

ESTADO MONAGAS

AGUAS DE MONAGAS, C.A.

ASIGNACIÓN DE RECURSOS POR LAEE

La empresa Aguas de Monagas, C.A. tiene por objeto la administración, supervisión, gestión y control del servicio de acueductos, cloacas y drenajes en el estado Monagas, de conformidad con las normas legales que rigen la materia y en general todo tipo de negocios lícitos relacionados con su objeto. La empresa, contó según la Ley de Presupuesto del Estado durante los años 2001, 2002 y 2004, con recursos provenientes de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas Derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE), con la cantidad de Bs. 5.403,53 millones, Bs. 13.052,00 millones y Bs. 32.605,58 millones, respectivamente, para la contratación y ejecución de proyectos destinados a la construcción, rehabilitación, mantenimiento y mejoras de los servicios de acueductos, cloacas y drenajes del estado Monagas. Para el cumplimiento de sus funciones posee la estructura organizativa que se indica a continuación: Junta Directiva, Presidencia, Vicepresidencia, Contraloría Interna, Consultoría Jurídica, Gerencia de Administración, Gerencia de Proyectos y Construcciones, Gerencia de Operaciones Rurales, Gerencia de Mercadeo, Gerencia de Recursos Humanos y Gerencia de Operaciones y Rurales.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación comprendió la evaluación selectiva de 6 proyectos, de un total de 60, los cuales en su conjunto suman Bs. 15.761,60 millones equivalentes al 30,87 % del monto total de Bs. 51.061,11 millones correspondientes a los recursos asignados por la LAEE durante los años 2001, 2002 y 2004, con la finalidad de verificar la legalidad y sinceridad de los procesos relacionados con las operaciones administrativas, financieras y técnicas vinculadas con la ejecución de los proyectos financiados con recursos de la LAEE. El criterio aplicado para la selección de la muestra fue la mayor cuantía de los proyectos.

Observaciones relevantes

En la inspección física practicada por este máximo Organismo Contralor en julio de 2005, a la ejecución del proyecto “Rehabilitación, Automatización y Control de la Estación de Tratamiento de Agua Potable de Caripito, Municipio Bolívar, Estado Monagas”, se observó un faltante de 3 bombas de agua, las cuales fueron relacionadas por la contratista en la valuación N° 1, por Bs. 317,32 millones, suma la cual fue pagada por Aguas de Monagas, C.A. a la empresa contratista en fecha 31-08-2004. Al respecto, el numeral 4 del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001), establece que: “El sistema de control interno que se implante en los entes y organismos a que se refieren el artículo 9, numerales 1 al 11, de esta Ley, (...) deberá garantizar que antes de proceder a realizar pagos, los responsables se aseguren del cumplimiento de los requisitos siguientes: (...) 4. Que se realicen para cumplir compromisos ciertos y debidamente comprobados...” Por otra parte, el artículo 56 de las Normas Generales de Contratación para la Ejecución de Obras del estado Monagas (Gaceta Oficial del estado Monagas N° Extraordinario de fecha 03-07-1995), señala que: “El contratista elaborará en los formularios que al efecto indique la Secretaría de Obras Públicas del Estado, previa medición de la obra ejecutada de acuerdo con el Ingeniero Inspector, las valuaciones correspondiente a los trabajos realizados, a los fines del pago de la obra ejecutada. Estas valuaciones deberán ser firmadas por el Contratista y por el Ingeniero Residente de la obra”. Cabe señalar que el hecho anteriormente descrito, afectó el cumplimiento del objetivo previsto del proyecto, orientado a mejorar las unidades de proceso de la estación de tratamiento de agua potable y por consiguiente, obtener efluente de mejor calidad, con el objeto de reducir al mínimo aquellos componentes o características que puedan representar un riesgo para la salud de la comunidad.

Para la ejecución del proyecto “Ampliación de la Planta de Tratamiento Bajo Guarapiche, y Construcción de las Nuevas Instalaciones para la Estación de Bombeo sobre la toma del Río Guarapiche Fase III, el Presidente y Vicepresidente de la empresa Aguas de Monagas contrataron

