

ESTADO PORTUGUESA

MUNICIPIO GUANARE

CONTRALORÍA

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

La Contraloría del municipio Guanare del estado Portuguesa, fue creada en la Sesión Ordinaria N° 25 celebrada el 04-08-82, por el Concejo Municipal de Guanare. Los recursos asignados a la Contraloría Municipal para el ejercicio fiscal 2009, ascendieron a Bs.F. 2,47 millones, y para el ejercicio fiscal 2010, suman al 15-06-2010, Bs.F. 2,33 millones.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación estuvo dirigida a evaluar las actividades realizadas por la Contraloría del municipio Guanare, desde el 01-01-2009 hasta el 30-06-2010, en las áreas de: organización, personal, programación y ejecución de actividades anuales, actuaciones fiscales, sinceridad y legalidad de gastos, presupuesto y contabilidad.

Observaciones relevantes

La Contraloría del municipio Guanare, no cuenta con manuales de normas y procedimientos que regulen sus actividades medulares y de apoyo, e igualmente describan los pasos y condiciones de las operaciones a ser autorizadas, aprobadas, revisadas y registradas, así como lo relativo al archivo de la documentación justificativa que sirva de soporte, situación contraria a lo establecido en el artículo 37 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, así como en lo previsto en el artículo 22 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI) Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, el cual prevé que los manuales técnicos y de procedimientos deben ser aprobados por las máximas autoridades jerárquicas de los organismos y entidades. Tal situación se debe a la falta de interés de las autoridades en la implementación de medidas para diseñar normas internas y para crear

herramientas que permitan expresar cuantitativamente el desempeño de la organización o de alguna de sus partes, lo cual disminuye la disponibilidad de herramientas para la toma de decisiones oportunas, lo que podría incidir en lograr el cumplimiento de los objetivos y metas previstos en su Plan Operativo Anual (POA).

La Contraloría de Guanare carece de un sistema de contabilidad que permita producir de manera sistemática y estructural, la información cuantitativa expresada en unidades monetarias, relacionada con las operaciones administrativas que se realizan en función del cumplimiento de las actividades cotidianas del Órgano de Control.

Al respecto, es de indicar que la Contraloría General de la República, con el objeto de establecer las normas y modelos para el registro y control de las operaciones realizadas por la Administración Municipal, elaboró la Publicación N° 21 “Instrucciones y Modelos para la Contabilidad Fiscal de los Municipios de la República” (Gaceta Oficial N° 2681 Extraordinario de fecha 31-10-80), la cual continúa vigente. En forma similar, las Normas Generales de Contabilidad del Sector Público (NGCSP) Gaceta Oficial N° 36.100 de fecha 04-12-96, establece en el artículo 8: “Todas las operaciones que afecten la Hacienda Pública deben ser objeto de registro contable (...)”. Adicionalmente, el artículo 242 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM) Gaceta Oficial N° 39.163 de fecha 21-04-2009, contempla: “Los municipios o distritos están obligados a regirse por las normas generales de contabilidad, así como por las normas e instrucciones sobre los sistemas y procedimientos de contabilidad dictados por la Oficina Nacional de Contabilidad Pública (...)”.

Esta situación se debe a las debilidades en el sistema de control interno, lo que genera desorden administrativo y por ende el Órgano de Control no puede disponer de información financiera para la toma de decisiones pertinentes; lo cual puede conllevar a sobregiros presupuestarios.

Se determinó que la Contraloría del municipio Guanare efectúa descuentos al personal empleado por concepto de cuota sindical; adicionalmente se otorgan beneficios tales como: primas por mérito, farmacia cupo, dotación

de uniformes, vacaciones y bono vacacional, prima de transporte, becas escolares, servicios funerarios, entre otros, que tienen como base legal el Acuerdo Colectivo de Empleados correspondiente a los años 2006-2007, aprobado mediante acta s/n de fecha 13-10-2005, suscrito entre la Contralora municipal (I), la Directora de Administración de la Contraloría municipal, representantes del Sindicato de Trabajadores de la Alcaldía del municipio Guanare (SITRAMUGUA) y los trabajadores de la Contraloría municipal

Al respecto, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) Gaceta Oficial N° 36.860 de fecha 30-12-99, establece lo siguiente: “Todos los trabajadores y las trabajadoras del sector público y del privado tienen derecho a la negociación colectiva voluntaria y a celebrar convenciones colectivas de trabajo, sin más requisitos que los que establezca la ley (...)”. Sin embargo, es importante destacar que la Ley Orgánica del Trabajo (Gaceta Oficial N° 5.152 de fecha 19-06-97) y la LEFP prevén en los artículos 8 y 32, respectivamente, que los funcionarios o empleados públicos que desempeñen cargos de carrera, tienen derecho a organizarse sindicalmente y por ende, a la negociación colectiva (...). En este sentido, la LEFP, dispone en el artículo 21, lo siguiente: “... También se considerarán cargos de confianza aquellos cuyas funciones comprendan principalmente actividades de seguridad del estado, de fiscalización e inspección, (...)”.

