

DIRECCIÓN DE CONTROL DEL SECTOR SERVICIOS

FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD Y FOMENTO MUNICIPAL (FUNDACOMÚN)

CONTRATACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE OBRAS

FUNDACOMÚN es una fundación del Estado venezolano constituida bajo la forma de derecho privado, en cuanto a su organización y funcionamiento, con personalidad jurídica integrada a la estructura general del Estado, es decir, forma parte de los entes descentralizados sin fines empresariales, a los que se les aplica una mixtura de disposiciones de derecho público y de derecho privado, sujeta al control de este Máximo Órgano de Control, de conformidad con lo previsto en el artículo 9 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, sin menoscabo de las competencias atribuidas a su órgano de control interno. Fue creada el 30-01-1962 (Gaceta Oficial N° 26.766 de fecha 31-01-62). En fecha 16-12-1998, se suscribió el Acuerdo de Préstamo N° 4400-VE entre República Bolivariana de Venezuela y el Banco Mundial, en el cual ese organismo se comprometió a realizar un préstamo por la cantidad de US\$ 60,70 millones, cuyos recursos a recibir serían destinados a la ejecución del Proyecto CAMEBA, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes de los barrios de Petare norte y La Vega del área Metropolitana de Caracas.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a verificar que los contratos suscritos por FUNDACOMÚN para la construcción de obras en la Parroquia La Vega del Distrito Metropolitano de Caracas se hayan ejecutado conforme a la normativa que rige la materia, así como, en las cláusulas establecidas para tales contrataciones y determinar los recursos destinados a la ejecución de las referidas obras, mediante el análisis selectivo de 12 expedientes, que representan el 25,00% de un total de 48 contratos, suscritos por FUNDACOMÚN en el marco del Proyecto CAMEBA, desde el año 2002 hasta el primer semestre de 2007.

Observaciones relevantes

Ausencia de documentos (actas de terminación, aceptación provisional y definitiva, cuadros de cierres, entre otros) y fallas en la conformación y organización de los expedientes, ocasionado por las debilidades existentes en el sistema de control interno de la Gerencia General del Proyecto CAMEBA, que no le permite un funcionamiento eficaz, incidiendo desfavorablemente en el control adecuado que debe existir en todo organismo, tal como lo

establece el artículo 141 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (Gaceta Oficial N° 37.305 del 17-10-2001), en concordancia, con el artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI) Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97, que establece que los documentos deben contener información completa y exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico que faciliten su oportuna localización.

No se evidenció el documento de autenticación de los contratos suscritos con las empresas contratistas para llevar a cabo las obras en La Vega. Al respecto, los artículos 1357 y 1359 del Código Civil (Gaceta Oficial N° 2.990 del 26-07-82), establecen que el instrumento público o auténtico es el que ha sido autorizado con las solemnidades legales por un Registrador, por un Juez u otro funcionario o empleado público que tenga facultad para darle fe pública. En razón de lo cual, la referida omisión desmejora el ejercicio de los derechos y acciones de FUNDACOMÚN, frente a eventuales incumplimientos de las empresas contratistas que pudieran presentarse durante la ejecución de las referidas obras.

Los montos correspondientes a las fianzas de fiel cumplimiento por Bs.F. 604,37 mil; 28,42 mil y 63,15 mil, y de anticipo por Bs.F. 1,21 millones; 205,26 mil y 189,47 mil, de los contratos COLPN-LV-012-05, ADO-LV-009-06 y ADO-LV-013-06 respectivamente, no se corresponden a Bs.F. 695,00 mil; 78,00 mil y 72,00 mil para las fianzas de fiel cumplimiento y Bs.F. 1,39 millones 234,00 mil y 216,00 mil para las fianzas de anticipo, previstos en los respectivos contratos, no obstante lo establecido en los artículos 10 y 53 de las Condiciones Generales de Contratación y Ejecución de Obras (CGCEO) Gaceta Oficial N° 5.096 del 16-09-96, los cuales prevén que el porcentaje del monto del contrato destinado para las fianzas, será el que se hubiese establecido en el documento principal. Es decir, que FUNDACOMÚN no garantizó los montos previstos en los contratos a través de las referidas fianzas, a los efectos del fiel, cabal y oportuno cumplimiento por parte de las empresas contratistas. Situación que obedece a la falta de un efectivo control por parte de FUNDACOMÚN sobre los contratos suscritos y los documentos que se derivan de éstos.