3 empresas mediante el procedimiento de adjudicación directa, no obstante que la naturaleza jurídica, el objeto de los contratos y la imputación presupuestaria (partida 4.04.16.03.14) era la misma, asimismo existía proximidad en las fechas de contratación. Situación que se generó debido a que los 3 contratos fueron adjudicados, sobre la base de las Resoluciones números ADM-001-003-005, ADM-001-004-2005 y ADM-002-003-2005, todas emitidas por la Junta Directiva de la empresa en fecha 06-04-2005, mediante las cuales se declaró la emergencia, para la ejecución del proyecto, de conformidad con el numeral 6 del artículo 88 de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001) el cual señala que: “Se puede proceder por Adjudicación Directa, independientemente del monto de la contratación, siempre y cuando la máxima autoridad del órgano o ente contratante, mediante acto motivado, justifique adecuadamente su procedencia, en los siguientes supuestos: 6) En caso de emergencia comprobada dentro del respectivo organismo o ente”. Al respecto, cabe señalar que la Contraloría General de la República se ha pronunciado en relación con la “emergencia” en Dictamen N° 04-00-01-169 de fecha 19-03-1998 como supuesto de procedencia de la adjudicación directa, indicando que la misma se caracteriza en primer lugar, por el carácter imprevisto e imprevisible, del hecho o suceso que da lugar a dicha emergencia; en segundo lugar, el daño actual o eventual que causa o puede causar el hecho o suceso y el cual, debe revestir cierta gravedad; y en tercer lugar, el carácter inaplazable es decir, la ejecución inmediata de la solución que deba darse a este hecho o suceso, a tal punto que no pueda esperarse que transcurran los lapsos de duración propios de los procedimientos de licitación general o selectiva, igualmente regulados por la Ley de Licitaciones, criterio este sostenido en el Dictamen antes mencionado. De acuerdo a lo antes expuesto se puede observar que las condiciones en las que se presenta esta situación no revisten un carácter de emergencia, dado que no ocurre ningún hecho imprevisto, ni tragedia, ni calamidad alguna, en este sentido cabe mencionar que el estado de deterioro de los sistemas de aguas blancas, no deriva de un hecho imprevisto, sino crónico, por la falta de mantenimiento oportuno, razones por las cuales se considera improcedente el carácter de emergencia bajo el cual se adjudicó la contratación de la obra en cuestión. En tal

sentido, se considera que de acuerdo al monto del proyecto en cuestión (Bs. 11.801,32 millones) y de conformidad con el valor de la UT vigente para la fecha de adjudicación de los contratos Bs. 29.400,00, se debió proceder a la realización de un proceso de Licitación General o Licitación Anunciada Internacionalmente, de conformidad con lo establecido en el numeral 2) del artículo 61 de la Ley de Licitaciones, el cual prevé: “Debe procederse por Licitación General o Licitación Anunciada Internacionalmente: (*omissis*) En caso de construcción de obras, si el contrato a ser otorgado es por el monto estimado superior a veinticinco mil unidades tributarias (25.000 UT)”. Es de señalar, que la no realización del respectivo proceso licitatorio, impidió a la empresa un análisis de ofertas que permitieran garantizar el cumplimiento de los principios de igualdad y competencia establecidos en el artículo 42 de la Ley de Licitaciones, toda vez que la licitación general ha sido definida como el procedimiento competitivo mediante el cual los participantes invitados presentan sus ofertas y se selecciona a la mejor opción, sobre la base del análisis de criterios técnicos, financieros y legales.

El proyecto “Construcción de la Red de Cloacas de Chaguaramal, Municipio Piar, estado Monagas” comprende la construcción de la referida red cloacal en su segunda fase, y la misma fue adjudicada directamente a la empresa contratista, con base a la continuidad del proyecto, mediante Resolución N° CO-ADM-010-2004 de la Junta Directiva de Aguas de Monagas, C.A del 20-07-2004, a cuyos efectos fue suscrito el contrato N° CO-ADM-LAEE-004-2004 de fecha 18-08-2004. Sobre este particular, es importante señalar que tanto la continuidad como los otros motivos expuestos en la citada Resolución, tales como que Aguas de Monagas, C.A. tiene el alto cometido de administrar, supervisar y gestionar todo lo referente al servicio de acueductos, cloacas y drenajes en la entidad; que la Junta Directiva de Aguas de Monagas, C.A., es la máxima autoridad ejecutiva, en consecuencia está facultada para obrar en nombre de la sociedad y autorizar todos los actos relativos a su objeto; etc, no encajan dentro de los supuestos tipificados en el artículo 88 de la Ley de Licitaciones, y que de acuerdo al monto del proyecto (Bs. 443,93 millones) y al valor de la unidad tributaria vigente para la fecha de la adjudicación (Bs. 24.700,00), debió realizarse un proceso

de licitación selectiva, de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 72 de la referida ley, la cual señala que: “Puede procederse por Licitación Selectiva: (*omissis*) En el caso de construcción de obras, si el contrato a ser otorgado es por un precio estimado superior a once mil quinientas unidades tributarias (11.500UT) y hasta veinticinco mil unidades tributarias (25.000 UT)”. Es de señalar que lo antes expuesto va en detrimento de los principios de igualdad y competencia establecidos en el artículo 42 de la referida ley, toda vez que la licitación selectiva ha sido definida como el procedimiento competitivo mediante el cual los participantes invitados presentan sus ofertas y se selecciona a la mejor opción para la empresa, sobre la base del análisis de criterios técnicos, financieros y legales.