En criterio sostenido por esta Contraloría General de la República, expuesto en el Oficio Circular 01-00-000363 de fecha 16-07-2009, la naturaleza de los cargos que desempeñan los funcionarios de las Contralorías Estadales, Distritales, Municipales y Unidades de Auditoría Interna, es de confianza, debido a que las funciones desempeñadas implican el manejo y procesamiento de información confidencial, por lo que el derecho a organizarse sindicalmente y a suscribir contratos colectivos, queda excluido o no le es extensible a los funcionarios adscritos a los Órganos pertenecientes al Sistema Nacional de Control la Fiscal, descritos en el artículo 26 de la LOCGRSNF.

Lo antes descrito obedece a que los representantes del Órgano de Control Municipal, no han emprendido

acciones oportunas para poner en práctica los lineamientos que al respecto ha emitido la Contraloría General de la República. Tal situación trae como consecuencia que se vea vulnerada la autonomía que le ha sido atribuida constitucional y legalmente a la Contraloría municipal de Guanare, por cuanto existe injerencia por parte del Sindicato de Trabajadores de la Alcaldía del municipio Guanare (SITRAMUGUA), en cuanto a los beneficios que deba cancelar el Ente de Control a su personal.

Se determinó que la Contraloría del municipio Guanare no posee un Plan Operativo Anual Integral donde se unifiquen la totalidad de los requerimientos y actividades a realizar para cumplir con los objetivos planteados, e igualmente no existe una vinculación del POA con el presupuesto de los ejercicios fiscales 2009 y 2010, situación que no está acorde con lo previsto en el artículo 50 de la Ley Orgánica de Planificación (LOP), Gaceta Oficial N° 5.554, de fecha 13-11-2001, así como, con lo establecido en el artículo 10 del Reglamento de la LOCGRSNCF (Gaceta Oficial N° 39.240 de fecha 12-08-2009) el cual prevé que los órganos de control fiscal deben realizar sus actuaciones conforme a un POA.

Tal hecho se genera por las debilidades de control interno, que no permiten la aplicación de medidas técnicas para la construcción, viabilidad y perfectibilidad de una planificación en el órgano, por parte de las autoridades competentes; lo que incide en la capacidad y calidad de respuesta de la gestión institucional, así como en la ejecución de actividades para la consecución de las metas y objetivos.

Del análisis de 6 de los 12 informes de auditoría planificados y ejecutados en el ejercicio fiscal 2009; así como a los papeles de trabajo, se determinó lo siguiente:

Las observaciones presentadas no identifican claramente los 4 elementos de los hallazgos: condición, criterio, causa y efecto. Al respecto, el artículo 25 de las Normas Generales de Auditoría de Estado (NGAE), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, señalan que “Al término de la auditoría, se presentará en forma escrita el Informe de Auditoría, el cual deberá contener

las observaciones o hallazgos, identificando las causas y efectos de los mismos, así como las conclusiones y recomendaciones correspondientes, con señalamiento expreso de que el trabajo ha sido realizado conforme a las Normas Generales de Auditoría de Estado”.

Adicionalmente, esta Institución Contralora mediante Oficios Circulares Nos. 07-02-4 y 07-02-5 de fechas 19-06 y 25-08-2008, respectivamente, dictó lineamientos para garantizar la calidad y unificar criterios, entre otros aspectos, en la elaboración del Informe de Auditoría o de Actuación Fiscal.

Tal situación se deriva por debilidades en la supervisión efectiva durante el proceso de ejecución de las auditorías y por la carencia de normas internas relacionadas con los métodos y procedimientos que orienten la presentación de los informes de auditoría, lo que no permite al Ente Contralor, obtener resultados óptimos, medir el grado de cumplimiento de los objetivos planteados en la actuación fiscal, limitando los procesos de potestad investigativa y la posible determinación de responsabilidades administrativas en los casos donde se evidencie la ocurrencias de actos, hechos u omisiones presuntamente contrarias a disposiciones legales o sub-legales.

La Contraloría municipal pagó viáticos y pasajes por Bs.F. 46.248,00, los cuales no están respaldados por los comprobantes justificativos del gasto, tales como: las solicitudes, constancias de invitación y/o de asistencias a los lugares de destino; adicionalmente, no se detallan los cálculos efectuados para determinar el monto a cancelar a los beneficiarios, situación que no está acorde con lo establecido en el artículo 38 de la LOGRSNCF, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 23 de las NGCI.

Lo antes descrito se origina por fallas en el control interno en el registro de las operaciones administrativas, lo que trae como consecuencia que los pagos efectuados por dicho concepto carezcan de sinceridad y legalidad, así como también, que no se cumpla con los principios de honestidad, transparencia y responsabilidad que de-

ben estar presentes en toda gestión administrativa para salvaguardar el patrimonio público.

