

ESTADO TÁCHIRA

MUNICIPIO AYACUCHO

ALCALDÍA

OPERACIONES INHERENTES AL MANEJO DE FONDOS DE TERCEROS

El municipio Ayacucho fue creado por la Asamblea Constituyente del gran Estado Los Andes, conforme a lo establecido en la Ley de Demarcación y División Territorial del 1º de Octubre de 1881, actualmente, la institucionalidad jurídica del municipio Ayacucho queda confirmada en la Ley de División Política Territorial del estado Táchira, decretada por la Asamblea Legislativa del estado Táchira en fecha 14-01-1998 (Gaceta Oficial del estado Táchira, Año XCVII, N° 444 Extraordinario de fecha 26-01-1998), tiene por capital la ciudad de San Juan de Colón y está conformada por 2 parroquias de nominadas: San Pedro del Río y Rivas Berti, la población estimada según datos suministrados por la Alcaldía, es de 65.000 habitantes. Para los ejercicios económicos financieros 1999 al 2005, las Ordenanzas de Presupuestos de Ingresos y Gastos, asignaron recursos por las cantidades Bs.F. 1,16 millones, Bs.F. 1,19 millones, Bs.F. 1,79 millones, Bs.F. 3,20 millones, Bs.F. 4,09 millones y Bs.F. 6,51 millones.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación se circunscribió en constatar la legalidad y sinceridad de las operaciones inherentes al manejo de Fondos de Terceros (Seguro Social Obligatorio, Paro Forzoso y Ley de Política Habitacional) y el destino dado a los mismos, durante el ejercicio fiscal 2005, verificar la legalidad y sinceridad del proceso de otorgamiento de la Concesión del Servicio de Aseo Urbano durante el ejercicio fiscal 2002, evaluar el proceso de adquisición, registro, incorporación y desincorporación de bienes muebles y maquinarias, durante el período 2003-2005, y la verificación de contratación y ejecución de una muestra de 7 contratos de los 27 contratos (Bs.F. 3,24 millones) suscritos con recursos provenientes del FIDES durante el período 1999-2005.

Observaciones relevantes

La Alcaldía del municipio Ayacucho, otorgó por adjudicación directa el contrato N° MAQ-01-45-02-RN-05-66-FIDES-2005 (21-11-2005), para la “Adquisición de Retroexcavador Cargador Marca CATERPILLAR, modelo 420 4x4”, por Bs.F. 281,66 mil, inobservando lo previsto en el numeral 1 del artículo 72 de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial Extraordinario N° 5.556 de fecha 13-11-2001). Tal adjudicación, se efectuó sobre la base del Decreto N° V-001-04 de fecha 31-08-2004 (Gaceta Municipal N° 173 del 16-09-2004), motivada a la emergencia a nivel de vialidad agrícola y urbana, y por tanto la “Adquisición Retro-Excavador 420 para el Municipio Ayacucho-Estado Táchira”. La adquisición de la referida maquinaria no puede ser considerada una emergencia, por cuanto el contrato se suscribió un año y 2 meses después de decretada la emergencia. Tal situación, pone de manifiesto la falta de sinceridad en los procesos de selección de contratistas llevados por la administración municipal, impidiendo seleccionar la empresa más conveniente.

En inspección practicada por esta Contraloría General de la República en agosto de 2006, a la referida retroexcavadora, se constató que la misma se encontraba en perfecto estado de conservación. No obstante, se evidenció que la mencionada maquinaria carecía de etiqueta o placa de identificación, inobservando lo previsto en el Capítulo VII, Sección 3, de la Publicación N° 21 “Instrucciones y Modelos para la Contabilidad Fiscal de los Municipios de la República”, (Gaceta Oficial N° 2.681 Extraordinaria de fecha 31-10-1980). Tal situación podría generar ausencia de registros que faciliten la identificación, localización e inventario de bienes que posee el municipio.

La Gobernación del Estado Táchira, otorgó a la Alcaldía del municipio Ayacucho mediante la figura de COMODATO, una maquinaria tipo Retro-excavador, Marca John Deere, por Bs.F. 3.500,00. La referida adjudicación, se efectuó a través de un Convenio y/o Contrato de Comodato, es de acotar que no se localizó el documento que certifica la constitución de la garantía prevista en la Cláusula Novena del referido documento, inobservando el artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI)

Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-1997. Los mencionados aspectos, de notan que la municipalidad no ha velado por el estricto cumplimiento de los procedimientos administrativos, ni ha implementado adecuados sistemas de control interno, que le permitan ejercer las acciones legales pertinentes, a los efectos de la recuperación o sustitución del bien objeto del convenio, en caso de la ocurrencia de alguna eventualidad que no dependa de la voluntad del beneficiario y/o titular de la póliza.

En inspección practicada por este Órgano de Control, se evidenció que la retroexcavadora “Jhon Deere”, no está operativa, encontrándose en estado de abandono por falta de repuestos. Tal situación obedeció a que la Municipalidad no cuenta con recursos financieros suficientes, para atender los gastos que se han de incurrir en la reparación del mismo. Inobservando las cláusulas Tercera y Octava del convenio en comento, se prevé la obligación del comodatario (Alcaldía) de conservar, mantener y cuidar el bien mueble dado en préstamo de uso, con la diligencia de un Padre de Familia, pudiendo conllevar tal hecho a la rescisión del contrato, así como a las indemnizaciones por daños y perjuicios a que hubiere lugar, tal como lo dispone la cláusula Décima Tercera. Así como, el artículo 75 en su numeral 2 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM), Gaceta Oficial N° 4.109 Extraordinaria de fecha 15-06-1989, el cual señala que el Alcalde deberá proteger y conservar los bienes de la entidad y requerir de la autoridad competente el establecimiento de responsabilidad administrativa para quienes los tengan a su cargo, cuidado y custodia. Tal situación, evidencian deficiencias en el control interno que no le permiten a la municipalidad salvaguardar los bienes dados en custodia, y por tanto darle el uso para lo cual fueron adquiridos.