No se evidenció información referida a los procedimientos licitatorios (licitación general, selectiva o adjudicación directa), utilizados para seleccionar a las empresas contratistas para la ejecución de los contratos COLPN-LV-001, ADO-LV-013-06, y ADO-LV-009-06, no obstante que la Fundación está sujeta a realizar tales procedimientos, según lo dispuesto en el artículo 2, del Decreto de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 del 13-11-2001). Asimismo, el artículo 23 de las NGCI establece que todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas, deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa; es decir, las contrataciones se efectuaron al margen de

las disposiciones contenidas en la referida Ley, dejando de manifiesto las deficiencias en el sistema de control interno de la Fundación, en lo que respecta al seguimiento coordinado y efectivo para la selección de las empresas, en cuanto a su capacidad técnica y financiera, limitando los procedimientos mediante los cuales se deben respetar los principios de economía, transparencia, honestidad, eficiencia, igualdad, competencia y publicidad.

De la revisión efectuada al expediente relacionado con el contrato COLPN-LV-001 correspondiente a la “construcción del colector para drenaje de aguas de lluvias y aguas negras de la quebrada valle alegre” y “construcción de vialidad estructurante tramo parcial prolongación Calle Zulia” de La Vega, suscrito el 21-12-2001 con la empresa, por Bs.F 2,30 millones, se evidenció que: el acta de inicio fue suscrita 4 días después del lapso establecido en el contrato; la obra fue concluida el 23-08-2005, es decir, 3 años después del lapso establecido inicialmente; fueron suscritos 3 *adendums* al contrato, motivado a reconsideraciones de precios, variaciones de obras (obras extras); no han sido suscritas las actas de aceptación provisional y recepción definitiva del contrato, no obstante haber transcurrido 2 años (hasta el 23-08-07) desde que se culminaron los trabajos. Situaciones que obedecen a la ausencia de una adecuada planificación, por parte de FUNDACOMÚN al momento de suscribir los contratos y a la falta de controles en el manejo y administración de estos, no obstante las disposiciones previstas en los artículos 93 y 106 de las CGCEO en lo referido a la elaboración y firmas de las citadas actas, afectando el logro de la meta física que inicialmente se había propuesto, trayendo como consecuencia el encarecimiento de la obra por un monto equivalente al 209,58% del contrato original, lo que contraviene las prácticas de una sana administración y encarece el costo de la obra.

En el expediente relacionado con el Contrato COLPN-LV-012-05, correspondiente a la “etapa final del colector valle alegre, Los Naranjos, calle Zulia y 13 de Julio con 7 de septiembre de La Vega, suscrito el 21-04-2005 con la empresa, por Bs.F. 6,95 millones se observó que existe discrepancia con respecto al lapso de ejecución y terminación de la obra, por cuanto el documento contractual establece que el plazo será de 12 meses, y en la Sección 2 “Datos del Contrato”, el cual forma parte del contrato, prevé que la fecha para la terminación total de las obras es de 8 meses; en las carátulas de las valuaciones de obras, se observó que a partir de la valuación 5, el número del contrato no se corresponde; el acta de inicio fue suscrita el 25-04-2005, la cual tiene como fecha estimada para culminar los trabajos el 25-04-2006, correspondiente a 12 meses de ejecución, sin embargo, la obra no ha sido culminada, no obstante haber transcurrido 2 años y medio aproximadamente, desde que se firmó el contrato y de haberle cancelado a la empresa contratista el 84,69 % por concepto

de obra ejecutada, y un anticipo por Bs.F 1,21 millones de los cuales queda pendiente por amortizar el 14,31%; el contrato del ingeniero inspector fue suscrito el 16-12-2005, es decir, 8 meses después de iniciada la obra, sin embargo, no se evidenció la designación del ingeniero inspector por parte de FUNDACOMÚN, durante el lapso comprendido entre el 25-04-2005 al 16-12-2005. Tales circunstancias reflejan debilidades en los mecanismos de control interno de FUNDACOMÚN, en lo concerniente a la revisión de los documentos inherentes al contrato, que dificultaría la aplicación de las cláusulas penales en los casos que corresponda, y no garantiza la correcta utilización de los recursos destinados a la ejecución del contrato y por ende la salvaguarda del patrimonio del Estado, en virtud que no se cumple con las disposiciones establecidas en artículo 32 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, artículo 23 de las NGCI, artículos 17, 40, 42 y 45 literal “d” de las CGCEO.

En el expediente relacionado con el Contrato ADO-LV-013-06, correspondiente a la “construcción del colector para drenaje de aguas de lluvias, aguas negras y vialidad peatonal en el callejón San Rafael del sector Los Naranjos” de La Vega, suscrito el 14-06-2006 con la empresa, por de Bs.F. 720,00 mil, no se evidenció las actas de terminación, aceptación provisional y recepción definitiva de la obra, no obstante haber transcurrido más de 5 meses de vencida la última prórroga (abril 2007) solicitada por la contratista, faltando por amortizar el 57,74%, cantidad que se encuentra actualmente en posesión de la empresa contratista. Al respecto, el artículo 86 de las CGCEO, establece que cuando los trabajos estén satisfactoriamente terminados se procederá a extender la constancia mediante acta de terminación. Circunstancia que obedece a la falta de control por parte de FUNDACOMÚN sobre los contratos suscritos en el marco del Proyecto CAMEBA. Es decir, que la Fundación no ha realizado la inspección general de la obra, a la cual hace referencia el artículo 106 de las CGCEO y por tanto, no ha comprobado si la misma presenta defectos en su construcción, a los efectos de dar su conformidad sobre la ejecución del contrato y efectuar la recepción definitiva de las obras, para proceder a realizar los pagos finales, la liberación de las fianzas y finalmente, cumplidos los requisitos correspondientes, el finiquito contable, tal como lo prevé el artículo 109 *ejusdem*.

