

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DESCENTRALIZADA

ESTADO LARA

**INSTITUTO DE VIALIDAD DEL ESTADO
LARA (INVILARA)**

CONTRATACIONES PÚBLICAS

1000 a. Aspectos preliminares

1200 Alcance

1201 La actuación fiscal se orientó a la evaluación selectiva de los procedimientos administrativos, presupuestarios, financieros y técnicos establecidos por el Instituto de Vialidad del Estado Lara (INVILARA)

para la selección, contratación y ejecución física, así como los mecanismos implementados para medir el impacto en la comunidad, de los proyectos ejecutados en materia de vialidad financiados con recursos provenientes de la gobernación del estado Lara y con los provenientes del Consejo Federal de Gobierno (CFG) a través del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), durante los ejercicios económicos financieros años 2015 y 2016. En este sentido, INVILARA suscribió para los ejercicios económicos financieros años 2015 y 2016 la cantidad de 29 contratos de obras, los cuales fueron financiados con recursos provenientes del Situado Constitucional y del Consejo Federal de Gobierno (CFG) a través del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), de los cuales se seleccionó una muestra de 4 contratos de obras de vialidad (2 del año 2015 y 2 del año 2016) aplicando la técnica del muestreo aleatorio simple para el correspondiente análisis administrativo y técnico, muestra que equivale a 13,79 % del total de los referidos contratos.

1300 Objetivos generales y específicos

1301 Evaluar los procedimientos administrativos, presupuestarios, financieros y técnicos establecidos por INVILARA para la selección, contratación y ejecución física de las obras en materia de vialidad financiadas con recursos provenientes de la gobernación y/o del CFG a través del FCI, durante los ejercicios económicos financieros años 2015 y 2016, así como los mecanismos implementados para medir el impacto de esas obras en la comunidad. Los objetivos específicos de la actuación estuvieron orientados a evaluar la legalidad y sinceridad de los procedimientos establecidos por INVILARA para la selección de contratistas, la contratación y la ejecución de las obras ejecutadas; comprobar, mediante la inspección física de las obras, que estas hubieran sido ejecutadas en los términos previstos en el correspondiente proyecto y/o contrato, y verificar los medios utilizados, a los fines de medir el impacto generado en la comunidad.

2000 b. Características generales

2100 Características generales del objeto evaluado

2101 el Instituto de Vialidad del Estado Lara (INVILARA) es un instituto autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio; tiene por objeto la elaboración de estudios y proyectos relacionados con las vías de interés estatal, así como la construcción, el mantenimiento, la conservación, el equipamiento y el aprovechamiento de la vialidad del estado Lara. Su misión es desarrollar permanentemente labores de construcción, consolidación, mantenimiento preventivo y correctivo y seguridad de la red vial, como un sistema interconectado y en armonía con el ambiente, que contribuya efectivamente a garantizar la movilización y articulación armónica de los actores sociales, económicos, institucionales y culturales del estado y su adecuada inserción en los procesos propios del desarrollo estatal, regional y nacional; y su visión: ser un ente adaptado a los avances tecnológicos, gerenciales y organizacionales propios del siglo XXI, caracterizado por su articulación dinámica con los distintos actores que constituyen la sociedad larense.

3000 c. Observaciones derivadas del análisis

3001 Del análisis efectuado al expediente de un contrato correspondiente al año 2015, cuyo monto total asciende a Bs. 2.119.276,14, se evidenció que la Póliza de Responsabilidad, de Bs. 84.771,05, fue emitida por una empresa aseguradora que a la fecha de suscripción del referido contrato no se encontraba inscrita en la Superintendencia de la Actividad Aseguradora (SUDEASEG), según se pudo constatar en la revisión efectuada a la referida póliza, así como al listado de empresas autorizadas por dicha superintendencia, el cual se encuentra publicado en el sitio web oficial. Al respecto, el artículo 3 de la Ley de la Actividad Aseguradora (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 39.481 de fecha 05-08-2010) prevé: “Son sujetos regulados por la presente Ley y, en consecuencia, sólo podrán realizar actividad aseguradora en el territorio de la República, previa autorización de la Superintendencia de la Actividad Aseguradora, las empresas de seguros, las de reaseguros, los agentes