La Alcaldía del municipio Ayacucho, otorgó por adjudicación directa el contrato de Alquiler de Unidades Compactadoras de fecha 03-05-2002, el cual incluye la recolección, compactación, transporte y bote de desechos sólidos, por Bs.F. 1,23 millones, inobservando lo previsto en el numeral 1 del artículo 61 de la Ley de Licitaciones, ya que por el monto le correspondía un proceso de licitación general. Dicha adjudicación, se llevó a cabo sobre la base del Decreto de Emergencia N° SP-001-2002 de fecha

09-04-2002 (Gaceta Municipal N° 148 de fecha 07-05-2002), motivado a la “amenaza ambiental que implica el vertedero irregular de basura y la quema de desechos en las cercanías del área urbana de la ciudad de San Juan de Colón (...)”. Dicha emergencia no era tal, ya que el contrato suscrito, fue rescindido en fecha 12-05-2003 y nunca se ha ejecutado, como se desprende de la Resolución N° 8 de fecha 12-05-2003, sobre la decisión administrativa de rescisión unilateral. Todo lo expuesto con anterioridad, pone de manifiesto la falta de sinceridad en los procesos de contratación y selección de contratistas llevados por la administración municipal, contraviniendo el artículo 42 de la Ley de Licitaciones.

Las fianzas de cumplimiento de los contratos Nros. ED-02-07-08-02-RN-5933-FIDES-ALCALDÍA (13-09-2002), VI-01-P-42040-RN-44-FIDES-2005 (06-07-2005) y VI-2-28-09-RN-59-160-FIDES-2004 (20-12-2004), fueron constituidas con posterioridad a la fecha de firma de las contrataciones 23-09-2002, 08-08-2005 y 27-01-2005, respectivamente, contraviniendo el artículo 10 de las Condiciones Generales para la Contratación y Ejecución de Obras (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario de fecha 16-09-1996, así como el artículo 38, numeral 3 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. Lo antes indicado, denota deficiencias en los procesos de contratación llevados por la municipalidad, pudiendo quedar desamparado en el supuesto de que el contratista no cumpliera con los compromisos asumidos.

La municipalidad otorgó por adjudicación directa, los contratos de obra Nros VI-2-28-09-RN-59-160-FIDES-2004, VI-01-P-42040-RN-44-FIDES-2005, VI-04-46-25-RN-05-71-FIDES-2005, inobservando lo estipulado en el numeral 2 de los artículos 61 y 72 de la Ley de Licitaciones, relativos a los procesos de licitación general y selectiva. Tal adjudicación, se efectuó sobre la base del Decreto N° V-001-04 de fecha 31-08-2004, donde se declara en emergencia la obra “Mejora, Reparación y Asfaltado de Barrios, Programa de Rehabilitación de las Vías Agrícolas de San Juan de Colón del Municipio Ayacucho”. No se puede considerar tal emergencia, toda vez que los contratos antes mencio-

nados fueron suscritos 4, 13 y 18 meses, respectivamente, después de de clarada la emergencia (31-08-2004). Todo lo expuesto con anterioridad, pone de manifiesto la falta de sinceridad en los procesos de selección de contratistas llevados por la Administración Municipal, lo cual va en detrimento de los principios de economía, transparencia, eficiencia, igualdad y competencia previstos en el artículo 42 de la Ley de Licitaciones.

En las valuaciones de obra ejecutada insertas en el expediente de los contratos Nros. VI-01-P-42040-RN-44-FIDES-2005 (Bs.F. 79.114,03), VI-2-28-09-RN-59-169-FIDES-2004 (Bs.F. 63.721,32) y VI-04-46-25-RN-05-71-FIDES-2005 (Bs.F. 28.258,20), se relacionó un monto global de Bs.F. 171,09 mil, por concepto de Variaciones de Precios, sin evidenciarse los respectivos documentos que respalden dicha variación, inobservando los artículos 62 y 66 de las CGCEO. Lo antes planteado, pone de manifiesto deficiencias en el control de la ejecución de obras que le compete a la inspección, en virtud de que a ésta no se le está atribuida la competencia para aprobar modificaciones, sólo tramitarlas (artículos 32 y 45 literal h de la CGCEO), circunstancia que redundó en pagos improcedentes a favor de la empresa contratista.

Por otra parte se determinó una diferencia de Bs.F. 503,32 y Bs.F. 58.791,05 para las partidas 12 del contrato N° ED-F-02-10-00-01, y 10, 12, 16, 38, 39, 40 y 42 del contrato N° ED-02-07-08-02-RN-5933, respectivamente. Tal situación, pone en evidencia deficiencias en el control de la ejecución de obras previstos en los artículos antes citados, así como en los artículos 40, 45 (literales b, c, d y f) y 56 de las CGCEO, toda vez que la inspección debe realizar las mediciones de los trabajos ejecutados, comprobar la calidad y correcta ejecución de los mismos y efectuar las objeciones que tuviere sobre las valuaciones de obra, antes de proceder a su conformación.

Conclusiones

En la Alcaldía del municipio Ayacucho existen fallas en el sistema de control interno e inobservancia de instrumentos legales que inciden negativamente en el funcionamiento del ente y la salvaguarda de su patrimonio, tales como: maquina-

rias de construcción no contienen las placas de identificación del bien; adjudicación de contratos para la adquisición de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras omitiendo las disposiciones previstas en la Ley de Licitaciones en cuanto a los procesos de selección de contratistas; suscripción extemporánea de las fianzas de cumplimiento para responder por las obligaciones asumidas por los contratistas; 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, modificación en las especificaciones de los proyectos sin la correspondiente autorización y pagos a favor de las empresas contratistas por concepto de Variación de Precios no justificados, así como por obras relacionadas y no ejecutadas que en su totalidad alcanzan la suma de Bs.F. 230,38 mil.

