

ESTADO NUEVA ESPARTA

INSTITUTO AUTÓNOMO DE SERVICIOS DE BIBLIOTECAS Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN DEL ESTADO NUEVA ESPARTA (IASBTIENE)

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

El Instituto Autónomo de Servicios de Bibliotecas y Tecnología de la Información del Estado Nueva Esparta (IASBTIENE), fue creado mediante Ley de fecha 18-09-96, dictada por la extinta Asamblea Legislativa y promulgada por el Gobernador del Estado, Gaceta Oficial N° Extraordinario Año XC Mes III de fecha 15-10-96, y tiene por objeto lo siguiente: “Administrar, Promover, Planificar y Coordinar a nivel estatal, el desarrollo de estos servicios, en concordancia con los planes de desarrollo del Estado y en armonía con las políticas nacionales establecidas por el Instituto Autónomo Biblioteca Nacional y de Servicios de Bibliotecas, en su carácter de Organismo Rector del Sector”

De acuerdo con los principios contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en el año 2005, el Consejo Legislativo del Estado Nueva Esparta, siguiendo instrucciones del Ejecutivo Regional, resuelve modificar el nombre del Instituto Autónomo de Servicios de Bibliotecas e Información del Estado Nueva Esparta (IASBIENE), por el nombre: Instituto Autónomo de Servicios de Bibliotecas y Tecnología de La Información (IASBTIENE), Gaceta Oficial N° 412 Extraordinario de fecha 12-03-2005, Año XCV-Mes III.

La Unidad de Auditoría Interna de la Gobernación del Estado Nueva Esparta, fue creada a través del Decreto N° 1273 de fecha 23-12-2007, Gaceta Oficial del Estado Nueva Esparta N° Extraordinario E-1158 de fecha 13-05-2008, y de acuerdo con el artículo 5, numeral 3° del Decreto en comento, con la finalidad de evaluar el Sistema de Control Interno, fomentando las recomendaciones orientadas a fortalecerlo para la protección y salvaguarda del patrimonio público, realizar auditorías, inspecciones, fiscalizaciones, exámenes, estudios, análisis e investigaciones de todo tipo y de cualquier naturaleza, destinadas a evaluar los planes y programas para determinar el costo de los servicios

públicos, examinar los registros y estados financieros, para determinar su pertinencia y confiabilidad, así como evaluar la eficiencia, eficacia y economía en el marco de las operaciones realizadas.

Alcance y Objetivo de la Actuación

El análisis se orientó, hacia la evaluación de la documentación relativa a la estructura organizativa, recurso humano, tipo de operaciones y monto del presupuesto del IASBTIENE, así como de la Unidad de Auditoría Interna de la Gobernación del Estado, durante los años 2008 y 2009, de conformidad con lo establecido Parágrafo Único del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOC-GRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001.

Observaciones Relevantes

La Unidad de Auditoría Interna de la Gobernación del Estado Nueva Esparta, posee un organigrama de tipo funcional, cuenta con un Manual de Normas y Procedimientos aprobados por la Máxima Autoridad Jerárquica, en fecha abril-2010, en el cual se establece la estructura y funciones generales del Órgano de Control Interno, detallando aspectos como: propósito, objetivos, alcance, definiciones, responsabilidades, normas y normativa legal aplicable, procedimiento, diagrama de flujo y anexos. Asimismo, cuenta con un Reglamento Interno, en el cual se definen los deberes y atribuciones de la referida Unidad.

Con relación a las funciones, cabe indicar que el Órgano de Control Interno de la Gobernación del Estado Nueva Esparta, ejecuta anualmente un Plan Operativo, avocado a la realización de auditorías operativas, administrativas, de gestión, financieras, control perceptivo de los bienes y servicios; del Sistema de Control Interno, de Obras, y de Seguimiento.

En cuanto a su recurso humano, es de señalar que la Unidad de Auditoría Interna, cuenta con una plantilla de 10 funcionarios a saber: un Auditor Interno, un jefe de División de Auditoría y Control Posterior, un Jefe de División Administrativa, un Coordinador de Potestad

Investigativa, 3 Auditores III, un Ingeniero, una Secretaria y un Asistente de Auditoría. En tal sentido, es de indicar que 9 funcionarios poseen Educación Superior. Con respecto al cargo de Auditor Interno, cabe destacar, que el mismo, fue nombrado mediante Resolución N° 001, Gaceta Oficial del Estado Nueva Esparta N° 1158 Extraordinario de fecha 11-05-2008, producto del concurso público celebrado para la designación del titular de la Unidad de Auditoría Interna de la Gobernación del Estado Nueva Esparta N° 981 Extraordinario, de fecha 01-08-2007.

Sin embargo, se observó que en el Organigrama inserto en el Manual de Normas y Procedimientos de la Unidad de Auditoría Interna del Ejecutivo Regional, se encuentra la División de Determinación de Responsabilidades, no obstante, se constató que el Órgano de Control Interno, no ha designado ningún funcionario responsable de esta área ni el personal profesional idóneo en derecho, para acometer las funciones correspondientes al área de determinación de responsabilidades.