Conclusiones

El instituto presenta deficiencia en el control y supervisión de los proyectos evaluados. Asimismo, se debe señalar que el proceso de selección, no garantiza la elección de las alternativas más convenientes para los intereses de la entidad federal, lo cual es contrario a los principios de eficiencia, eficacia y economía que deben regir los actos de la administración pública.

Recomendaciones

- Efectuar la selección de los contratistas mediante los correspondientes procesos licitatorios, cuando corresponda, los cuales conlleven a la escogencia de las mejores alternativas para la entidad en cuanto a la capacidad técnica y financiera de las empresas escogidas, así como la economía de las ofertas presentadas.
- Ejercer las acciones legales pertinentes para la recuperación de las 3 bombas, pagadas a la empresa contratista encargada de la ejecución de las obras del proyecto “Rehabilitación, Automatización y Control de la Estación de Tratamiento de Agua Potable de Caripito, Municipio Bolívar, Estado Monagas”.
- Fortalecer los controles en cuanto a la supervisión de las obras, de manera que se evite el extravío de bienes y el pago por obras no ejecutadas.

INSTITUTO DE VIALIDAD Y TRANSPORTE DEL ESTADO MONAGAS (INVIALTMO)

CONTRATACIÓN Y EJECUCIÓN DE OBRAS

INVIALTMO tiene por objeto la construcción, conservación, explotación, realización de estudios y proyectos de vialidad terrestre de interés estatal. El Instituto contó según la Ley de Presupuesto del Estado durante los años 2002 y 2004, con recursos provenientes de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas derivada de Minas e Hidrocarburos (LAEE), con la cantidad de Bs. 7.662,18 millones y Bs. 25.984,38 millones, respectivamente, para la contratación y ejecución de las obras correspondientes a 39 proyectos destinados a la construcción, rehabilitación, mantenimiento y mejoras de la vialidad del estado Monagas. Para el cumplimiento de sus funciones posee la estructura que se indica a continuación: Directorio, Presidencia, Contraloría, Departamento de Personal, Unidad de Proyectos Especiales, Gerencia de Administración y Finanzas, Gerencia de Transporte, Gerencia de Vialidad y Gerencia de Planificación y Gestión.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación comprendió la evaluación selectiva de 2 proyectos, que en conjunto suman Bs. 2.499,95 millones equivalentes al 7,43%, del monto total de Bs. 33.646,57 millones correspondientes a los recursos asignados por la LAEE al Instituto durante los años 2002 y 2004, con el propósito de determinar el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas del proceso de contratación de los proyectos financiados con recursos de la LAEE. El criterio aplicado para la selección de la muestra fue la mayor cuantía de recursos asignados a los proyectos.

Observaciones relevantes

Se omitió el proceso licitatorio para la selección de las empresas contratadas para la ejecución de las obras “Rehabilitación de la Vialidad Agrícola: La Ceiba-Bella Vista-Los Mangos-Guarario, (Tramo 8+860 a 14+000) Municipio Acosta, estado Monagas” y “T015 Isla de Guara-Uraoa, Municipio Uraoa, estado Monagas”, las cuales por sus

características y montos debieron ser sometidos a un proceso de Licitación General. Al respecto, el numeral 2 del artículo 61, de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial de la República N° 5.556 Extraordinario de fecha 13/11/2001), establece que: “Debe procederse por Licitación General o Licitación Anunciada Internacionalmente: (...) 2. En el caso de construcción de obras, si el contrato a ser otorgado es por un monto estimado superior a veinticinco mil unidades tributarias (25.000 UT)”. Cabe señalar, que el valor de la Unidad Tributaria (UT) vigente en mayo del año 2005, fecha en la cual se efectuó la selección de las empresas contratistas, era de Bs. 29.400,00, por lo cual toda contratación de obras que superara los Bs. 735,00 millones debía someterse al proceso de licitación anteriormente señalado.

Dichas adjudicaciones fueron realizadas por el Instituto, con base en los Decretos de Emergencia números DG-355-05 y DG-261-05 suscritos por el ciudadano Gobernador del estado Monagas, en fechas 11/05/2005 y 29/04/2005 respectivamente, en los cuales se decreta estado de emergencia de las referidas vías, por el grave estado de deterioro en que se encuentran, lo que hace imposible el transporte de vehículos automotores.

Al respecto, cabe señalar que el Gobernador no tiene la facultad para declarar estados de emergencia en la entidad federal, toda vez que dicha competencia está reservada de manera exclusiva y excluyente al Presidente de la República en Consejo de Ministros, sin menoscabo que la ejecución del decreto pueda ser delegada en los Gobernadores de estado, de conformidad con lo previsto en el artículo 16 de la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción (Gaceta Oficial N° 37.261 de fecha 15/08/2001) lo cual, en el caso objeto de análisis, no ocurrió.