Recomendaciones

Al ciudadano Alcalde y demás personal directivo de la municipalidad:

- Empezar acciones con miras a la utilización de placas de identificación en las maquinarias para la construcción, conforme a lo previsto en la normativa correspondiente.
- Implantar mecanismos de control necesarios que coadyuven a la aplicación de los procedimientos previstos en la Ley de Licitaciones 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 velar porque se constituyan, previo a la suscripción de los contratos, las garantías necesarias y suficientes que permitan a los contratistas responder por las obligaciones asumidas.
- Con el fin de garantizar la calidad y correcta ejecución de las obras, la Dirección Ingeniería Municipal, deberá implementar mecanismos de seguimiento y control para la ejecución de obras, así como, velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones contenidas en las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras y para la Ejecución de estudios y proyectos.
- Con respecto a las obras relacionadas y no ejecutadas,

así como el pago de Variaciones de Precios sin justificación, se deberá efectuar las gestiones pertinentes a los efectos de la recuperación de los montos correspondientes y remitir a este Organismo Contralor los documentos probatorios de las acciones emprendidas para tal fin.

MUNICIPIO FERNÁNDEZ FEO

ALCALDÍA

CONTRATACIÓN Y EJECUCIÓN DE OBRAS CON RECURSOS PROVENIENTES DEL FIDES

El municipio Fernández Feo fue creado de conformidad con la Ley de Reforma Parcial de División Político Territorial del Estado Táchira, (Gaceta Oficial del Estado Táchira Extraordinaria N° 150 de fecha 09-02-1990) y está conformado por 3 parroquias: Fernández Feo, Alberto Adrián y Santo Domingo. Cuenta con una población estimada de 34.176 habitantes. Durante el Ejercicio Fiscal 2006, le fue asignado recursos según la Ordenanza de Presupuestos de Ingresos y Gastos por Bs.F. 13,29 millones.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación tuvo como finalidad verificar que la contratación y ejecución de las obras “Asfaltado Sectorizado Calles y Carreras de San Rafael del Piñal”, “Asfaltado de la Vía El Cuite, Aldea El Socorro, II Etapa”, “Construcción de Redes de Alumbrado Público para el Aeropuerto de Santo Domingo Base Aérea y Mejoramiento de las Redes de Baja Tensión del Caserío Santo Domingo”, “Engramado y Drenajes del Campo Deportivo Jhonny Chacón Salinas”, “Electrificación del Caserío los Lirios”, “Iluminación del Campo de Fútbol Jhonny Chacón Salinas, I Etapa”, se efectuó el análisis selectivo de las obras y se realizará conforme al ordenamiento legal que rige la materia, precisar la sinceridad así como el estado actual por medio de la inspección física. Para la ejecución de dichas obras les fueron aprobados recursos por el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) por Bs.F. 1,25 millones, los contratos respectivos fueron suscritos durante los ejercicios fiscales 2002, 2003 y 2005.

Observaciones relevantes

De la revisión efectuada a la documentación suministrada por el municipio Fernández Feo del estado Táchira, así como de las inspecciones efectuadas, con relación a los 6 contratos de obras suscritos entre la alcaldía y diversos contratistas, se determinó lo siguiente:

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

De la obra “Asfaltado Sectorizado Calles y Carreras de San Rafael del Piñal”, se suscribió el contrato en fecha 03-01-2005 por Bs.F. 765,46 mil, para lo cual no contaba con disponibilidad presupuestaria porque el crédito adicional fue incorporado por el concejo municipal en fecha 09-12-2004, omitiendo lo establecido en el artículo 142 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (Gaceta Oficial N° 4.109 de fecha 15-06-1989). Lo antes expuesto, afecta la transparencia de las operaciones contables y financieras del municipio.

Para la obra antes citada, en cuanto a la selección de la empresa contratista, no hubo proceso de licitación y en razón del monto debió acogerse a un proceso de licitación general, como lo establece el artículo 61 numeral 2 de la Ley de Licitaciones, (Gaceta Oficial N° 5.556 de fecha 13-11-2001). Lo antes acontecido, no permite determinar si la oferta presentada era la más conveniente para el interés del municipio.

De este mismo contrato, las fianzas de cumplimiento y de anticipo se constituyeron en fecha posterior a la contratación e inicio de la obra, en contravención con los artículos 10 y 53 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras, (Gaceta Oficial N° 5.096 de fecha 16-09-1996). Lo cual, pone en desventaja a

la Alcaldía en caso de eventual incumplimiento por parte de la empresa contratista.

Del resultado de las mediciones realizadas por este máximo Órgano de Control a la citada obra, se pudo determinar un pago a favor del contratista por Bs.F. 5.276,17, correspondiente a obra relacionada administrativamente y no ejecutada en la vialidad, específicamente la partida N° 10 “Demarcación horizontal, línea continua con pintura de tráfico”, inobservándose lo establecido en el artículo 56 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras. Sobre el particular expuesto se evidencia el incumplimiento de algunas de las atribuciones y obligaciones del ingeniero inspector, lo cual trae como consecuencia daños al patrimonio público municipal.

De la revisión efectuada a otra obra “Asfaltado de la vía el Cuite, aldea el Socorro, II etapa”, la municipalidad suscribió el contrato en fecha 03-01-2005, por Bs.F. 106,27 mil. Es de señalar, que la referida obra se comprometió en el ejercicio 2005, año para el cual no contaba con la previsión presupuestaria, omitiéndose el artículo 142 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Lo antes expuesto, afecta la transparencia de las operaciones contables y financieras del municipio.