- de seguros, los corredores de seguros, las sociedades de corretaje de seguros y las de reaseguros, las oficinas de representación o sucursales de empresas de reaseguros extranjeras, las sucursales de sociedades de corretaje de reaseguros del exterior, los auditores externos, los actuarios independientes, los inspectores de riesgos, los peritos evaluadores, los ajustadores de pérdidas, las asociaciones cooperativas que realicen operaciones de seguro, las empresas que se dediquen a la medicina prepagada, las empresas cuyo objeto sea el financiamiento de primas de seguro”. Esta situación tuvo su origen en debilidades de control interno por parte del Instituto, al no verificar que la empresa emisora de dicha póliza estuviese autorizada previamente por parte de la Superintendencia de la Actividad Aseguradora; en consecuencia, no se garantiza la protección de los intereses institucionales por parte de la referida empresa ante eventuales circunstancias en que pudiera incurrir el contratista.
- 3002 De la inspección física practicada a una obra objeto de un contrato del año 2015, no se evidenció la existencia de trabajos ejecutados. Asimismo, de la revisión documental previa realizada al expediente administrativo del contrato en referencia, se constató que no reposan en dicho expediente las valuaciones pagadas, las planillas de mediciones, los informes técnicos, el acta de paralización, o la rescisión del contrato, entre otros, que reflejen el porcentaje de avance físico-financiero de la obra y/o la disolución del contrato; no obstante, a la empresa contratista encargada de la ejecución de la obra le fue otorgado en fecha 05-08-2015 un anticipo contractual equivalente al 50 % del monto contratado de Bs. 1.563.250,72, es decir Bs. 781.625,36. Al respecto, el artículo 19 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 6.147 Extraordinario de fecha 17-11-2014) expresa: “La actividad de los órganos y entes de la Administración Pública perseguirá el cumplimiento eficaz de los objetivos y metas fijados en las normas, planes y compromisos de gestión, bajo la orientación de las políticas y estrategias establecidas por el Presidente o Presidenta de la República, [...] por el Gobernador o Gobernadora, el Alcalde o Alcaldesa, según el caso”.
- 3003 Adicionalmente, cabe destacar que a la fecha de la actuación fiscal, se evidenció que INVILARA no había adelantado las acciones correspondientes a los fines de recuperar el anticipo otorgado en fecha 05-08-2015 por Bs. 781.625,36 a la empresa beneficiaria del contrato, o en su defecto para ejecutar la fianza de anticipo suscrita. Igualmente, cabe destacar que en fecha 05-12-2016, 14 meses luego de la firma del contrato, INVILARA suscribió un acta convenio con la empresa contratista mediante la cual se acordó rescindir el contrato y realizar el reintegro del anticipo contractual otorgado, así como la respectiva indexación en un lapso de 3 meses. Es importante resaltar que el hecho señalado no guarda correspondencia con los principios de eficiencia y eficacia que, entre otros, deben regir en la Administración Pública, de conformidad con lo previsto en el artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 5.908 Extraordinario de fecha 19-02-2009). Lo anteriormente expuesto tuvo su origen en fallas y deficiencias en el seguimiento y control de la ejecución de la obra por parte de la institución, así como en debilidades en la toma de decisiones con la debida celeridad tendentes a la recuperación del anticipo otorgado. En consecuencia, no se cumplieron las metas físicas planteadas, y se generó retraso en la satisfacción de las necesidades de la comunidad donde se habría de ejecutar la obra.
- 3004 De la inspección física practicada en fecha 08-02-2016 a la obra objeto de un contrato del año 2016, se evidenció la no aplicación de la multa correspondiente al 0,03 % del monto total del contrato, de Bs. 215.958.900,00, originada por el retraso en la presentación de la valuación N.º 1 de la obra en referencia, toda vez que según el cronograma de pago, anexo al contrato, la fecha establecida para su presentación era el 11-05-2016 y según hoja de ruta fue presentada el 13-07-2016 (con 63 días de retraso). Sobre el particular, la cláusula tercera, párrafo primero del contrato establece: “El Contratista se obliga a presentar ante El Contratante las valuaciones de obra tal como lo indicó en su Cronograma de Pago original o el modificado en caso de existir prórrogas o paralizaciones que

afecten el lapso contractual de ejecución de la obra. Por causas imputables al contratista el incumplimiento de lo señalado acarreará una multa sin la necesidad de requerimiento alguno de 0,03 % del monto total del contrato (sin IVA), por cada día de retraso, sin que el pago por este concepto en ningún caso exceda del 10 % del monto del contrato (sin IVA)”. La situación descrita fue originada por deficiencias en el seguimiento y control de la Gerencia de Administración en cuanto al trámite de las valuaciones a presentar por los contratistas, lo cual trajo como consecuencia que INVILARA dejara de percibir Bs. 4.081.015,89, equivalentes a 1,89 % del monto total por concepto de la indemnización causada por cada día de retraso en la presentación de la antes mencionada valuación.