Por otra parte, aún cuando no era competencia del ejecutivo estatal declarar la emergencia anteriormente señalada, se observó que el objeto establecido en los contratos de obras suscritos, correspondía a la rehabilitación y mantenimiento de las vías del estado Monagas, hecho o suceso que se generó por la falta de un mantenimiento adecuado, por lo cual su deterioro constituyó una situación

predecible que, por lo tanto, no poseía la característica de una emergencia o calamidad.

Cabe destacar, que la Contraloría General de la República se ha pronunciado en relación con la “emergencia”, mediante Dictamen N° 04-00-01-169, de fecha 19/03/1998, como supuesto de procedencia de la adjudicación directa, indicando que la misma se caracteriza en primer lugar, por el carácter imprevisto e imprevisible, del hecho o suceso que da lugar a dicha emergencia; en segundo lugar, el daño actual o eventual que causa o puede causar el hecho o suceso y el cual, debe revestir cierta gravedad; y en tercer lugar, el carácter inaplazable es decir, la ejecución inmediata de la solución que deba darse a este hecho o suceso, a tal punto que no pueda esperarse que transcurran los lapsos de duración propios de los procedimientos de Licitación General o Selectiva, igualmente regulados por la Ley de Licitaciones.

Con fundamento en las razones esgrimidas, se puede señalar que la no realización del proceso licitatorio señalado, impidió al Instituto un análisis de ofertas que permitieran garantizar el cumplimiento de los principios de economía y transparencia pública, los cuales son básicos en un procedimiento competitivo de selección.

Conclusiones

Sobre la base de las observaciones formuladas relacionadas con la gestión de INVIALTMO, en cuanto a la selección y contratación de las empresas para la ejecución de obras de vialidad, financiadas con recursos provenientes de la LAEE, debemos señalar que el proceso de selección, no garantiza la elección de las alternativas más convenientes para los intereses de la entidad federal, lo cual es contrario a los principios de eficiencia, eficacia y economía que deben regir los actos de la administración pública.

Recomendaciones

En virtud de la importancia de las observaciones señaladas y con el firme propósito de que estas sean subsanadas a los fines de lograr una gestión administrativa eficiente

y eficaz que beneficie a la población del estado Monagas, este Máximo Organismo Contralor recomienda:

Al gobernador del estado Monagas:

- Aplicar los decretos de emergencia sólo en el caso que éstos sean dictados por el Presidente de la República, en Consejo de Ministros y su ejecución total o parcialmente haya sido delegada al Gobernador. Ello en virtud de las decisiones del Tribunal Supremo de Justicia, quien considera que la facultad de decretar estado de excepción en todo o parte del territorio nacional le compete de manera exclusiva y excluyente al Presidente de la República, en virtud de lo previsto en los artículos 337, 338 y 339 de la Carta Magna (Gaceta Oficial N° 36.860 de fecha 30-12-1999), en concordancia con los artículos 8, 15 y 16 de la Ley Orgánica sobre los estados de Excepción.

A las máximas autoridades del Instituto de Vialidad y Transporte del estado Monagas:

- Efectuar la selección de los contratistas mediante los correspondientes procesos licitatorios, cuando corresponda, los cuales conlleven a la escogencia de las mejores alternativas para la entidad en cuanto a la capacidad técnica y financiera de las empresas escogidas, así como la economía de las ofertas presentadas.

INSTITUTO DE VIVIENDA DEL ESTADO MONAGAS (IVIM)

CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS

El IVIM tiene por objeto ejecutar y administrar la política habitacional en el estado Monagas, ejecutar obras de infraestructura primaria, así como equipamiento para la dotación de los servicios públicos que permitan desarrollar políticas habitacionales para las áreas de asistencia I y II, realizar estudios y recomendar las políticas a seguir en el sector habitacional de su competencia. El Instituto, contó según la Ley de Presupuesto del Estado durante el año 2001, con recursos provenientes de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas Derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE), por Bs. 15.078,47 millones, para la contratación y ejecución de proyectos relacionados con la

construcción de viviendas para familias de bajo recursos que habitan en el estado Monagas. Para el cumplimiento de sus funciones posee la estructura organizativa que se indica a continuación: Consejo Directivo, Presidencia, Auditoría Interna, Asesoría Legal, Gerencia General, Gerencia de Administración y Finanzas, Gerencia de Crédito y Cobranzas, Gerencia de Planificación y Presupuesto, Gerencia Técnica y Gerencia de Desarrollo Social.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación comprendió la evaluación selectiva de 3 proyectos de construcción de viviendas de un total de 13, los cuales en su conjunto suman Bs. 7.684,18 millones equivalentes al 40,69% del monto total (Bs. 18.885,89 millones) aprobados por el Ministerio del Interior y Justicia, financiados con recursos provenientes de la LAEE, correspondientes al año 2001, con el propósito de verificar la legalidad y sinceridad de los procesos relacionados con las operaciones administrativas, financieras y técnicas vinculadas con la ejecución de obras de viviendas. El criterio aplicado para la selección de la muestra fue la mayor cuantía de los proyectos.