En cuanto al plazo de ejecución establecido en el contrato antes citado, es de indicar que la misma se culminó a 5 meses de haberse vencido el plazo de prórroga otorgado y 6 meses después de lo previsto en el contrato, no evidenciándose en el expediente la prórroga de culminación ni la aplicación de multas por incumplimiento en el plazo de culminación, tal como lo establecen los artículos 87 y 90 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras. La situación antes expuesta, evidencia que la municipalidad al no ejercer el control de la ejecución de la obra puede ocasionar a posteriori incrementos debido a los retrasos en la ejecución.

De la inspección in situ efectuada por este Organismo Contralor a la referida obra, se constató como resultado de las mediciones, un pago a favor del contratista por Bs.F. 20.414,27 relacionado con las partidas de “Revestimiento de cunetas con concreto” y “Transporte de mezcla asfáltica

en frío”. Por otra parte, se evidenció hundimientos en gran parte del tramo asfaltado, producto de la inadecuada compactación, así como disgregación del material colocado. A tal efecto, se incumplió con lo establecido con el artículo 45 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras y las Normas COVENIN 2000-1987 “Codificación y Medición, Parte I, Carreteras”, subcapítulos 12-35.81 parte b, 12.35.83 y 12.35.85. Lo antes expuesto se evidencia el incumplimiento de algunas de las atribuciones y obligaciones del ingeniero inspector, toda vez, que éstos deben efectuar las objeciones que tuvieren sobre las valuaciones de obra, antes de proceder a su conformación, ya que como consecuencia dañan al patrimonio público municipal.

Para la ejecución de la obra “Construcción de Redes de Alumbrado Público para el Aeropuerto de Santo Domingo Base Aérea y Mejoramiento de las Redes de Baja Tensión del Caserío Santo Domingo”, la administración suscribió el contrato en fecha 17-12-2002 por Bs.F. 118,70 mil. En el expediente correspondiente, no se localizaron las actas de terminación y recepción provisional, a objeto de verificar efectivamente la culminación y lapso de garantía de la misma, omitiéndose lo establecido en el artículo 23 literal “b” de las Normas Generales de Control Interno, (Gaceta Oficial N° 36.229 fecha 17-06-1997), así como el artículo 108 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras. Por consiguiente la falta de documentación relacionada con las operaciones que realiza el ente no permite garantizar una sana gestión pública.

De la inspección in situ efectuada por este Organismo Contralor a la obra en comento, junto con el ingeniero municipal, se constató que dicha obra corresponde a la construcción del sistema eléctrico de baja tensión mediante la colocación de postes y tendido eléctrico para alumbrado público al sector del aeropuerto Santo Domingo y su Caserío. No obstante, se observó que en el sector Aeropuerto, la obra quedó inconclusa a falta de recursos financieros, en virtud que se había agotado el monto asignado.

Para la obra “Electrificación del Caserío Los Lirios” la administración municipal suscribió el contrato en fecha 17-12-2002, por Bs.F. 25.532,34. Se constató que la referida obra tenía disponibilidad presupuestaria para el ejercicio

económico financiero 2003, sin embargo la contratación se realizó en el ejercicio 2002, para lo cual no contaba con la previsión presupuestaria, a tal efecto se omitió con lo establecido en el artículo 142 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Lo antes expuesto, afecta la transparencia de las operaciones contables y financieras del municipio.

Ahora bien, de la inspección in situ efectuada en fecha 23-06-2006 por este Organismo Contralor a la referida obra, junto con el Ingeniero Municipal de la citada alcaldía, se constató que en dicha obra corresponde a la construcción del sistema eléctrico de alta y baja tensión mediante la colocación de postes, tendido eléctrico y luminarias para dotar de alumbrado público al Sector El Pabellón del Caserío Los Lirios, sin embargo, el servicio de energía eléctrica no llega a los habitantes de dicha población. Tal situación obedece, a que está en espera por realizar la respectiva conexión entre las líneas de alta y baja tensión por medio de los transformadores; conexión que debe ser realizada por la empresa de suministro de electricidad.

Para la ejecución de la obra “Engramado y Drenajes del Campo Deportivo Jhonny Chacón, San Rafael del Piñal”, la administración municipal suscribió el contrato en fecha 08-12-2002 por Bs.F. 120,96 mil. De la inspección in situ efectuada por este Organismo Contralor a la referida obra en el año 2006, junto con el Ingeniero Municipal, se evidenció que la obra presentaba un avance físico del 82,19%, con respecto al presupuesto modificado, es decir la obra no se había ejecutado en su totalidad por lo cual no prestaba el servicio para la cual fue contratada, inobservando lo establecido en el artículo N° 86 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras, la cual señala que cuando los trabajos estén total y satisfactoriamente culminados a juicio del ingeniero inspector se firmará el acta de terminación. Sobre el particular expuesto se evidencia el incumplimiento de algunas de las atribuciones y obligaciones del ingeniero inspector, con lo cual no es posible llevar un efectivo control de las operaciones que realizan.

Para la ejecución del proyecto “Electrificación del Campo Deportivo Jhonny Chacón, San Rafael del Piñal”, la administración municipal suscribió el contrato en fecha 08-10-2003, por Bs.F. 113,96 mil. Ahora bien, del análisis

efectuado al expediente, se constató que la obra se inició en fecha 09-10-2003, posteriormente se paraliza en una ocasión y también se solicitaron dos prórrogas, sin establecerse las causas que motivaron los mismos; lo que trajo como consecuencia que la obra se culmine, según acta terminación a un mes después de haberse vencido el plazo de terminación, sin embargo se constató mediante inspección in situ efectuada en junio de 2006 por este Organismo Contralor, la obra no presta el servicio para la cual fue contratada, ya que según el presupuesto modificado se disminuyeron todas aquellas partidas que conformaban el producto final de la obra; contraviniéndose los artículos 86, 87, 89, 90 y 99 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras. La situación antes descrita evidencia la inobservancia de las atribuciones y obligaciones que deben tener el Ingeniero Inspector, con lo cual no es posible llevar un efectivo control en las operaciones que realizan.