Asimismo, se observó que en dicho organigrama se contempla la División de Administración, unidad administrativa ésta, que corresponde en principio a la estructura Orgánica de la Gobernación del Estado, por consiguiente las competencias que se le atribuyen en el Reglamento Interno a esta División, en su mayoría se corresponden con actividades del Control Interno exclusivas de la Unidad de Auditoría Interna, tales como: control de Informes Preliminares y Definitivos, control de correspondencias enviadas y recibidas, control de Procedimientos de Potestades Investigativas y control de Determinación de Responsabilidades Administrativas, iniciadas y decididas; las cuales deben ser controladas en el Despacho del Titular de la misma como áreas, mas no creando una unidad administrativa dentro de ella.

Con respecto a la ejecución del Plan Operativo Anual, se pudo constatar que la Unidad de Auditoría Interna durante el año 2008, realizó 7 actuaciones fiscales, lo que representó un 77% sobre las metas programadas y durante el ejercicio 2009, ejecutó 9 actuaciones fisca-

les, lo cual constituyó el 100% del total de actuaciones programadas.

Adicionalmente, durante el período evaluado la Unidad de Auditoría Interna realizó asistencias y asesorías a 5 dependencias sobre el Sistema de Control Interno.

Por otro lado, durante el período objeto de estudio, se evidenció que el Órgano de Control Interno no dio inicio a ningún procedimiento para la Potestad Investigativa ni para la Determinación de Responsabilidades.

El IASBTIENE, se crea con carácter de Instituto de Información del Estado Nueva Esparta con personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Estadal, adscrito al Despacho del Gobernador del Estado Nueva Esparta, con sede en la ciudad de Porlamar, del Estado Nueva Esparta, a los fines de cumplir con sus objetivos en cualquier localidad del territorio de la Entidad Federal.

Estructura Organizativa: Se constató que el IASBTIENE, cuenta con 3 niveles de actuación: Estratégico, Táctico y Operativo.

Se constató que el Instituto, para el cumplimiento de sus objetivos y metas establecidos en el Plan Operativo mantiene el siguiente recurso humano: para el año 2008 contó con 10 administrativos, 145 bibliotecarios y 19 obreros para un total de 174 funcionarios, y para el año 2009 contó con 18 administrativos, 151 bibliotecarios y 20 obreros para un total de 189 funcionarios.

Se pudo apreciar que todas las operaciones del IASBTIENE, constituyen la instancia inmediata para la aplicación a nivel estadal de las normas y orientaciones técnicos-bibliotecarios, ajustadas a la realidad y a las necesidades de esa Entidad Federal, como el proceso medular de la Institución. Las metas planteadas para el año 2008, se lograron de la siguiente forma: El proyecto N° 1 “Enriquecimiento de Colecciones Bibliográficas”, superó la media en los dos primeros años; en el Proyecto N° 2 “Fortalecimiento de la Infraestructura donde funcionan las Unidades de Servicios Bibliotecarios”,

alcanzó el 125%, superando la meta programada; en el Proyecto N° 3 “Visitar y atender oportunamente las Unidades de Servicios”, no se logró la meta propuesta porque continúa en espera de asignación de recursos; el Proyecto N° 4 “Desarrollo de Programas Especiales”, se logró al 100%. En lo que respecta al año 2009 se programó lo siguiente: Proyecto N° 1 “Rehabilitación de la Planta Física y Puesta en funcionamiento de las Bibliotecas Públicas del IASBTIENE”, se programó 3 y se ejecutaron 4 superando en un 33% la meta; en el Proyecto N° 2 “Población atendida en la Red de Servicios del IASBTIENE”, se programó 300.000 y ejecutaron 301.302, superando en un 0,43% la meta; en el Proyecto N° 3 “Ingreso de Colecciones Bibliográficas a la Red del IASBTIENE” se programó 15.000 y ejecutaron 11.919, se ubicó en un 79,46% de la meta; en el Proyecto N° 4 “Desarrollo del Programa de Formación de Recurso Humano del IASBTIENE” se programaron 3 y se ejecutaron 13, superándose en un 333,33% la meta; en el Proyecto N° 5 “Ejecución de Programa de Extensión y Difusión Cultural para la Promoción de la Lectura” se programó 4 y se ejecutaron 4, cumpliéndose en un 100% la meta.

El Instituto Autónomo de Servicios de Bibliotecas y Tecnologías de la Información del Estado Nueva Esparta (IASBTIENE), para el año 2008 contó con el presupuesto asignado de Bs.F. 2.917,67 y para el año 2009 de Bs.F. 3.775,25.

Conclusiones

Del análisis realizado a las observaciones descritas en el cuerpo del presente Informe, se considera que la Unidad de Auditoría Interna de la Gobernación del Estado Nueva Esparta, cuenta con una estructura organizativa básica, y la misma se encuentra conformada por dependencias relativas a las áreas especializadas en control fiscal, a los fines del cumplimiento de las atribuciones que legalmente le han sido encomendadas, de igual manera, se evidenció que posee un recurso humano especializado en materia de control fiscal para el ejercicio de la potestad auditora, el cual está conformado por 10 funcionarios con capacidad técnica y profesional, no obstante, se observó que en la

División de Determinación de Responsabilidades, no se ha designado personal al frente de la misma que permita acometer el ejercicio de la potestad sancionatoria y resarcitoria, en caso de ser necesario. Asimismo, en la estructura organizativa se previó una División de Administración, la cual en criterio de este Organismo debe eliminarse, en razón de que esta dependencia corresponde a la estructura Orgánica de la Gobernación del Estado.

