

ADMINISTRACIÓN ESTADAL Y MUNICIPAL

DISTRITO CAPITAL

MUNICIPIO BOLIVARIANO LIBERTADOR

CONCEJO MUNICIPAL

CONTRATACIÓN DE OBRAS

El municipio Libertador es uno de los municipios que integra al Distrito Capital y está conformado por 21 Parroquias. De acuerdo con la ordenanza de presupuesto de ingresos y gastos de los ejercicios fiscales 2004 y 2005, al municipio le fueron asignados recursos por Bs. 324.006,48 millones y Bs. 378.645,26 millones, respectivamente.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación comprendió la evaluación selectiva del proceso de contratación, ejecución presupuestaria, financiera y física de las obras financiadas con recursos provenientes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE), así como el análisis de 21 contratos de obras adjudicadas a las asociaciones cooperativas, correspondientes a los ejercicios fiscales 2003, 2004 y el período comprendido entre los meses de enero a abril de 2005, asimismo, verificar el cumplimiento de las disposiciones legales que rigen la contratación de obras públicas en el Municipio.

Observaciones relevantes

Con el objeto de evaluar el proceso llevado por la Alcaldía del municipio Libertador para la ejecución de obras financiadas con aportes especiales provenientes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE), se seleccionó una muestra conformada por 3 proyectos que ascendieron a un total de Bs. 8.618,75 millones, de los cuales 2 por Bs. 8.239,70 millones, correspondieron a

los proyectos para la ejecución de obras financiados por el FIDES, contratadas por la Administración Municipal durante los años 2003 y 2004; y uno por la cantidad de Bs. 379,04 millones, financiado con recursos asignados a través de LAEE.

Del análisis efectuado a la documentación relacionada con los referidos contratos, se determinó que la administración municipal no conformó un expediente único, en el que consten todas las incidencias de la elaboración, tramitación y ejecución física y financiera del contrato de obra (proyecto de obra, resoluciones del Directorio Ejecutivo del FIDES, órdenes de pago, convenio de cofinanciamiento, contrato de fideicomiso, documentos que respalden el proceso de selección del contratista y evidencias documentales de la ejecución financiera del proyecto de obra, entre otros). La documentación reposa en los archivos de diferentes Unidades Administrativas de la Alcaldía, tales como la Unidad de Planes y Proyectos y la Unidad de Contratación, adscritas a la Dirección de Ejecución de Obras y Conservación Ambiental de la Dirección de Gestión Urbana, así como en la Unidad de Compras y Suministros y la Dirección de Administración y Finanzas, adscritas a la Dirección de Gestión Administrativa.

En este sentido, el artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno (Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-1997) establece: “Todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa. En este aspecto se tendrá presente lo siguiente: a) Los documentos deben contener información completa y exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico u otros sistemas de archivo que faciliten su oportuna localización, y conservarse durante el tiempo estipulado legalmente...”. En el mismo orden de ideas, se destaca que aún cuando el literal “ b” del citado artículo 23, dispone que: “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”, se constató que los expedientes analizados no se encuentran foliados, ni presentan relación alguna en la cual se indique la cantidad y tipo de documento allí contenidos, situación que conlleva el riesgo de extravío de los documentos, toda vez que dichos expedientes incluyen algunas hojas sueltas; y por ende no permite tener el conocimiento total de la ejecución tanto física como financiera de los mismos.

Para la elaboración y tramitación de los proyectos para la ejecución de obras ante el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), la Alcaldía no cuenta con un manual de normas y procedimientos propio, de conformidad con el artículo 20 de las Normas Generales de Control Interno, el cual señala: “En los organismos y entidades deben estar claramente definidas, mediante normas e instrucciones escritas, las funciones de cada cargo, su nivel de autoridad, responsabilidad y sus relaciones jerárquicas dentro de la estructura organizativa, procurando que el empleado o funcionario sea responsable de sus actuaciones ante una sola autoridad”. Dicha situación ocasiona el incumplimiento eficiente y eficaz de los objetivos y metas de esa localidad. Por otro lado, cabe destacar que los contratos de obras correspondientes a la “Construcción de Centro Comunitario El Calvario (Sociedad Civil)” y “Mercado de Economía Informal de Quinta Crespo”, fueron firmados por el Director de Gestión Urbana (E), en representación del Alcalde, en virtud de lo dispuesto en la Resolución N° 1441-1, publicada en Gaceta Municipal del Municipio Bolivariano Libertador N° 2.301-5 del 18-10-2002, a través de la cual el ciudadano Alcalde le delegó “...la facultad para firmar contratos de servicios, contratos de obras, contratos de planes y proyectos, que estén sujetos al control previo de la contraloría municipal...”.