Conclusiones

En la administración municipal existen fallas de control interno, las cuales se manifiestan en la suscripción de contratos sin disponibilidad presupuestaria e incumplimiento de las disposiciones contenidas en las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras, particularmente en las áreas de contratación e inspección, como la no exigencia de las fianzas antes de la suscripción de los contratos, solicitud de prórroga y/o aplicación de multa por la no ejecución de la obra en el plazo establecido, paralización de obra injustificadamente, así como la determinación de pagos a favor de las empresas contratistas por cantidades pagadas y no ejecutadas.

Recomendaciones

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

- El ente contratante deberá suscribir las fianzas o garantías pertinentes antes de la suscripción del contrato.
- La municipalidad antes de efectuar procesos licitatorios y suscribir los contratos de obras deberá incorpo-

rar los recursos al presupuesto.

- La municipalidad deberá efectuar los procesos licitatorios según lo establecido en la Ley de Licitaciones, vigentes a la fecha.
- La administración municipal deberá solicitar indemnización a la empresa por incumplimiento de contrato de obras, en caso que sea imputable a la misma.
- En cuanto a las obras pagadas y no ejecutadas, la municipalidad deberá ejercer las acciones pertinentes, a fin de recuperar los montos pagados en exceso y remitir a este Órgano Contralor los documentos que compruebe las acciones emprendidas por esa municipalidad.

MUNICIPIO LIBERTADOR

ALCALDÍA

CONTRATACIÓN Y EJECUCIÓN DE OBRAS

El municipio Libertador fue creado de conformidad con la gaceta de creación municipal a partir del mes de enero de 1990, cuya capital es la ciudad de Abejales, posee 4 parroquias: Emeterio Ochoa, Doradas, San Joaquín de Navay y Abejales, cuyas capitales son: Puerto Nuevo, El Milagro, San Joaquín de Navay y Abejales, respectivamente. La población del municipio según último censo del 2001 era de 17.744 habitantes, para el año 2006 se estima un total de 20.000 habitantes, posee una extensión territorial de 1.139 km². El Concejo Municipal está integrado por 7 Concejales. Durante el ejercicio fiscal 2005, le fueron asignados originalmente, según la misma Ordenanza de Presupuesto de Ingresos y Gastos recursos por la cantidad de Bs.F. 2,45 millones.

El Fondo Intergubernamental para la Descentralización FIDES mediante Resolución del Directorio Ejecutivo N° 72-174 de fecha 27-12-2004, aprobó recursos por la cantidad de Bs.F. 1,75 millones, para la ejecución de la obra: “Mejoramiento y Reparación de la Carretera Abejales, Los Monos, La Cristalina, municipio Libertador, I Etapa, estado Táchira”, se suscribió la contratación para la ejecución de la obra durante el ejercicio fiscal 2005.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación tuvo como finalidad verificar que la contratación y ejecución de la obra “Mejoramiento y Reparación de la Carretera Abejales, Los Monos, La Cristalina, Municipio Libertador, I Etapa”, se realizara conforme al ordenamiento legal que rige la materia, con el objeto de precisar la sinceridad así como el estado actual de la obra ejecutada.

Observaciones relevantes

La obra “Mejoramiento y Reparación de la Carretera Abejales, Los Monos, La Cristalina, municipio Libertador, I Etapa, Estado Táchira”, ejecutada con recursos FIDES por la cantidad de Bs.F. 1,75 millones, fue adjudicada directamente a una empresa contratista mediante Acto Motivado de fecha 15-01-2005, en el cual alegan el estado de intransitabilidad de la vía debido a múltiples deterioros. En fecha 20-01-2005 la Alcaldía sometió a consideración del Concejo Municipal la ratificación del Decreto de Emergencia para la ejecución de esta obra, el cual fue aprobado por unanimidad y publicado en Gaceta Municipal Edición Extraordinaria N° 2 de fecha 21-01-2005. Es de indicar, que para la contratación de la referida obra, por su monto le correspondía un proceso de licitación general de conformidad con lo establecido en el artículo 61 del Decreto de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 de fecha 13-11-2001).

Asimismo, y de conformidad con el criterio sostenido por éste Órgano Contralor en Dictamen N° 04-00-01-169 de fecha 19-03-98, la calificación de emergencia institucional debe estar caracterizada por 3 elementos, a saber: a) El carácter imprevisto o imprevisible del hecho que da lugar a esa emergencia; b) El daño actual o eventual que causa o puede causar el hecho o suceso y el cual debe revestir gravedad; y c) El carácter urgente e inaplazable de la solución que debe darse a este hecho o suceso, a tal punto que no pueda esperarse que transcurran los lapsos de duración propios de los procedimientos licitatorios general o selectivo. Igualmente, la Contraloría General de la República en Oficio Circular N° 022 de fecha 20-06-96 ha establecido con relación a la “emergencia” que las adjudicaciones directas de contratos de obras y de suministros de bienes y servicios en estado de emergencia son aquellas derivadas de calamidades públicas o

situaciones excepcionales que por su magnitud pueden producir intranquilidad pública o alarma, en las cuales se presenten situaciones supremas o urgentes que puedan estar sometidas en su satisfacción a las reglas establecidas en épocas normales. En este sentido, los señalamientos calificados por la máxima autoridad municipal como de emergencia, de conformidad con el criterio institucional, tal como fuera señalado, no reúnen los extremos para calificar como “Emergencia” la contratación para los trabajos de una vialidad que no existía previamente ni originalmente. Por consiguiente, se limitó la participación de otras empresas del ramo, que ofrecieran una mejor oferta que beneficiara al municipio.