En tal sentido, este Máximo Órgano de Control, considera que no es viable asignarle a la Unidad de Auditoría Interna de la Gobernación del Estado Nueva Esparta, las funciones de control interno del Instituto Autónomo de Servicios de Bibliotecas y Tecnología de la Información del Estado Nueva Esparta (IASBTIENE), en razón de no haberse designado personal al frente de la División de Determinación de Responsabilidades, que permita llevar a cabo el ejercicio de la potestad sancionatoria y resarcitoria de dicho Órgano de Control Interno, en caso de que así se requiera.

Recomendaciones

Con fundamento en lo expuesto anteriormente, se recomienda lo siguiente:

- No autorizar a la Unidad de Auditoría Interna de la Gobernación del Estado Nueva Esparta, para que ejerza en el Instituto Autónomo de Servicios de Bibliotecas y Tecnología de la Información del Estado Nueva Esparta (IASBTIENE), las funciones de Control Fiscal Interno, atribuidas en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal;
- Exhortar al Gobernador del Estado, a dotar a la Unidad de Auditoría de la Gobernación del Estado Nueva Esparta del personal idóneo y necesario para el área de Determinación de Responsabilidades, que facilite el efectivo cumplimiento de las competencias que legalmente tiene atribuidas el Órgano de Control Interno, así como adecuar la estructura organizativa de dicha Unidad, de acuerdo con los Lineamientos para la Organización y Funcionamiento de las Unidades de Auditoría Interna dictados por esta Entidad Fiscalizadora Superior.

MUNICIPIO ANTOLÍN DEL CAMPO

ALCALDÍA

CONTRATOS DE SERVICIOS

El municipio Antolín del Campo fue creado el 22-12-1915. La Alcaldía del mencionado Municipio comienza sus funciones el 02-01-90. Según consta en la ordenanza de presupuesto de Ingresos y Gastos de la Alcaldía del Municipio Antolín del Campo correspondiente al ejercicio fiscal 2004, se estimaron recursos por el orden de Bs.F. 264,38 mil y para el año 2005 de Bs.F. 496,41 mil.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación estuvo orientada a la evaluación selectiva de las operaciones administrativas realizadas por la Administración Municipal de Antolín del Campo, relacionadas con los siguientes aspectos: Contratación y pagos realizados por concepto de servicios profesionales y técnicos, durante el periodo comprendido entre los años 2002 al 2005; contratación y pagos a cooperativas y/o asociaciones civiles, u otra organización comunitaria, durante los ejercicios fiscales 2007 y primer semestre 2008; y la concesión del servicio de desechos sólidos, contratación y pagos realizados por este concepto, durante los años 2007 y 2008.

Observaciones relevantes

De la evaluación realizada a una muestra de 24 contratos suscritos por la Alcaldía durante los años 2000 al 2005 y sus respectivos pagos, se obtuvieron los siguientes resultados:

No fueron presentados para su verificación y análisis, 6 de los 24 contratos seleccionados en la muestra, lo que representa el 25% de la misma. En tal sentido, el artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36229 de fecha 17-07-97, señala que: “Todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben ser respaldadas con la suficiente documentación justificativa. En este aspecto

tendrá presente lo siguiente: a) Los documentos deben contener información completa y exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico u otros sistemas de archivos que faciliten su oportuna localización, y conservarse durante el tiempo estipulado legalmente. b) Las autoridades competentes del organismo o entidad adoptarán las medidas necesarias para salvaguardar y proteger los documentos contra incendios, sustracción o cualquier otro riesgo, e igualmente, para evitar su reproducción no autorizada”. Tal situación evidencia que la Alcaldía no cuenta con un adecuado control sobre la documentación que respalda las operaciones efectuadas por la administración municipal, lo que no permitió a esta Contraloría General, la verificación de la legalidad y sinceridad de los referidos contratos.

En el expediente correspondiente al contrato suscrito en fecha 22-06-2002, por Bs.F. 60.000,00, para el suministro del “Sistema Integrado Gubernamental Administrativo” (SIGA): Modelos Automatizados para la Contabilidad, Administración y Presupuesto, no se evidenciaron las fianzas de anticipo y de fiel cumplimiento establecidas en la cláusula segunda del referido contrato. En tal sentido, el artículo 23 de las NGCI, señala que: “Todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben ser respaldadas con la suficiente documentación justificativa. En este aspecto tendrá presente lo siguiente: a) Los documentos deben contener información completa y exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico u otros sistemas de archivos que faciliten su oportuna localización, y conservarse durante el tiempo estipulado legalmente”. Situación que no permite el resguardo de los intereses patrimoniales del municipio en caso de incumplimiento de las obligaciones asumidas por la empresa.

No se evidenció anexo a los expedientes de los contratos analizados, el informe de resultado elaborado por los contratistas, o constancia de la prestación del servicio realizado; asimismo, no fueron presentados los Manuales de Organización y Sistemas que debió elaborar la empresa contratista, que permitieran verificar la efectiva prestación del servicio objeto de las contrataciones. En tal sentido, el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-

12-2001, prevé que en el sistema de control interno que se implante en los entes y organismos a que se refieren el artículo 9, numerales 1 al 11, de dicha Ley, se deberá garantizar que antes de proceder a realizar pagos, los responsables se aseguren, entre otros, que dichos pagos se realicen para cumplir compromisos ciertos y debidamente comprobados.