Observaciones relevantes

Las autoridades del IVIM adjudicaron directamente los contratos números LAEE-079-2002 y LAEE-089-2002, para la ejecución de las obras “Conjunto Residencial Amaná” I Etapa conformado por un total de 240 apartamentos (Bs. 3.500,67 millones) y “Construcción de Urbanismo y 116 viviendas en la Urbanización ‘Nuevos Horizontes’, de Punta de Mata, Municipio Ezequiel Zamora, I fase de la I Etapa” (Bs. 2.187,48 millones) respectivamente; los cuales por sus características y montos debieron ser sometidas a un proceso de Licitación General. Al respecto, el numeral 2 del artículo 61, de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial de la República N° 5.556 de fecha 13-11-2001), establece que: “Debe procederse por Licitación General o Licitación Anunciada Internacionalmente: (...) 2. En el caso de construcción de obras, si el contrato a ser otorgado es por un monto estimado superior a veinticinco mil unidades tributarias (25.000 UT)”.

Cabe indicar, que el valor de la Unidad Tributaria (UT) vigente en los meses de octubre y noviembre del año 2002, fecha en la cual se efectuó la selección de las empresas contratistas, era de Bs. 14.800,00, por lo cual toda contratación de obras que superara los Bs. 370,00 millones, debía someterse al proceso de licitación anteriormente señalado.

Dichas adjudicaciones fueron realizadas por el Instituto debido al Decreto de Emergencia N° G-008-2001 suscrito por el ciudadano Gobernador del estado Monagas, en fecha 25-01-2001 y publicado en Gaceta Oficial del estado N° Extraordinario de fecha 26-01-2001, en el cual se declara el estado de emergencia en todo el ámbito geográfico del estado, para aquellas comunidades que hubieran sufrido el fenómeno de asentamientos originados por invasiones a terrenos públicos y privados, por carencia de vivienda en la entidad federal.

Al respecto, cabe señalar que el gobernador no tiene la facultad para declarar estados de emergencia en la entidad federal, toda vez que dicha competencia está reservada de manera exclusiva y excluyente al Presidente de la República en Consejo de Ministros, sin menoscabo que la ejecución del decreto pueda ser delegada en los Gobernadores de estado, de conformidad con lo previsto en el artículo 16 de la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción (Gaceta Oficial N° 37.261 de fecha 15-08-2001), lo cual en el caso objeto de análisis no ocurrió.

Por otra parte, aún cuando no era competencia del ejecutivo estatal declarar la emergencia anteriormente señalada, del análisis efectuado, se observó que ambos casos carecían de la característica de emergencia establecida en el mencionado decreto, por cuanto los terrenos en los cuales se iban a ejecutar las obras, no habían sufrido el fenómeno de asentamientos productos de invasiones.

En relación con la situación señalada, la Contraloría General de la República se ha pronunciado en relación con la “emergencia”, en Dictamen N° 04-00-01-169, de fecha 19/03/1998, al establecer como supuesto de procedencia de la adjudicación directa, que la misma se caracteriza en primer lugar, por el carácter imprevisto e imprevisible, del

hecho o suceso que da lugar a dicha emergencia; en segundo lugar, el daño actual o eventual que causa o puede causar el hecho o suceso y el cual, debe revestir cierta gravedad; y en tercer lugar, el carácter inaplazable es decir, la ejecución inmediata de la solución que deba darse a este hecho o suceso, a tal punto que no pueda esperarse que transcurran los lapsos de duración propios de los procedimientos de Licitación General o Selectiva, igualmente regulados por la Ley de Licitaciones.

Asimismo, es de señalar que la no realización de la Licitación General, impidió al Instituto un análisis de ofertas que permitieran garantizar el cumplimiento de los principios de igualdad y competencia establecidos en el artículo 42 de la Ley de Licitaciones, toda vez que la referida Licitación ha sido definida como el procedimiento competitivo mediante el cual los participantes invitados presentan sus ofertas y se selecciona a la mejor opción, sobre la base del análisis de criterios técnicos, financieros y legales.