Se determinó que la Contraloría del municipio Guanare, realiza en efectivo el pago del beneficio de alimentación para los trabajadores, tal como se evidencia de las transferencias bancarias emitidas a los beneficiarios, situación que no se corresponde con lo establecido en el artículo 4 de la Ley de Alimentación para Trabajadores (Gaceta Oficial N° 38.094 de fecha 27-12-2004). Esta política, puede ocasionar posibles daños al Patrimonio del Municipio Guanare, por cuanto el monto pagado en efectivo, pudiera tener incidencias salariales adicionales en el período cancelado bajo esa modalidad.

Se determinó que la Contraloría del municipio Guanare pagó Bs.F. 16.375,40 de los cuales Bs.F. 7.547,50 corresponden al año 2009 y Bs.F. 8.827,90 al año 2010; por concepto de compromisos adquiridos y causados durante los ejercicios 2008 y 2009, respectivamente, no obstante no se evidenció que tales gastos hayan sido previstos en los presupuestos de los ejercicios objetos de análisis (2009 y 2010).

En este sentido, la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) Gaceta Oficial N° 39.164 de fecha 23-04-2009, dispone en el artículo 57 lo siguiente: “Los gastos causados y no pagados al treinta y uno de diciembre de cada año se pagarán durante el año siguiente, con cargo a las disponibilidades en caja y banco existentes a la fecha señalada (...)”. Por su parte, el Reglamento N° 1 de la LOAFSP, establece en el artículo 56 lo siguiente: “Sólo se registrarán como compromisos válidamente adquiridos los actos que reúnan los siguientes requisitos: (...) 3. Que hayan sido dictados previo cumplimiento de las normas y procedimientos vigentes. 4. Que la naturaleza y el monto del gasto esté previsto en una partida presupuestaria con crédito disponible en el presupuesto vigente (...)”. Este hecho se originó por debilidades en el sistema de control interno, por cuanto según lo dispuesto en el artículo 13, párrafo 5to de las Ordenanzas de Presupuesto de Ingresos y Gastos de los años 2009 y 2010, los bienes y servicios recibidos en el ejercicio anterior, que no se hayan imputado en ese ejercicio, se tendrán como

deuda reconocida y se imputarán con cargo al ejercicio en vigencia. Esta situación trae como consecuencia que se afecten recursos del presupuesto vigente, que pudiesen ser utilizados para cumplir con las actividades y metas del Órgano de Control.

Conclusiones

Del análisis efectuado a las observaciones formuladas en el presente Informe, se pone de manifiesto que en la Contraloría del municipio Guanare del estado Portuguesa, existen deficiencias administrativas y de control interno que inciden negativamente en el desarrollo de sus actividades, por cuanto se determinaron debilidades de control interno, así como la inobservancia de disposiciones legales, materializadas en: falta de manuales de normas y procedimientos que regulen sus actividades medulares y de apoyo; carencia de un sistema de contabilidad; descuentos a los empleados de cuotas sindicales, así como el pago de beneficios contemplados en contrataciones colectivas que amparen al personal de la Alcaldía; carencia de un Plan Operativo Anual en el cual se consoliden la totalidad de los requerimientos y actividades a cumplir; en cuanto a los informes relacionados con las actuaciones fiscales realizadas, no identifican los 4 elementos que conforman la observación o hallazgo; pago de viáticos sin la documentación justificativa del gasto, pago en efectivo del bono de alimentación a los trabajadores; y pago de compromisos adquiridos y causados en años anteriores con recursos de los ejercicios objetos de análisis.

Recomendaciones

Con fundamento en lo expuesto anteriormente y dada la importancia de las deficiencias señaladas en el cuerpo del

presente informe, se considera conveniente recomendar a las autoridades municipales competentes, lo siguiente:

- Empezar las acciones necesarias a los fines de elaborar, aprobar e implementar los manuales de normas y procedimientos.
- Implementar un sistema de contabilidad que permita obtener de manera sistemática y estructural la información cuantitativa, relacionada con las actividades administrativas y financieras realizadas por la Contraloría municipal.
- Empezar las acciones necesarias con el fin de cumplir con los lineamientos emanados de esta Institución Contralora, relacionados con la sindicalización de los funcionarios de los Órganos de Control Fiscal.
- Diseñar e implementar para cada ejercicio fiscal el Plan Operativo Anual a realizar por ese ente de control, que permita el desarrollo de los programas y tareas a ejecutar en las actividades de inspección y fiscalización.
- Dar cumplimiento a las normas y procedimientos; así como a los lineamientos emanados de esta Institución Contralora, relativas a la planificación, ejecución y presentación de informes de las auditorías practicadas por ese ente de control.
- Adelantar las diligencias necesarias con el objeto de garantizar que todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas están respaldadas con suficiente documentación justificativa.