Por su parte el Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 37.348 de fecha 18-12-2001, sobre el Sistema Presupuestario, señala en su artículo 102: “Ningún pago podrá ser ordenado sino para pagar obligaciones válidamente contraídas y causadas, (...), conforme a lo previsto en el presente Reglamento y a las normas que al respecto establezcan (...) y la Oficina Nacional de Contabilidad Pública, en las respectivas áreas de su competencia.” Tal situación, no permite verificar la sinceridad de los pagos efectuados por la prestación de dichos servicios, por carecer de uno de los elementos probatorios indispensables, como lo es el resultado o constancia de la prestación del servicio.

En la emisión de 32 órdenes de pago, no se evidenció la retención del Impuesto Sobre la Renta, no obstante, el artículo 1 del Reglamento de la Ley de Impuesto Sobre la Renta (LISR), en materia de Retenciones, (Gaceta Oficial N° 36.203 de fecha 12-05-97), establece: “Están obligados a practicar la retención del impuesto en el momento del pago o del abono en cuenta y a enterarlo en una oficina receptora de fondos nacionales dentro de los plazos, condiciones y formas reglamentarias aquí establecidas, los deudores o pagadores de los siguientes enriquecimientos o ingresos brutos a los que se refieren los artículos 27, 32, 35 al 37, 39 al 42, 51, 53, 65 al 66 y 68 de la LISLR”. La situación antes expuesta trae como consecuencia que el Ejecutivo Nacional no perciba los ingresos que por este concepto le corresponden, lo que pudiera incidir en la economía nacional y por ende en los niveles de vida de la población.

Durante el ejercicio fiscal 2007, la administración municipal de Antolín del Campo, contrató dos cooperativas, la primera de ellas para prestar servicios al área educativa y deportiva en las escuelas y canchas del municipio; y la

segunda para prestar el servicio de vigilancia en la jurisdicción municipal.

De la revisión efectuada a 21 contratos suscritos entre la Alcaldía y las referidas Cooperativas se obtuvo los siguientes resultados:

No fueron presentados los estatutos de las referidas cooperativas; así como la inscripción o número de control de la aprobación realizada por parte de la Superintendencia Nacional de Cooperativas (SUNACOOP) y la inscripción de las mencionadas cooperativas ante el Registro Nacional de Contratistas; a fin de constatar la legalidad de las mismas. En tal sentido, el artículo 23 de las NGCI señala que: “Todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben ser respaldadas con la suficiente documentación justificativa. En este aspecto tendrá presente lo siguiente: a) Los documentos deben contener información completa y exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico u otros sistemas de archivos que faciliten su oportuna localización, y conservarse durante el tiempo estipulado legalmente”.

Por otra parte, el artículo 11 de la Ley de Reforma Parcial de la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas, (Gaceta Oficial N° 37.285 de fecha 18-09-2001), señala entre otros aspectos, que una vez constituida, la cooperativa deberá enviar a la SUNACOOP dentro de los 15 días siguientes al registro, una copia simple del acta constitutiva y del estatuto, a los efectos del control correspondiente.

Adicionalmente, la Ley de Licitaciones, (Gaceta Oficial N° 5556 Extraordinario de fecha 13-11-2001), vigente para la fecha de ocurrencia de los hechos, señala en su artículo 36, que para presentar ofertas en todo procedimiento de Licitación General, Selectiva o Adjudicación Directa, en el caso de adquisición de bienes o contratación de servicios, cuyo monto sea superior a 500 U.T, las empresas deberán estar inscritas en el registro nacional de contratistas. En consecuencia, la no presentación de tales requisitos no permitió a esta Contraloría General constatar que dichas cooperativas se encuentran debidamente formalizadas para contratar con la Administración Pública.

No fueron presentados para su verificación y análisis los comprobantes del gasto por Bs. F. 699,19 mil, correspondientes a la emisión de 22 órdenes de pago; no obstante, la cláusula cuarta de los referidos contratos establece que el monto total del contrato sería pagado “(...) en pago único con presentación de la factura correspondiente y previa inspección aprobatoria por parte de la Alcaldía”.

Por su parte, el artículo 38 de la LOCGRSNCF, prevé que el sistema de control interno que se implante en los entes y organismos a que se refieren el artículo 9, numerales 1 al 11, de dicha Ley, deberá garantizar que antes de proceder a realizar pagos, los responsables se aseguren, entre otros, que dichos pagos se realicen para cumplir compromisos ciertos y debidamente comprobados, salvo que correspondan a pagos de anticipos a contratistas o avances ordenados a funcionarios conforme a las Leyes.

Asimismo, el Reglamento N° 1 de la LOAFSP, sobre el Sistema Presupuestario, (Gaceta Oficial N° 37.348 de fecha 18-12-2001), reformada con la Gaceta Oficial N° 5.592 Extraordinario de fecha 27-06-2002, señala en su artículo 102: “Ningún pago podrá ser ordenado sino para pagar obligaciones válidamente contraídas y causadas, (...), conforme a lo previsto en el presente Reglamento y a las normas que al respecto establezcan (...) y la Oficina Nacional de Contabilidad Pública, en las respectivas áreas de su competencia”. Tal situación se genera por no contar con un adecuado sistema de control interno, lo que imposibilitó a este Máximo Organismo Contralor la verificación de la legalidad y sinceridad de los pagos efectuados.