En lo que respecta a la evaluación efectuada a las operaciones administrativas y financieras del Proyecto “Construcción de Urbanización ‘El Guire’ (Vialidad, Caminerías, Drenajes, Acueductos y Cloacas) Municipio Bolívar”, se determinó que la obra estuvo paralizada por un lapso de 2 meses, del 03-03-2004 al 03-05-2004, entre otras razones por la falta de pago del anticipo por Bs. 597,58 millones e información respecto a la existencia de tuberías de gas, de la antigua refinería de Caripito de Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) en el terreno donde se requería efectuar trabajos de movimiento de tierra para la realización de los trabajos; ahora bien, en cuanto al primer punto se debe señalar que los recursos para la ejecución de la obra se encontraban disponibles para el Instituto desde el 24-12-2003, por lo que no se justifica que el ente contratante no hubiera pagado oportunamente el referido anticipo, después de haber presentado el contratista al Instituto, la fianza de anticipo de fecha 10-03-2004. Al respecto, el artículo 53 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario de fecha 16-09-1996), señala que: “El Ente Contratante en los casos en los cuales se hubiese establecido en el contrato, entregará al Contratista en

calidad de anticipo, el porcentaje del monto del contrato que se hubiese establecido en el documento principal. (...) Presentada la Fianza de Anticipo y aceptada esta, por el ente contratante se entregará al contratista el monto del anticipo correspondiente, en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario...”

En cuanto al segundo punto, los detalles técnicos relacionados debieron ser previstos en la planificación del proyecto y no durante su ejecución, asimismo en fecha 25/10/2004 (8 meses después de la citada paralización) la contratista solicitó una prórroga de 2 meses y 9 días con base al mismo argumento de la falta de información de las citadas tuberías, en referencia a lo antes señalado es importante destacar que el artículo 13 *ejusdem*, establece: “El Ente contratante suministrará al Contratista copia de los planos y especificaciones de la obra a ejecutar que fueren necesarios para la ejecución de los trabajos. Los planos, las especificaciones particulares y las cantidades de obras del presupuesto original determinan la obra a ejecutar...”

Por otra parte, en atención a lo previsto en el artículo 73 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras, el cual señala: “El Contratista deberá conocer el lugar y las condiciones donde se construirá la obra objeto del Contrato, estar en cuenta de todas las circunstancias relativas a los trabajos y haber estudiado cuidadosamente los planos y demás Documentos Técnicos, por lo que se entiende que ha suscrito el Contrato con entero conocimiento de todo lo señalado y de los inconvenientes que pudieran presentarse, por lo que no tendrá derecho a reclamación alguna por dificultades de orden técnico, errores omisiones u otras causas que le fueren directamente imputables. El contratista no podrá negarse a ejecutar la obra contratada alegando que la desconocía y serán improcedentes las reclamaciones que hiciere por este concepto”, no sería procedente otorgar la paralización solicitada por el contratista toda vez que éste debía tener en cuenta todos los detalles relacionados con la obra y el lugar donde debía ser ejecutada, lo que trae como consecuencia demora en la terminación de los trabajos, aumento de los costos por efecto de la inflación y retrasa el derecho de los interesados al disfrute de los beneficios de la obra.

Conclusiones

Sobre la base de las observaciones formuladas con relación a la gestión del IVIM, en cuanto a los procesos administrativos, financieros y técnicos de los proyectos financiados con recursos provenientes de la LAEE, se concluye que en el procedimiento de selección de las empresas contratistas, no garantizó la elección de las alternativas más convenientes para los intereses de la entidad federal, lo cual es contrario a los principios de eficiencia, eficacia y economía que deben regir los actos de la administración pública y afecta el patrimonio público estatal. Asimismo, es de señalar que el ente presentó deficiencias en la planificación y supervisión de los proyectos, así como en la toma de acciones tendientes a garantizar el cumplimiento por parte de los contratistas de los lapsos y las especificaciones establecidas en el mismo, lo cual ha generado demoras no justificadas en la conclusión de las obras.

Recomendaciones

El gobernador del estado Monagas debe aplicar los decretos de emergencia sólo en el caso que éstos sean dictados por el Presidente de la República, en Consejo de Ministros y su ejecución total o parcialmente haya sido delegada al Gobernador, ello en virtud de las decisiones del Tribunal Supremo de Justicia, quien considera que la facultad de decretar estados de excepción en todo o parte del territorio nacional le compete de manera exclusiva y excluyente al Presidente de la República, en atención a lo previsto en los artículos 337, 338 y 339 de la Carta Magna (Gaceta Oficial de la República N° 36.860 de fecha 30-12-1999), en concordancia con los artículos 8, 15 y 16 de la Ley Orgánica sobre los estados de Excepción.

Las máximas autoridades del Instituto de la Vivienda del estado Monagas deben:

- Efectuar la selección de los contratistas mediante los respectivos procesos licitatorios, cuando corresponda, los cuales conlleven a la escogencia de las mejores alternativas para la entidad en cuanto a la capacidad técnica y financiera de las empresas, así como la

economía de las ofertas presentadas.