FUNDACOMÚN al mes de noviembre de 2007, no disponía en sus archivos información relacionada con los diferentes aspectos relativos al Acuerdo de Préstamo N° 4400-VE, suscrito en fecha 16-12-1998, para la ejecución del Proyecto CAMEBA, en cuanto a la vigencia y fecha estimada de culminación del proyecto, entre otros, motivado a la desorganización existente en cuanto al archivo y custodia de los documentos que avalan tales operaciones, así como, a los frecuentes cambios de autoridad y del personal que tiene a su

cargo la administración y el control. Cabe destacar, que al no contar con un sistema de información adecuado, limita a los Órganos de Control Fiscal y a la Fundación, determinar las condiciones físicas y económicas presentes del referido proyecto, a los efectos de evaluar y constatar si se ejecutó bajo parámetros de eficacia, calidad y eficiencia. Al respecto, los artículos 35 y 36 de la LOCGRSNCF establecen que el control interno es un sistema que comprende el plan de organización, las políticas, normas, así como los métodos y procedimientos adoptados dentro de un ente u organismo sujeto a esta Ley, para salvaguardar sus recursos, verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa, promover la eficiencia, economía y calidad en sus operaciones, estimular la observancia de las políticas prescritas y lograr el cumplimiento de su misión, objetivos y metas, y le corresponde a las máximas autoridades jerárquicas, la responsabilidad de organizar, establecer, mantener y evaluar el sistema de control interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y fines del ente. Además, la máxima autoridad jerárquica de FUNDACOMÚN, deberá garantizar la existencia de sistemas o mecanismos con información acerca del desempeño de la organización, para controlar y evaluar su gestión, según lo dispuesto en el artículo 31 de las NGCI.

Conclusiones

Como resultado de la evaluación administrativa efectuada por este Organismo Contralor a los expedientes suministrados por FUNDACOMÚN, relacionados con la construcción de obras en La Parroquia La Vega, en el marco del Proyecto CAMEBA, se observaron debilidades vinculadas al sistema de control interno, y situaciones que no se ajustan a la normativa legal vigente, entre las cuales destacan las fallas y deficiencias en cuanto al archivo de la documentación relativa a la ejecución de las obras en comento; ausencia de los procesos licitatorios, obras que no han sido culminadas, no obstante haber vencido el tiempo previsto en el documento contractual para su ejecución; anticipos por en poder de las empresas contratistas, sin que se evidencie las acciones por parte de la Fundación tendentes a su recuperación, ocasionando una pérdida patrimonial para FUNDACOMÚN; adicionalmente, no mantienen en sus archivos información actualizada atinente al Acuerdo de Préstamo N° 4400-VE, suscrito en fecha 16-12-98. Situaciones que no les permite ejercer una eficaz supervisión y control de los trabajos, para garantizar la correcta ejecución de las obras en el tiempo previsto, por el monto aprobado y con la calidad esperada, limitando la consecución de los objetivos previstos en el Proyecto CAMEBA.

Recomendaciones

Se insta a las máximas autoridades de FUNDACOMÚN, así como a la Gerencia General del Proyecto CAMEBA a:

- Abocarse a subsanar las fallas y deficiencias observadas en relación con el archivo de los documentos relacionados con la ejecución de las obras, a los efectos de un adecuado control y seguimiento de los trabajos que redunde en su correcta ejecución.
- Efectuar, en los casos pertinentes, los procesos licitatorios correspondientes, con el fin de cumplir con los principios establecidos en la Ley de Licitaciones.
- Ejercer las acciones administrativas necesarias, tendentes a la recuperación de los anticipos no amortizados que las empresas contratistas mantienen en su poder.
- Culminar las obras paralizadas, con miras a lograr mitigar los problemas del sector.
- Actualizar la información relacionada con los distintos aspectos inherentes al Acuerdo de Préstamo N° 4400-VE de fecha 6-12-98, suscrito para la ejecución del Proyecto CAMEBA, con la finalidad de conocer la vigencia y fecha estimada de culminación, así como, las condiciones físicas y económicas del mismo, y evaluar si se ejecutó bajo parámetros de eficacia, calidad y eficiencia.