No fue suministrado el instrumento legal mediante el cual se contrató el servicio de recolección interna de desechos sólidos, ni el correspondiente al servicio de disposición final suscrito con la empresa para la prestación del servicio del aseo urbano del estado Nueva Esparta, durante los años 2007 y 2008.

Al respecto, el artículo 23 de las NGCI, señala: “Todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben ser respaldadas con la suficiente documentación justificativa. En este aspecto tendrá presente lo siguiente: a) Los documentos deben

contener información completa y exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico u otros sistemas de archivos que faciliten su oportuna localización, y conservarse durante el tiempo estipulado legalmente”. En consecuencia, se desconoce la modalidad seleccionada para la prestación del servicio de aseo urbano o de recolección de desechos sólidos, no pudiendo verificar la legalidad del contrato suscrito.

Conclusiones

Del análisis efectuado a las observaciones formuladas en el presente informe, se evidencia que en la Alcaldía del Municipio Antolín del Campo del estado Nueva Esparta, existen deficiencias administrativas y de control interno, así como inobservancia de disposiciones legales y reglamentarias, que inciden negativamente en el desarrollo de sus actividades, por cuanto se detectaron, debilidades relacionadas con: no presentación de 6 contratos de servicios profesionales y técnicos, inexistencia de manuales de normas y procedimientos relacionados con las operaciones destinadas a la suscripción y ejecución de contrataciones por concepto de servicios profesionales y técnicos; suscripción de contratos sin que las empresas proporcionaran las garantías necesarias y suficientes; pagos a las empresas contratistas sin que estas presentaran la documentación justificativa o constancia de la prestación del servicio contratado; pagos efectuados a las empresas contratistas sin efectuar la correspondiente retención del impuesto sobre la renta; suscripción de contratos con asociaciones civiles o cooperativas sin que estén debidamente inscritas en la Superintendencia Nacional de Cooperativas y el Registro Nacional de Contratistas.

Recomendaciones

Con fundamento en lo expuesto anteriormente y dada la importancia de las deficiencias señaladas en el cuerpo del presente informe, se considera oportuno recomendar a la Alcaldesa, personal directivo y demás autoridades del Municipio Antolín del Campo del estado Nueva Esparta lo siguiente:

- Mantener un adecuado control sobre la documentación justificativa de las operaciones financieras,

presupuestarias y administrativas que facilite su oportuna localización y conservación.

- Elaborar y aprobar Manuales de Normas y Procedimientos, relacionados con los diferentes pasos y condiciones de las operaciones destinadas a la suscripción y ejecución de contrataciones por concepto de servicios profesionales y técnicos.
- Solicitar a las empresas contratistas, antes de proceder a la suscripción de los contratos, las garantías necesarias y suficientes que permitan responder a las obligaciones contraídas.
- Requerir a las empresas contratistas antes de proceder a los pagos respectivos, los informes de resultados o constancia del servicio realizado, estipulados en las condiciones convenidas en el contrato, que permitan verificar la efectiva prestación del servicio objeto de las contrataciones.
- Efectuar la retención del impuesto sobre la renta en el momento del pago o del abono en cuenta y proceder a enterarlo en una oficina receptora de fondos nacionales.
- Verificar antes de proceder a celebrar contratos con asociaciones civiles o cooperativas que las mismas estén debidamente inscritas en la Superintendencia Nacional de Cooperativas (SUNACOOP) y ante el Registro Nacional de Contratistas.

MUNICIPIO ANTOLÍN DEL CAMPO

ALCALDÍA

PROYECTO DE DESARROLLO ENDÓGENO Y TURÍSTICO EN LA BAHÍA DE MANZANILLO

El municipio Antolín del Campo, fue creado el 22-12-15, por disposición del Ejecutivo Regional. Según la Ley de la División Político-Territorial de fecha 30-12-87, y posteriormente (Gaceta Oficial de fecha 03-01-88), de la División Político-Territorial del estado Nueva Esparta, el territorio se dividió en 11 municipios constatándose la creación del citado municipio, cuya capital es la ciudad de La Plaza de Paraguachí. El Municipio cuenta con una población estimada de 38.000 habitantes, y su Concejo Municipal está conformado por 7 Concejales.

En el marco del VI Gabinete Móvil efectuado por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, en la ciudad de Cumaná en fecha 19-05-2005, fue aprobado al municipio Antolín del Campo el proyecto “Desarrollo Endógeno Bahía de Manzanillo”, destinado a alcanzar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y de su escenario natural, así como consolidar el desarrollo socio productivo e incentivar el crecimiento económico del sector.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación estuvo orientada a la evaluación del “Proyecto de Desarrollo Endógeno y Turístico en la Bahía de Manzanillo” ejecutado por la Alcaldía del municipio Antolín del Campo del Estado Nueva Esparta, y comprendió las operaciones y transacciones efectuadas durante los ejercicios fiscales 2005, 2006 y 2007.

