proceso de licitación selectiva según lo establecido en el artículo 72 de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial Extraordinario N° 5.556 de fecha 13-11-2001), que señala se procederá por licitación selectiva para el caso de construcción de obras cuyo precio sea superior a 11.500 UT y hasta 25.000 UT. Lo antes expuesto no permite determinar si la oferta presentada era la más conveniente para el interés del municipio, por cuanto se estaría coartando el derecho de otras empresas a participar en el referido proceso.

En inspección in situ efectuada por este Organismo Contralor a la referida obra en fecha 04-05-2005, no se evidencian fallas constructivas a simple vista, pero la misma presentaba un avance físico de aproximadamente el 12,00%, es decir, habían transcurrido 13 días desde la fecha prevista para la culminación de la obra. No evidenciándose en el expediente del contrato prórroga de culminación, acta de paralización

o la aplicación de la multa que justifique el plazo vencido en la terminación de la obra, según lo establecido en el artículo 90 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras. Situación ésta, que evidencia el incumplimiento de las atribuciones y obligaciones que debe tener el Ingeniero Inspector, con lo cual no es posible llevar un efectivo control en la ejecución de la obra.

### **Conclusiones**

En la Municipalidad se detectó la falta de funcionamiento del sistema de control interno, así como debilidades relacionadas con lo establecido en el Convenio de Cofinanciamiento Marco establecido entre la Alcaldía y el FIDES en cuanto al aporte de la alcaldía; la no exigencia de las fianzas antes de la suscripción de los contratos inobservando las disposiciones contenidas en las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras; procesos de licitación llevados a cabo donde se otorga la Buena Pro sin contar con la disponibilidad presupuestaria, así como adjudicación directa cuando correspondía algún proceso licitatorio.

### **Recomendaciones**

Se estima pertinente que la municipalidad proceda a establecer acciones concretas con miras a subsanar las deficiencias señaladas y evitar su repetición, en tal sentido se recomienda:

- Elaborar y aprobar los manuales de normas y procedimientos orientados a regular su organización, competencias y funcionamiento, con la finalidad de procurar la eficiencia, eficacia y legalidad de los procesos ejecutados.
- La Administración Municipal deberá efectuar el depósito del aporte del porcentaje correspondiente al banco fiduciario en el lapso establecido en el Convenio de Cofinanciamiento Marco y no en fecha posterior.
- Suscribir las fianzas o garantías pertinentes antes de la suscripción del contrato.
- La Municipalidad antes de efectuar procesos licitatorios y suscribir los contratos de obras deberá incorporar los recursos al presupuesto.
- Efectuar los procesos licitatorios según lo establecido en la Ley de Licitaciones, vigentes a la fecha.