En revisión efectuada al expediente del citado contrato no se evidenció el aporte de cofinanciamiento por parte del ente contratante como condición establecida en el convenio de cofinanciamiento marco constituido entre la Alcaldía y la entidad bancaria, el cual correspondía al 0,10% del monto a contratar, omitiendo así lo establecido en las cláusulas tercera y décimo cuarta del Convenio de Cofinanciamiento Marco de FIDES. Lo antes expuesto, evidencia la desviación de los recursos financieros preestablecidos en el contrato antes citado.

Por otra parte, se constató que mediante la orden de pago de fecha 24-02-2005 emitida por la Alcaldía a favor de la empresa contratista, se canceló 70,00% como anticipo correspondiente a un monto de Bs.F. 1,23 millones, observando que la orden de pago no tiene imputación presupuestaria, omitiéndose lo establecido en el numeral 6 capítulo IV “Aspectos Generales” del Instructivo del Sistema de Información de la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos para las Entidades Municipales, emanado de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) de noviembre 1996; de igual manera con lo establecido en el artículo 61 numeral 11 del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público Sobre el Sistema Presupuestario (Gaceta Oficial N° 5.592 de fecha 27-06-2002). Tal omisión no permite verificar si los pagos contaron con la debida asignación de los créditos presupuestarios.

No se evidenció en el expediente la fianza de fiel cumplimiento, que debió constituir la contratista ante una

compañía de seguros en atención al artículo 10 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras Decreto N° 1.417 (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5.096 extraordinario de fecha 16-09-1996. En tal sentido, el Municipio queda desamparado cuando no suscriben las garantías advertidas en la referida ley.

De la inspección practicada In Situ por este Órgano de Control en fecha 29-06-2006, se constató que la obra se encontraba paralizada de manera injustificada, toda vez que no se suscribió el acta que respaldara dicha situación. Ahora bien, según se desprende de comunicación, emanada de la Sindicatura Municipal, la obra permanecía paralizada desde el 27-01-2006, lo que significa que la misma tenía 6 meses inactiva con un escaso avance de ejecución física del 13,38%, sin que la municipalidad hubiese emprendido las acciones pertinentes a los efectos de proceder a la rescisión unilateral del contrato por causas imputables al contratista, tal como lo dispone el literal “e” del artículo 116 de la CGCEO; todo ello con el fin de recuperar el anticipo contractual otorgado a la empresa contratista de Bs.F. 1,23 millones, el cual representa el 70,00% del monto contratado. La circunstancia antes expuesta denota deficiencias en el control administrativo y de ejecución de obras que le compete ejercer a la municipalidad, lo que conllevó a una disminución en la prestación del servicio, toda vez que no se cubrieron las necesidades de las comunidades que requerían el construir una vialidad, presuntamente de urgente ejecución.

Conclusiones

De los resultados de la auditoría se evidenció que en la administración municipal existen fallas de control interno e inobservancia de instrumentos legales que inciden negativamente en su gestión, las cuales se manifiestan primordialmente en la carencia del proceso licitatorio a razón de un decreto de emergencia; incumplimiento de una de las cláusulas del Convenio de cofinanciamiento marco en cuanto al aporte de alcaldía, así como el incumplimiento del objeto del contrato y por ende de los intereses del municipio; situaciones estas que restan eficacia y eficiencia a la gestión de esa municipalidad.

Recomendaciones

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

- La administración municipal deberá conformar un comité de licitaciones y realizar los procedimientos para la selección de contratistas según lo dispuesto en la Ley de Licitaciones.
- La municipalidad, deberá cumplir con cada una de las cláusulas establecidas en el Convenio de Cf nanciamiento Marco del FIDES y la Dirección de Administración efectuará el aporte establecido de 0,10%.
- Las Ordenes de pago deberán emitirse de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público Sobre el Sistema Presupuestario y su Reglamento N° 1, con el fin de garantizar el correcto manejo de los fondos públicos.
- La municipalidad, deberá asegurarse de contraer las fianzas suficientes como garantías que establecen las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras, en resguardo del patrimonio municipal.
- La municipalidad deberá ejecutar la fianza de Anticipo, por incumplimiento de la empresa contratista, al paralizar la obra y no poder ejecutarla en el lapso de tiempo previamente establecido en el documento principal o contrato de la obra.
- La municipalidad, deberá tomar en consideración las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras, para las atribuciones y obligaciones del Ingeniero Inspector, ya que no se elaboraron las actas respectivas de paralización.

MUNICIPIO PANAMERICANO

ALCALDÍA

CONTRATACIÓN Y EJECUCIÓN DE OBRAS

El municipio Panamericano del estado Táchira fue creado mediante Ordenanza sobre la Creación y Funcionamiento de la Oficina Municipal de Desarrollo de la

Comunidad, (Gaceta Municipal Extraordinaria N° II de fecha 20-10-1972). Tiene por capital la ciudad de Coloncito, posee una población aproximada de 29.000 habitantes, distribuidos en una superficie de 776 Km², según consta en el censo poblacional realizado en el año 2001 por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), y se encuentra conformado por la parroquia: “La Palmita”.

Para el año 2006, el Concejo Municipal del municipio Panamericano estaba conformada por un Presidente, en su condición de alcalde y 7 concejales.

Durante el Ejercicio Fiscal 2005 le fueron asignados según la Ordenanza de Presupuesto de Ingresos y Gastos, recursos por Bs.F. 4,93 millones, de los cuales se destinó para Gastos de Inversión en el referido año, Bs.F. 2,74 millones, equivalente a 55,48%.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación se circunscribió al análisis e inspección física de 4 contratos de obras por un monto global de Bs.F. 1,18 millones, suscritos por la Alcaldía del municipio Panamericano, con recursos provenientes del situado Coordinado Gobernación-Alcaldía, durante el ejercicio fiscal 2005 y primer semestre del 2006, así como a la verificación de las operaciones efectuadas por la municipalidad en materia de Prestaciones Sociales en el período 1997-2005.