Observaciones relevantes

La Alcaldía del Municipio Antolín del Campo presentó, ante el VI Gabinete Móvil Regional celebrado por el Ejecutivo Nacional en la ciudad de Cumaná, el proyecto “Desarrollo Endógeno Bahía de Manzanillo” con el fin de solicitar la asignación de recursos por Bs.F. 2,37 millones, los cuales fueron totalmente aprobados por el Ejecutivo Nacional, mediante Crédito Adicional al Presupuesto de Gastos asignado al Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia (MPPRIJ), Gaceta Oficial N° 38.235 de fecha 25-07-2005 y transferidos a la Alcaldía del citado Municipio en fechas 01 y 06-09-2005 mediante 2 desembolsos, para lo cual se suscribió el Contrato de Fideicomiso N° 2505-13 de 17-08-2005 con el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES).

No obstante, se determinó que para el momento de aprobación de los recursos por parte del Ejecutivo Nacional para el Proyecto (25-07-2005), y de la suscripción de los contratos destinados a la materialización del mismo (20-09-2005), la Administración Municipal no contaba con el estudio de impacto ambiental, debidamente aprobado por el Ministerio del Poder Popular para el Ambiente (MPPA), tal como se evidencia en la comunicación N° 0001444 de

fecha 01-12-2005 emanada de la referida entidad ministerial, mediante la cual solicita a la Municipalidad la consignación del estudio de impacto ambiental y otros documentos a los fines de la respectiva acreditación, así como en el contrato de servicio suscrito en fecha 15-05-2006, entre la Alcaldía y la empresa designada, cuyo objeto es la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental y Socio-Cultural del Proyecto de Desarrollo Bahía Pesquera de Manzanillo.

Al respecto, los artículos 129 y 299 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), Gaceta Oficial N° 5453 de fecha 24-03-2000, establecen que todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas deben ser previamente acompañadas de estudios de impacto ambiental y socio cultural y que el régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. En ese sentido, el artículo 126 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM), Gaceta Oficial N° 345.597 de fecha 21-04-2006, establece que la administración financiera de la Hacienda Municipal se ejercerá en forma planificada, con arreglo a principios de legalidad, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal, con eficiencia y celeridad.

Las situaciones expuestas tienen su origen en la ausencia de mecanismos de control y planificación en el otorgamiento de recursos para el financiamiento del Proyecto por parte de la Vicepresidencia de la República, así como, debilidades en la formulación del Proyecto por parte de la Alcaldía, toda vez que, se aprobaron recursos para la ejecución del proyecto “Desarrollo Endógeno Bahía de Manzanillo”, sin contar con el respectivo Estudio de Impacto Ambiental y Socio-Cultural y demás documentos exigidos por el MPPA.

La Alcaldía suscribió en fecha 15-05-2006 el Contrato de Servicios N 005-2006 por Bs.F. 5.000,00, para la ejecución del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto “Desarrollo Endógeno Asentamiento Pesquero Bahía de Manzanillo” (10 y 8 meses después de la aprobación de los recursos y de la contratación de las obras, respectivamente). Sin embar-

go, no se evidenció en la documentación suministrada por la Alcaldía, la aprobación o autorización otorgada por la entidad ministerial correspondiente, al estudio de Impacto Ambiental elaborado a través del referido contrato, a los efectos de la posterior vigilancia y control que le compete ejercer al MPPA, sobre la implementación de las medidas mitigativas de los impactos ambientales, condiciones y recomendaciones indicadas en la referida autorización, tal como lo refieren las “Normas Sobre Evaluación Ambiental de Actividades Susceptibles de Degradar el Ambiente” (Gaceta Oficial N 35.946 de fecha 25-04-96), artículos 12 y 33. Tales circunstancias, evidencian una vez más debilidades de control y planificación en los procesos llevados por la Administración Municipal, que no le permiten llevar un efectivo control de los impactos que se generan durante la ejecución de los proyectos, con miras a implementar medidas oportunas que mitiguen tales efectos.

Para la materialización del referido proyecto, el Ejecutivo Municipal suscribió 7 contratos por la suma global de Bs.F. 2,37 millones, de los cuales 3 fueron destinados a la ejecución de las obras: “Saneamiento Ambiental”, “Reparaciones y Mejoras en Rancherías y Pesqueras”, “Obras del Conjunto Urbano”, por un total de Bs.F. 2,11 millones, y 4 contratos para la prestación de los siguientes servicios: “Componente Técnico Social”, “Componente Técnico General”, “Componente Técnico de Inspección de Obras” y “Conformación de Cooperativas”, por la suma de Bs.F. 262,50 mil.

La municipalidad suscribió los referidos contratos sin que para la fecha de celebración de los mismos, las empresas contratistas se encontraran inscritas en el Registro Nacional de Contratistas (RNC), situación contraria a lo previsto en el artículo 36 de la Ley de Licitaciones (LL) Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001.

Por otra parte, el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001, establece que el sistema de control interno que se implante en los entes y organismos, 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 de que se hubiere

cumplido con los términos de la LL. Lo antes expuesto, pone de manifiesto deficiencias en los procesos de contratación llevados por la administración municipal, que no le permitió asegurarse del cumplimiento de los extremos previstos en los artículos 36 de la LL y 38 de la LOCGRSNCF, toda vez que procedió a suscribir contratos con empresas que no estaban inscritas en el RNC, circunstancias que afectan el desarrollo de las actividades administrativas de la Alcaldía conforme a la normativa dictada al efecto y no se corresponde con el principio de legalidad consagrado en el artículo 137 de la CRBV.