- Establecer mecanismos de control a los fines de garantizar que los contratistas cumplan oportunamente con las metas y parámetros técnicos establecidos en los proyectos.
- Planificar sobre la base de estudios técnicos adecuados a los fines de evitar retrasos en la ejecución de los proyectos e incidencias negativas y desfavorables en los costos y las metas previstas.
- Aprobar paralizaciones y prórrogas de la obra sólo en los casos debidamente justificados.

MUNICIPIO EZEQUIEL ZAMORA

ALCALDÍA

CONTRATOS Y ADQUISICIONES DE MAQUINARIAS

El municipio Ezequiel Zamora, cuya capital es Punta de Mata, es uno de los 13 municipios que integran al estado Monagas, según lo indica su Ley de División Política Territorial de fecha 27-09-1994. Este municipio cuenta con una parroquia denominada El Tejero. La población de este municipio es de 62.747 habitantes aproximadamente. La nómina de la municipalidad está conformada por 628 trabajadores. En el presupuesto del ejercicio fiscal del año 2005, se estimaron ingresos por el orden de Bs. 36.845,78 millones.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación se circunscribió la revisión de los pagos efectuados para el otorgamiento de ayudas médicas y medicinas al personal de la Alcaldía, el análisis administrativo de los expedientes de 15 contratos de obras suscritos por la Alcaldía, la revisión de 5 órdenes de pago giradas para la adquisiciones de maquinarias y equipos, así como la constatación de la existencia de los bienes adquiridos, su estado de conservación, ubicación y uso dado a los mismos, durante el ejercicio económico financiero 2005.

Observaciones relevantes

La Alcaldía carece de Manuales de Normas y Procedimientos. Al respecto, la Ley Orgánica de la Contraloría

General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001) en su artículo 37 establece: “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, (...) y demás instrumentos o métodos específicos para el funcionamiento del sistema de control interno. De igual forma, las Normas Generales de Control Interno (Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-1997) disponen en sus artículos 3 y 22 que “El control interno de cada organismo o entidad debe organizarse con arreglo a conceptos y principios generalmente aceptados de sistema y estar constituido por las políticas y normas formalmente dictadas, los métodos y procedimientos efectivamente implantados y los recursos humanos, financieros y materiales, (...)” y “Los manuales técnicos y de procedimientos deben ser aprobados por las máximas autoridades jerárquicas de los organismos y entidades. Dichos manuales deben incluir los diferentes pasos y condiciones de las operaciones a ser autorizadas, aprobadas, revisadas y registradas, así como lo relativo al archivo de la documentación justificativa que le sirva de soporte”. La ausencia de los precitados manuales de normas y procedimientos trae como consecuencia la ineficacia e ineficiencia en el cumplimiento de los objetivos y metas del municipio.

En relación con el registro presupuestario, se observó que los compromisos se asientan en la oportunidad en que se elaboran las órdenes de pago y no al momento de emitir las órdenes de compra, servicio o de la suscripción de contratos. Al respecto, el artículo 56 del Reglamento de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público sobre el Sistema Presupuestario (Gaceta Oficial N° 5.592 Extraordinario del 27-06-2002) vigente para el ejercicio 2005, establece: “Sin perjuicio de que los créditos presupuestarios se consideran gastados al causarse, los mismos se afectarán con el registro de precompromisos y compromisos. (...) El registro de los compromisos constituye una afectación preventiva de los créditos presupuestario”. Situación que afectan la confiabilidad de los registros presupuestarios como instrumento para la toma de decisiones, toda vez trae consigo la sobreestimación de la disponibilidad de aquellas partidas a las que corresponden los compromisos suscritos y no registrados, por

encontrarse en espera de la emisión de las órdenes de pago para su cancelación.

Por otra parte, del análisis efectuado a los expedientes de contratos de Obras se observó que la Comisión de Licitaciones está constituida por 1 abogado, 2 ingenieros, 1 técnico superior universitario en informática y un funcionario cuya formación académica no consta en el respectivo expediente de personal. Sobre el particular, la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001) dispone en su artículo 11 que “En los entes sujetos al presente Decreto Ley debe constituirse una comisión de licitaciones permanente, pudiendo establecerse comisiones de licitación atendiendo a la complejidad de las obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios, la cual estará integrada por un número impar de miembros de calificada competencia profesional y reconocida honestidad que será designada por la máxima autoridad del ente contratante, preferentemente entre sus funcionarios, debiendo estar representadas en las Comisiones las áreas jurídica, técnica y económico financiera. Las situaciones antes descritas ponen en desventaja al municipio toda vez que los mecanismos previstos legalmente tienen, entre otros propósitos, el de permitir que se logre la participación del mayor número de interesados en igualdad de condiciones, con la finalidad de que analizadas el mayor número de ofertas posibles, se logre seleccionar la más conveniente para la administración; así como pone en evidencia debilidades en el sistema de control interno, lo que pudiera generar daños al patrimonio público municipal.