Observaciones relevantes

La Administración Municipal no cuenta con manuales de organización, normas y procedimientos que atribuyan las funciones de los empleados de la alcaldía. No obstante, el artículo N° 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, el cual señala: “Cada entidad del sector público elaborará, en el marco de las normas básicas dictadas por la Contraloría General de la República, las normas, manuales de procedimientos, indicadores de gestión, índices de rendimiento y demás instrumentos o métodos específicos para el funcionamiento del sistema de control interno”. La carencia de los citados manuales, no permite

regular las actividades a ser realizadas por las diferentes oficinas que conforman la alcaldía, situación que trae como consecuencia deficiencias en los controles Internos, lo que dificulta a la administración la medición de los resultados obtenidos en su desempeño, así como del cumplimiento de sus metas y objetivos.

Asimismo, se destaca que la citada alcaldía del municipio Panamericano no lleva un adecuado control sobre las obras contratadas, específicamente en el estatus de su ejecución, así como de los expedientes donde debe reposar toda la información correspondiente a los proyectos de obras, situación contraria a lo previsto en el literal a) del artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-1997, el cual señala: “Los documentos deben contener información completa y exacta, archivarlos siguiendo un orden cronológico u otro sistema de archivos que faciliten su oportuna localización y conservarse durante el tiempo estipulado legalmente”. Tal circunstancia obedece a que no cuentan con un archivo idóneo para resguardar dichos expedientes, así como un sistema informático actualizado de las obras, lo cual conlleva a deficiencias en el control y seguimiento de las obras contratadas por la Municipalidad, implicando retrasos en su ejecución e incremento en los costos para la municipalidad.

Para la ejecución del proyecto “Mantenimiento y Suministro de equipos para Pozos Profundos”, la alcaldía adjudicó directamente el referido contrato de obra; no obstante, se debió proceder por licitación selectiva de acuerdo a lo dispuesto el numeral 2 del artículo 72 del Decreto de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones, (Gaceta Oficial N° 5.556 de fecha 13-11-2001) toda vez que el monto de la contratación se encuentra entre las 11.500 U.T.-25.000 U.T. señaladas en el referido artículo. Tal adjudicación, se efectuó sobre la base del Decreto N° 02 de fecha 10-11-2004, (Gaceta Municipal Extraordinaria N° 07 del 10-11-2004), donde el ciudadano alcalde declara en estado de emergencia al municipio Panamericano, debido a los daños causados al sistema de captación del acueducto que sirve agua a 25.000 habitantes de esa Municipalidad, producto de las lluvias caídas en el mes de octubre y noviembre de ese año. Lo expuesto con anterioridad, pone de manifiesto la falta

de sinceridad en los procesos de selección de contratistas llevados por la administración municipal, lo cual va en detrimento de los principios de económicos, transparencia, eficiencia, igualdad y competencia previstos en el artículo 42 de la Ley *ejusdem*, impidiendo seleccionar la empresa más conveniente, garantizando de esta manera que los productos obtenidos tengan la calidad requerida.

De la revisión efectuada a la Ordenanza de Ingresos y Gastos del año 2004 y 2005, no se evidenció recursos para la ejecución del proyecto “Mantenimiento y Suministro de equipos para Pozos Profundos; mientras que para la ejecución de las obras “Construcción de Aceras y Brocales del Sector 19 de Abril”; “Construcción de Pavimentos Asfálticos en el Sector 19 de Abril” y “Continuación de la Construcción de Aceras y Brocales del “Barrio 19 de Abril”, no se dictó el respectivo Crédito Adicional para la incorporación de los recursos suministrados por la Gobernación al presupuesto de esos años, situación contraria a lo establecido en el artículo 142 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM), Gaceta Oficial N° 4109 Extraordinario de fecha 15-06-1989 vigente para la fecha, el cual señala: “Los créditos presupuestarios del Presupuesto de Gastos por programas, subprogramas, proyectos, partidas y demás categorías presupuestarias equivalentes, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar, no pudiendo el Alcalde acordar ningún gasto ni pago para el cual no exista previsión presupuestaria”. Tal situación, se debió a deficiencias en los controles presupuestarios llevados por la municipalidad, así como inobservancia de las atribuciones y obligaciones que le competen a la administración, lo cual no le permite llevar un efectivo control sobre las operaciones que realiza.

Por otra parte, para la ejecución de la citada obra “Ampliación del Acueducto de Coloncito”, la alcaldía adjudicó y pagó a la empresa contratista la totalidad de los recursos previstos, sin que se evidenciara la suscripción previa de un contrato que diera lugar a derechos y obligaciones por parte del ente contratante y el contratista, o el respectivo reconocimiento administrativo emanado de la Sindicatura Municipal, a través del cual se adquiere el compromiso de pago sobre obras ejecutadas sin que exista un vínculo contractual previo (Dictamen N° 04-02-238 del 03-10-

2000). Tales circunstancias, son contrarias a lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 37.978 del 13-07-2004, el cual refiere: “Ningún pago puede ser ordenado sino para pagar obligaciones válidamente contraídas y causadas, salvo lo previsto en el artículo 113 de esta Ley”. Tales situaciones, evidencian que en la municipalidad existen fallas de control interno y en los procesos de contratación, toda vez que las solicitudes de recursos deben estimarse en función de actividades específicas y cuyos resultados conlleven a la formulación de un presupuesto, en los cuales se determinen los requerimientos necesarios para poder atender las demandas de la comunidad, todo ello con el fin de resguardar los recursos del municipio.