Asimismo, los referidos contratos fueron otorgados bajo la modalidad de adjudicación directa, no obstante que para 2 de ellos (CO-DEBPM-N° 001-2005 y CO-DEBPM-N° 003-2005) se debió proceder por Licitación General y Selectiva, respectivamente, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 2 de los artículo 61 y 72 de la LL.

Las referidas adjudicaciones se efectuaron sobre la base del Decreto N° 0044-2005 de fecha 19-09-2005 (Gaceta Municipal N° 243 de fecha 19-09-2005), en razón de lo establecido en el artículo 88 numeral 9 *ejusdem* y en el Decreto 2.876 del 06-04-2004 (Gaceta Oficial N° 37.915 de fecha 12-04-2004), mediante el cual se dictan las Medidas Temporales para el Establecimiento de Montos y Categorías de Contratos Reservados para las Empresas Alternativas Fabricantes de Bienes, Prestadoras de Servicios y Ejecutoras de Obras.

Lo expuesto con anterioridad, pone de manifiesto la falta de sinceridad en los procesos de selección de contratistas llevados por la Alcaldía, lo cual va en detrimento de los principios de economía, transparencia, eficiencia, igualdad y competencia previstos en el artículo 42 de la LL vigente para la fecha, impidiendo seleccionar las empresas más convenientes, garantizando de esta manera que los productos obtenidos tengan la calidad requerida, y que las metas y objetivos previstos sean alcanzados.

Las fianzas de fiel cumplimiento de los contrato Nos. CO-DEBPM-N° 001-2005 y CO-DEBPM-N° 003-2005, fueron constituidas con posterioridad a la fecha de firma de las contrataciones; para los contratos Nos. CO-DEBPM-N° 002-2005, CSA-DEBPM-CTS- N° 001-2005, CSA-DEBPM-

CTI- N° 002-2005 y CSA-DEBPM-CCOOP-N° 001-2005, no se evidenció en el expediente de los mismos la referida fianza, y para el contrato CSA-DEBPM-CTI N° 003-2005 no se localizó la fianza de anticipo ni la de fiel cumplimiento. Por otra parte, para los contratos Nos. CO-DEBPM-N° 002-2005 y CO-DEBPM-N° 003-2005, no se evidenció en el expediente de los mismos, las respectivas fianzas de obligaciones laborales previstas en el documento principal de los contratos. Asimismo, se destaca que las fianzas constituidas fueron otorgadas por empresas afianzadoras en lugar de ser constituidas por instituciones bancarias o empresas de seguros.

Al respecto, el artículo 38 de la LOCGRSNCF, establece que el sistema de control interno que se implante en los entes y organismos 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 deben asegurarse de que se hayan previsto las garantías suficientes y necesarias para responder por las obligaciones que ha de asumir la contratista. Por su parte, los artículos 10 y 53 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5096 Extraordinario de fecha 10-04-2006, refieren que previo a la suscripción del contrato, como a la entrega de anticipos, las empresas deben constituir y presentar las fianzas respectivas, otorgadas por una institución bancaria o empresa de seguros de reconocida solvencia, a satisfacción del ente contratante, con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones que se asumen con el contrato, así como la recuperación de los anticipos otorgados.

Lo antes expuesto tiene su origen en debilidades en el sistema de control interno aplicado al proceso de contratación de la Alcaldía, que no le permitió asegurarse del cumplimiento de los extremos previstos en los artículos 38 de LOCGRSNCF, 10 y 53 de las CGCEO, toda vez que procedió a suscribir los contratos antes mencionados sin que previamente se hubieren constituido las Fianzas de Fiel Cumplimiento y de Obligaciones Laborales que garantizaran la obligación asumida por los contratistas, y a aceptar garantías otorgadas por empresas afianzadoras en lugar de empresas de seguros o instituciones bancarias debidamente inscritas en las superintendencias respectivas, circunstancias

éstas que traen como consecuencia que no se garanticen las inversiones ni las obligaciones laborales contraídas con los trabajadores, ante eventuales incumplimientos en que pudieran incurrir los contratistas.

En el expediente del contrato N° CO-DEBPM-003-2005 “Obras de Reparación y Mejoras (Sustitución de techos-frios-pintura de fachadas, construcción de 2 viviendas, construcción de 3 viviendas nuevas, churuata para mejilloneras, construcción de módulo para pescadores-ampliación)”, no se evidenciaron los presupuestos correspondientes a las obra para la “Sustitución de techos” y “Construcción de churuata”, a través de los cuales se muestran las partidas previstas para la ejecución de dichos trabajos. Tal situación es contraria a lo establecido en el artículo 2, numeral 3, de las CGCEO. Tales circunstancias, denotan debilidades en los procesos administrativos de los contratos, que no le permiten a la Dirección de Infraestructura llevar un efectivo seguimiento y control sobre la ejecución de los trabajos, en cuanto a la verificación de las posibles modificaciones al presupuesto original, así como de las cantidades de obra relacionadas en las valuaciones respecto a las originalmente contratadas.