Ahora bien, aun cuando a través de la ordenanza modificatoria de la ordenanza de Hacienda Municipal, publicada en la Gaceta Municipal N° 1652-E de fecha 31-03-1997, el Concejo del municipio Libertador sanciona la normativa que rige la ejecución de los pagos, los requisitos que deban llenar las órdenes de pago y demás aspectos relacionados con la ejecución del presupuesto de gastos, entre otros; se

destaca, que en el referido instrumento no se establece el monto hasta el cual la máxima autoridad del ente municipal podrá delegar las funciones de ordenador de compromisos y pagos en Directores al servicio de su administración. No obstante, lo dispuesto en el Parágrafo Único del artículo 139 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, vigente para la fecha, el cual dispone “El Concejo o Cabildo, oída la opinión de la Oficina Central de Presupuesto y de la Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa del Ministerio de Hacienda, establecerá las normas sobre la ejecución y ordenación de pagos, los requisitos que deban llenar las órdenes de pago, las piezas justificativas que deben componer los expedientes en que se funden dichas ordenaciones y cualquier otro aspecto relacionado con la ejecución del presupuesto de gastos que no esté expresamente señalado en la presente ley. Parágrafo Único.- Estas normas también establecerán el monto hasta por el cual el Alcalde podrá delegar sus funciones de ordenador de compromisos y de pagos en Directores o funcionarios de similar jerarquía de los departamentos o servicios de la Administración Municipal o Distrital”.

Las debilidades detectadas en cuanto al proceso administrativo realizado por el Alcalde para la delegación de firmas para la contratación de obras, afecta la legalidad de los compromisos contraídos por la Municipalidad, toda vez que como requisito indispensable para su validez los mismos deben ser efectuados por un funcionarios competente.

En relación con el contrato N° LG-FIDES-ALC-Libertador-16-2002-03: Mercado de Economía Informal de Quinta Crespo (Proyecto N° 3865-2001), se destaca:

De acuerdo a la información suministrada por el Director (E) de Dactiloscopia y Archivo General de la Dirección General de Identificación y Extranjería (DIEX), en Oficio N° RIIIE-1-0501-1711 de fecha 26-05-2005, los ciudadanos alcalde, y Jefe de la Unidad de Compras y Suministros, presentan un segundo grado de consanguinidad, toda vez que los mismos son hermanos.

Considerando que el ciudadano socio de la empresa mercantil era cónyuge de la ciudadana jefe de la unidad de compras y suministros para ese entonces, se desprende que

el ciudadano antes identificado presenta un segundo grado de afinidad con la máxima autoridad del ente contratante. No obstante, en fecha 12-06-2003 se suscribió el contrato de obra N° LG-FIDES-ALC-Libertador-16-2002-03: “Mercado de Economía Informal de Quinta Crespo”, por Bs. 3.160,56 millones, entre la Administración Municipal y la empresa; destacándose que el artículo 67, numeral 1, de la aludida Ley Orgánica de Régimen Municipal, vigente para la fecha, señala: “Esta prohibido al Alcalde y a los Concejales: Intervenir en la resolución de asuntos municipales en que estén interesados personalmente o lo estén su cónyuge o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad...”. Situación que atenta contra el principio de transparencia que debe estar presente en toda contratación que lleven a cabo las entidades locales para la selección de los distintos proveedores y contratistas, además limita la posibilidad de contratar la oferta más ventajosa para el ente Público, en el sentido de obtener mayor calidad y menores costos en la ejecución de obras.

Se evidenció que para la fecha en que se suscribió el contrato de obra 12-06-2003, la Alcaldía no contaba con la disponibilidad presupuestaria suficiente a los efectos de comprometer los recursos, puesto que para ese entonces los créditos presupuestarios ascendieron a Bs. 277,09 millones, siendo el monto de obra contratado de Bs. 3.160,56 millones. Sobre el particular el artículo 142 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (Gaceta Oficial N° 4.109 Extraordinario de fecha 15-06-1989), señala: “Los créditos presupuestarios del Presupuesto de Gastos (...) 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”, asimismo, el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (Gaceta Oficial N° 37.029 de fecha 05-09-2000), vigente para la fecha de contratación, dispone: “No se podrán adquirir compromisos para los cuales no existan créditos presupuestarios...”. La situación expuesta le resta confiabilidad al proceso administrativo de ejecución del gasto llevado por la Alcaldía, en virtud que no se realiza la incorporación preventiva de las asignaciones presupuestarias del Municipio, a los fines de atender futuras obligaciones de pago que se generen al causarse o ejecutarse las obras.