Para la ejecución de las obras “Ampliación del Acueducto de Coloncito” y “Construcción de Pavimentos Asfálticos en el Sector 19 de Abril”, la alcaldía del citado municipio, constituyó las fianzas de fiel cumplimiento con posterioridad a la fecha de las firmas de los contratos, no obstante el artículo 10 de la SCGCEO prevé “Para garantizar el cumplimiento de todas las obligaciones que asume según el contrato, el Contratista deberá constituir, antes de la suscripción del contrato, una fianza de fiel cumplimiento otorgada por un instituto bancario o una empresa de seguros, a satisfacción del Ente Contratante, de acuerdo al texto elaborado por éste y hasta por la cantidad que se indique en el documento principal....”.

Por su parte, el numeral 3 del artículo 38, de la LOCGRSNCF establece: “...los entes y organismos a que se refiere el artículo 9, numerales 1 al 11, de esta Ley, deberán 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 del cumplimiento de los requisitos siguientes: 3. Que se hayan previsto las garantías necesarias y suficientes para responder por las obligaciones que ha de asumir el contratista...”.

Lo antes indicado, denota deficiencias en los procesos de contratación llevados por la municipalidad, pudiendo quedar desamparado en el supuesto de que el contratista no cumpliera con los compromisos asumidos.

En otro orden de ideas, es de mencionar que de las inspecciones in situ efectuadas por esta Contraloría General de la República a las obras: Mantenimiento y Suministro de equipos para Pozos Profundos; Ampliación del Acueducto de Coloncito; Construcción de Aceras y Brocales del “Barrio 19 de Abril”; “Continuación de la Construcción de Aceras y Brocales del Barrio 19 de Abril” y Construcción de Pavimentos Asfálticos del “Barrio 19 de Abril”, se evidenciaron pagos a favor de la empresa contratista por concepto de obras relacionadas y no ejecutadas por Bs.F. 25,23 mil. Sobre el particular, el artículo 45 literales d y k de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras, (CGCEO) Decreto 1.417, Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario de fecha 16-09-1996, señala lo siguiente: Artículo 45.- “Son atribuciones y obligaciones del ingeniero inspector: (*Omissis*)

d) Fiscalizar 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 Ente Contratante y a todas las características exigibles para los trabajos que ejecute el Contratista. (*Omissis*)

k) Dar estricto cumplimiento a lo previsto en el artículo 56.” (*Omissis*)

Asimismo, el artículo 38 de la LOCGRSNCF, dispone que: “los sistemas de control interno de los entes deben garantizar que antes de proceder a cancelar pagos, los responsables se aseguren que se hayan dado cumplimiento a las disposiciones legales y reglamentarias y que los compromisos contraídos sean cierto y debidamente comprobados...”.

Lo anteriormente expuesto, evidencia deficiencias en el control de la ejecución de obras, no obstante lo previsto en los artículos antes indicados, como en el 56 de las Condiciones de Contratación, toda vez, que se deben realizar las mediciones de los trabajos ejecutados, comprobar la calidad y correcta ejecución de los mismos y efectuar las objeciones que tuviere sobre las valuaciones de obra, antes de proceder a su conformación. Situación que trae como consecuencia, gastos no previstos para el municipio, con-

llevando a daños al patrimonio público por el incremento en el costo de las obras.

Conclusiones

Del análisis a las observaciones precedentes, se constató que en la administración existen fallas de control interno que inciden negativamente en la gestión Municipal, toda vez, que carecen de manuales sobre organización, normas y procedimientos, que regulen la ejecución de las actividades que les competen de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente, lo cual ha traído como consecuencia la contratación de obras sin contar con disponibilidad presupuestaria y omitiéndose las disposiciones previstas en la Ley de Licitaciones para la selección de contratistas, deficiencias en el control de archivo de expedientes de los proyectos ejecutados, así como pagos de obras sin que previamente se hubiere suscrito un contrato que diera lugar a derechos y obligaciones por parte del ente contratante con terceros, lo cual se refleja en deficiencias en los sistemas de control relacionados con la ejecución de obras, en virtud que se evidenciaron contratos sin cierre administrativo y pagos a favor de las empresas contratistas por obras relacionadas y no ejecutadas.

Recomendaciones

Se recomienda al ciudadano alcalde y demás personal directivo de la Municipalidad:

- El Ejecutivo Municipal, deberá elaborar y aprobar los manuales sobre organización, normas y procedimientos, que regulen la ejecución de sus actividades, con el objeto de evitar la discrecionalidad en el ejercicio

de las funciones y lograr mejoras en el desempeño de la gestión.

- Efectuar las modificaciones presupuestarias que sean necesarias a fin de garantizar que los compromisos a ser adquiridos por la Municipalidad cuenten con la debida disponibilidad.
- Implantar mecanismos de control necesarios que coadyuven a la aplicación de los procedimientos previstos en la Ley de Licitaciones para la contratación de obras, con miras a garantizar la selección de empresas en términos de economía, igualdad, transparencia y competencia.
- La municipalidad deberá velar porque se constituyan, previo a la suscripción de los contratos, las garantías necesarias y suficientes que permitan a los contratistas responder por las obligaciones asumidas.
- Con el fin de salvaguardar la documentación que conforman los expedientes de contratos, y garantizar el seguimiento de las trámites administrativos y financieros realizados por la municipalidad, la administración deberá implementar mecanismos de control que permitan el archivo de la información siguiendo un orden cronológico y que faciliten su oportuna localización.
- La Dirección de Desarrollo Urbano deberá implementar mecanismos de seguimiento y control que garanticen la calidad y correcta ejecución de las obras; emprender las acciones pertinentes que conduzcan al cierre administrativo, de aquellos contratos cuyas obras se encuentran concluidas, así como efectuar las gestiones necesarias a los efectos de la recuperación de los montos correspondientes a las obras relacionadas y no ejecutadas.