Por otra parte, a la empresa contratista con la cual se suscribió el referido contrato, le fue otorgada la suma de Bs.F. 237,50 mil por concepto de anticipo contractual según orden de pago N° 3005 de fecha 10-10-2005, de la cual hasta la fecha de culminación de la actuación fiscal (septiembre 2008), se había amortizado Bs.F. 85.695,10 mediante 3 valuaciones de obra ejecutada, en atención a lo establecido en el artículo 53 de las CGCEO, quedando un saldo pendiente por amortizar de Bs.F. 151,80 mil. Tal circunstancia, obedece a que la Administración Municipal rescindió el contrato de mutuo acuerdo, mediante resolución N° 0087-2006 de fecha 01-09-2006, en virtud de la solicitud efectuada por la empresa mediante comunicación S/N de fecha 09-08-2006, donde manifestó su imposibilidad para cumplir con las metas físicas del proyecto con los precios unitarios de hace 2 años. No obstante, no se evidenciaron las gestiones emprendidas por la Alcaldía a los fines de la recuperación del referido monto, realizar el finiquito contable del contrato y cerrarlo administrativamente. Tales circunstancias, podrían conllevar daños al patrimonio municipal, así como afectar intereses de carácter colectivo, en el supuesto que la administración

no gestione lo conducente para la recuperación del monto por anticipo pendiente de amortización, y se de un destino distinto a los recursos que quedaron sin ejecutar, con ocasión de la rescisión del contrato.

Para los contratos Nos. CO-DEBPM-002-2005 y CO-DEBPM-003-2005, se evidenció retrasos en la ejecución de los trabajos, respecto al lapso establecido en el documento principal, sin que conste en el expediente de los mismos las respectivas prórrogas justificativas de dichos atrasos, previstos en el artículo 87 de las CGCEO. De igual manera, no se evidenció documentación relacionada con las acciones emprendidas por la administración municipal, a los efectos de la aplicación de la cláusula penal prevista en el documento principal de los contratos, relativa al incumplimiento del lapso de ejecución.

Lo antes expuesto, denota deficiencias en el control de la ejecución que le compete a la inspección contratada, toda vez que esta debe elaborar, firmar y tramitar, conforme a los procedimientos establecidos en las Condiciones de Contratación, las actas de terminación y las que se deban levantar en los supuestos de prórroga, conjuntamente con el Ingeniero Residente y el Contratista, de conformidad con los literales “m” y “ñ” del artículo 45 y 88 de las CGCEO; situación que le resta sinceridad a las operaciones efectuadas por la Dirección de Infraestructura, imposibilitándole llevar un efectivo control de la ejecución de obras contratadas por la Administración. La municipalidad, al no aplicar la correspondiente cláusula penal por retraso en la terminación prevista en la cláusula CUARTA del documento principal de las contrataciones, dejó de percibir la suma de Bs.F. 204,48 mil por ese concepto.

Conclusiones

Del análisis a las observaciones precedentes, se constató que en la Administración Municipal existen fallas de control interno e inobservancia de instrumentos legales que inciden negativamente en el funcionamiento del Ente y en la salvaguarda de su patrimonio, toda vez, que para la ejecución del proyecto “Desarrollo Endógeno Bahía de Manzanillo” no se efectuó el estudio de Impacto Ambiental, ni se suministró al MPPA la documentación requerida por

éste a los fines de la emisión de la respectiva acreditación; otorgándose además contratos para la prestación de servicios y ejecución de obras omitiendo las disposiciones previstas en la Ley de Licitaciones vigente para la fecha, en cuanto a los procesos de selección de contratistas e inscripción de las empresas en el RNC; suscripción extemporánea de fianzas de fiel cumplimiento o inexistencia de las mismas para responder por las obligaciones asumidas por los contratistas; inexistencia de fianzas para responder por las obligaciones laborales; constitución de fianzas con empresas afianzadoras. Así mismo, se detectaron deficiencias en los sistemas de control relacionados con la ejecución de obras, en virtud que se evidenciaron contratos con retrasos en su ejecución no justificados; anticipos pendientes por amortizar por Bs.F. 151,80 mil.

Recomendaciones

Sobre la base de los resultados obtenidos en la actuación, se estima emprender acciones concretas con miras a subsanar las deficiencias señaladas y evitar su repetición, a cuyo efecto se recomienda a la ciudadana Alcaldesa y demás personal directivo de la Municipalidad, lo siguiente:

- Crear los mecanismos de control necesarios que permitan verificar que antes de suscribir proyectos que impliquen la ocupación del territorio, así como posi-

bles impactos ambientales, se hayan solicitado ante las autoridades competentes, los estudios y permisos requeridos por ley, que garanticen la factibilidad de su ejecución y la correcta inversión de los recursos.

- El Ejecutivo Municipal, deberá implantar mecanismos de control necesarios que coadyuven a la aplicación de los procedimientos previstos en la Ley de Contrataciones Públicas para la adquisición de bienes, prestación de servicios y contratación de obras, con miras a garantizar la selección de empresas en términos de economía, igualdad, transparencia y competencia.
- La municipalidad deberá implementar mecanismos de control que garanticen, que previo a la suscripción de los contratos y antes de realizar pagos, los responsables se aseguren de que se constituyan las garantías necesarias y suficientes que permitan a los contratistas responder por las obligaciones asumidas, y que los pagos se realicen para cumplir compromisos ciertos y debidamente comprobados.
- La Dirección de Infraestructura, deberá implementar mecanismos de seguimiento y control para la ejecución de obras, así como, velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley de Contrataciones Públicas y su Reglamento, con miras a garantizar la calidad y correcta ejecución de las obras.