En revisión efectuada al contrato N° LAEE-EO-136-2004 correspondiente a estabilización de talud y canalización de aguas negras y blancas, tramo vial comprendido entre los Bloques 1 y 11 de la Urbanización Kennedy, Parroquia Macario, se determinó que la administración municipal adjudicó de manera directa la ejecución de la obra a una empresa basándose en la aprobación por parte del ciudadano Alcalde de la declaratoria de emergencia mediante punto de cuenta N° 3 de fecha 11-02-2004, la cual se fundamentó en lo dispuesto en el artículo 7 de la ordenanza modificatoria de la Ordenanza Sobre Procedimientos para la Celebración de Contratos de Construcción de Obras, adquisición de Bienes Muebles y Prestación de Servicios (G.M. Extraordinaria N° 1.657 de fecha 24-04-1997), en concordancia con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 88 de la Ley de Reforma Parcial de la Ley de Licitación (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001), en virtud de la ubicación de una serie de viviendas en la parte superior del referido talud, las cuales se encontraban en potencial peligro debido al deslizamiento ocurrido como consecuencia de los botes de aguas blancas y negras que afectaron su estabilidad y agrietó en varios tramos la canalización existente, razón por la que se hacía necesario acometer con urgencia una obra mixta de estabilización de talud y reconstrucción del canal, modificar la topografía del terreno mediante cortes y rellenos, así como arreglar las caminerías existentes. No obstante, la referida obra debió ser licitada de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley de Licitación antes referida, el cual señala: “Puede procederse por Licitación Selectiva: (...) 2. En caso de construcción de obras, si el contrato a ser otorgado es por un precio estimado superior a once mil quinientas unidades tributarias (11.500 UT)³ y hasta veinticinco mil unidades tributarias (25.000 UT)”, es decir, entre Bs. 284,05 millones hasta Bs. 617,50 millones.

Se determinó que en el expediente de la obra no reposa el acto motivado que a tal efecto dictara el Alcalde, la documentación a través de la cual se procedió a dictar la correspondiente declaratoria de emergencia, el documento de otorgamiento de la Buena Pro a la constructora ni la participación efectuada ante el organismo de control Local. Lo anteriormente expuesto, pone de manifiesto que dicha situación no

reviste gravedad que amerite la exclusión del respectivo proceso licitatorio, lo cual atenta contra el principio de transparencia

Se evidenció en el contrato de Obra N° EO-102-2004: Construcción de escaleras con pasamanos y barandas. Barrio El Carmen, Callejón Miranda, Parroquia La Vega, Municipio Libertador:

En fecha 14-12-2005, entre la Alcaldía del Municipio Libertador y la Asociación., se suscribió el contrato de obra N° EO-102-2004 para la ejecución de la Obra: “Construcción de escaleras con pasamanos y barandas. Barrio El Carmen, Callejón Miranda, Parroquia La Vega, Municipio Libertador”, por un monto de Bs. 25,00 millones.

Cabe destacar que de acuerdo a la información suministrada por la Dirección de Recursos Humanos, que 4 personas que conforman la Asociación, forman parte de la nómina de empleados de la Alcaldía. A tal efecto, el artículo 145 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, dispone: “Los funcionarios públicos y funcionarias públicas están al servicio del Estado y no de parcialidad alguna. Su nombramiento o remoción no podrán estar determinados por la afiliación u orientación política. Quien esté al servicio de los Municipios, de los Estados, de la República y demás personas jurídicas de derecho público o de derecho privado estatales, no podrá celebrar contrato alguno con ellas, ni por sí ni por interpuesta persona, ni en representación de otro u otra, salvo las excepciones que establezca la ley”. De igual forma, el numeral 1 del artículo 34 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, establece: “Sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes y los reglamentos, se prohíbe a los funcionarios y funcionarias públicos: 1. Celebrar contratos por sí, por personas interpuestas o en representación de otro, con la República, los estados, los municipios y demás personas jurídicas de derecho público o de derecho privado estatales, salvo las excepciones que

establezcan las leyes...”. Dicha situación atenta contra el principio de acuerdo libre e igualitario de las cooperativas puesto que las actividades deben desarrollarse con fines de interés social y beneficio colectivo.

Conclusión

Del análisis efectuado a las observaciones formuladas, se pone de manifiesto que en la Alcaldía del municipio Libertador del Distrito Capital se detectaron debilidades relacionadas con delegación de firmas para la contratación de obras sin que se estableciera el monto máximo de los compromisos y pagos asumidos por el personal directivo del ente; adjudicación directa de obras a contratistas basándose en emergencias no aplicables; contrataciones de obras con empresas cuyos integrantes poseen grado de afinidad con la máxima autoridad del ente; contratación, ordenación sin contar con la disponibilidad presupuestaria.

Recomendaciones

En atención a las observaciones y conclusiones expuestas, se formularon las siguientes recomendaciones, con la finalidad de que el ciudadano Alcalde,

- Asignar los contratos para la adquisición de bienes y ejecución de obras por vía de adjudicación directa, sólo en aquellos casos que los montos de las contrataciones no superen los límites previstos en la Ley de Licitaciones, o en los casos que tal procedimiento esté debidamente justificado en los términos previstos en la referida Ley. En los casos de emergencia, deberá estar suficientemente motivado en un hecho imprevisible, de gravedad y que requieran una solución urgente.
- La Administración Municipal al asignar contrataciones para la ejecución de obras a empresas, deberán verificar que las mismas no estén conformadas por personas que tengan grados de afinidad y/o consaguinidad con las máximas autoridades del ente contratante.