- 3005 De la inspección física practicada a la obra correspondiente al año 2016, cuyo monto asciende a Bs. 56.140.956,99, se evidenció el hundimiento de la capa asfáltica en la intersección de la calle Cristóbal de la Barrera y la calle El Progreso, entre las progresivas 0+057,04 y 0+077,04, de 2,00ml x 1,00ml. Asimismo, se constató en el sitio de la ejecución de la obra en referencia que no se han reparado los huecos dejados por los 3 núcleos extraídos para la realización de los ensayos de control de calidad. Al respecto es importante señalar que las fallas observadas afectan la durabilidad de los trabajos ejecutados correspondientes a la partida N.º 18 código COVENIN C-12-30-300-03 “Colocación de mezcla asfáltica en caliente tipo IV. Incluye suministro en boca de planta y transporte de la mezcla asfáltica”. Sobre el particular, el numeral 4 del artículo 138 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Contrataciones Públicas (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 6.154 Extraordinario de fecha 19-11-2014) indica: “Son atribuciones y obligaciones del Ingeniero Inspector de obras las siguientes: [...] 4. Fiscalizar de manera continua los trabajos que ejecute el contratista y la buena calidad de las obras concluidas o en proceso de ejecución, y su adecuación a los planos, a las especificaciones particulares, al presupuesto original o a sus modificaciones, a las instrucciones del contratante y a todas las características exigibles para los trabajos que ejecute el contratista”. Las

situaciones antes descritas tuvieron su origen en fallas de seguimiento y control de la referida obra por parte del instituto, lo cual trae como consecuencia que se vulnere la vida útil de la obra ejecutada y se ponga en riesgo la inversión por la penetración de agua a través del hundimiento evidenciado, así como de las oquedades en cemento.

- 3006 En relación con la verificación de los medios utilizados a los fines de medir el impacto generado en la comunidad de las obras ejecutadas por INVILARA y seleccionadas como muestra para su inspección *in situ*, equivalentes a 13,79 % del total, es importante resaltar que a la fecha de la actuación fiscal, INVILARA aplicó, entre encuestas y entrevistas, 10 instrumentos de recolección de información para determinar el grado de satisfacción de las personas; no obstante, esos instrumentos no se encontraban estructurados de manera adecuada, en virtud de que no establecían calificaciones, ni gradaciones cualitativas o cuantitativas que permitieran medir con exactitud el impacto generado en la población que utiliza las referidas vías de comunicación terrestre. Al respecto, el numeral 5 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 6.011 Extraordinario de fecha 21-12-2010) menciona lo siguiente: “La planificación pública se fundamenta en los siguientes elementos: [...] Medición: Incorporación de indicadores y fuentes de verificación que permitan constatar el alcance de los objetivos, metas y resultados previstos y evalúa la eficacia, eficiencia, efectividad e impacto del plan”. La situación descrita es causada por debilidad en el diseño de los instrumentos de recolección de información por parte del instituto, que trajo como consecuencia que no se lograra determinar con certeza el nivel de satisfacción o insatisfacción de la comunidad, ni la efectividad de los proyectos ejecutados en su entorno.

4000 d. Consideraciones finales

4100 Conclusión

- 4101 Del análisis efectuado a las observaciones relacionadas con la evaluación de los procedimientos administrativos, presupuestarios, financieros y

técnicos establecidos por INVILARA para la selección, contratación y ejecución física de las obras en materia de vialidad financiadas con recursos provenientes de la gobernación del estado Lara y/o del Consejo Federal de Gobierno (CFG) a través del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) durante los ejercicios económico financieros año 2015 y 2016, así como a los mecanismos implementados para medir el impacto de esas obras en la comunidad, se concluye que existen fallas de control interno, relacionadas con: la constitución de póliza de responsabilidad civil emitida por una empresa aseguradora que no se encontraba inscrita en la Superintendencia de la Actividad Aseguradora; debilidades en la conformación de los expedientes de contratación; retraso en el momento de tomar la decisión de rescisión del contrato de obra por incumplimiento contractual de la empresa contratista; falta de aplicación de multas producto del retraso en la presentación de valuaciones; debilidades en la ejecución de obras, y deficiencias en el diseño de instrumentos de recolección de información.

4200 Recomendaciones

4201 Se insta a la máxima autoridad del Instituto de Vialidad del estado Lara (INVILARA) a lo siguiente:

- a. Establecer las acciones tendientes a que en el momento de suscribir una póliza con una empresa aseguradora, se verifique su debida inscripción ante la Superintendencia de la Actividad Aseguradora.
- b. Desarrollar mecanismos que permitan la debida conformación de los expedientes de contratación, a los fines de que en ellos repose toda la documentación necesaria que permita tener un estatus sobre el avance físico y financiero de las obras oportunamente.
- c. Establecer acciones de supervisión y seguimiento de los contratos suscritos, a los fines de fortalecer las medidas que fuera necesario implementar en caso de su rescisión.
- d. Ejercer un efectivo control y supervisión en las obras, a los fines de propiciar el eficaz cumpli-

miento de los aspectos técnicos contemplados para su ejecución.

- e. Diseñar instrumentos de medición que proporcionen información fiable, veraz y oportuna en razón de obtener de los encuestados posibles aspectos que puedan ser tomados en cuenta para elevar la satisfacción de las comunidades beneficiadas.