Adicionalmente, en cuanto a los procedimientos utilizados para la selección de contratistas, se constató que durante el año 2005 la Administración Municipal sólo realizó una licitación selectiva, relativa a la obra “Ampliación y Mejoras en la Prolongación de la Avenida Bolívar salida vía Maturín hacia el tanque, Punta de Mata Estado Moragas” la cual se rigió por el documento denominado bases para la licitación. Del análisis efectuado al expediente de licitación se observó que las bases para la licitación no incorporan las especificaciones técnicas de la obra tal como lo establecen los artículos 45 y 47 de la mencionada Ley de Licitaciones. La omisión de las especificaciones

técnicas en las bases de licitación afecta la transparencia del proceso de selección.

Se constató que 2 de las 5 empresas participantes en la citada licitación selectiva se encuentran relacionadas, ya que una misma persona posee el 99,99% de las acciones de una empresa y simultáneamente es dueño del 50% de las acciones de otra de las empresas participantes, sin embargo la Comisión de licitación no descalificó a ninguna de ellas, a pesar de lo dispuesto en el punto 16.1 de las bases del pliego de licitación. Tal situación obedece a la falta de análisis de la composición accionaria de las empresas y limita la participación de otros oferentes, a objeto de garantizar que la contratación se lleve a cabo en los términos más favorables a los intereses del municipio e incumple con el principio de igualdad y transparencia que debe prevalecer en todo proceso de licitación.

Con el fin de verificar la legalidad, exactitud y sinceridad de las operaciones administrativas relacionadas con la adquisición de maquinarias y equipos en el municipio, se seleccionó una muestra de 5 órdenes de pago por un total de Bs. 134,42 millones, equivalentes al 44,61% del total de gastos efectuados en el año 2005.

La Alcaldía emitió la orden de pago de fecha 08-12-2005 por Bs. 72,44 millones para la adquisición de 1 camión la cual fue adjudicada directamente por decreto de emergencia mediante resolución de fecha 08-10-2005. Sin embargo, en razón del monto debió efectuarse un procedimiento de licitación selectiva en atención a lo dispuesto en el artículo 72 numeral 1 de la Ley de Licitaciones, antes citada. Las deficiencias en la supervisión y evaluación de las actividades relacionadas con la administración de los bienes muebles municipales, particularmente la actualización del registro de inventario y su consecuente desactualización, podrían ocasionar la detección tardía de incongruencias entre la cantidad de bienes reflejada en el inventario y la realmente existente, que dificulta la planificación de las adquisiciones de maquinarias y equipos, el uso eficiente de los recursos del Municipio y la determinación de las responsabilidades de funcionarios por el deterioro, sustracción o uso en fines distintos a los previstos, de los bienes municipales.

Conclusiones

Se constató que la Alcaldía del municipio Ezequiel Zamora del estado Monagas, presenta fallas de Control Interno tales como: inexistencia de manuales de normas y procedimientos específicamente para el otorgamiento de ayudas médicas y medicinas a trabajadores del municipios, compras; registro simultáneo de compromisos presupuestarios y pagos. Adicionalmente se detectaron debilidades en cuanto a la adjudicación directa de contratos de obras y de adquisición de bienes aun cuando por su monto le correspondía el proceso de selección selectiva; situaciones estas que incidieron negativamente en el desarrollo de las actividades Administración Municipal y en el logro de sus objetivos institucionales.

Recomendaciones

Se considera necesario que la máxima autoridad de la Alcaldía del municipio Ezequiel Zamora efectúen las gestiones oportunas con el propósito de:

- Elaborar los manuales de normas y procedimientos aplicables en las áreas de compras, otorgamiento de ayudas médicas al personal y ordenación de pagos, a

fin de evitar la amplia discrecionalidad que presenta la realización de tales actividades.

- Implementar procedimientos que garanticen el registro cronológico de las diferentes etapas del gasto, a saber: presupuesto, compromiso, gasto causado y pago, a fin de preservar la utilidad de tales registros como instrumento para la toma de decisiones.
- El Proceso de licitación debe efectuarse cumpliendo cada una de las etapas establecidas en la Ley de Licitaciones.
- Acatamiento de la recomendación formulada por el Contralor General de la República mediante oficio circular N° 01-00000763 de fecha 28-09-2006, mediante el cual se exhortó a los ciudadanos alcaldes a abstenerse de dictar decretos de emergencia para otorgar contratos por esta vía, en virtud de la providencia cautelar acordada por la Sala Constitucional, del Tribunal Supremo de Justicia mediante sentencias interlocutorias de fechas 7 y 15 de diciembre de 2005 y 02-02-2006, con ocasión del Recurso de Nulidad por inconstitucional ejercido conjuntamente con medida cautelar innominada, interpuesto por el Fiscal General de la República contra algunos artículos de las Constituciones de los Estados Delta Amacuro, Apure y Portuguesa, respectivamente.