

ESTADO FALCÓN

CORPORACIÓN DE DESARROLLO DEL ESTADO FALCÓN (CORPOFALCÓN)

EJECUCIÓN DE PROYECTO CON RECURSOS PROVENIENTES DEL FIDES

La Corporación de Desarrollo del Estado Falcón, creada el 27-02-1987, es un instituto autónomo adscrito a la Secretaría para el Desarrollo Social y la Economía Popular, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su objeto es la ejecución, promoción, planificación, coordinación, financiamiento y evaluación de los programas de desarrollo armónico e integral del estado Falcón, conforme a los planes de desarrollo de dicho estado. El instituto contó, según la Ley de Presupuesto del Estado durante el año 2005, con recursos provenientes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), por Bs.F. 3,72 millones para la puesta en funcionamiento del Complejo Salinero Las Cumaraguas y de otras salinas ubicadas en el estado Falcón.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación comprendió la evaluación exhaustiva de las actividades realizadas por la Corporación de Desarrollo del estado Falcón, para la ejecución del proyecto “Recuperación de la Explotación Salinera del estado Falcón”, por Bs.F. 3,56 millones correspondientes a los recursos asignados por el FIDES durante el año 2005, con la finalidad de evaluar las operaciones administrativas, presupuestarias, financieras y técnicas vinculadas con la ejecución del proyecto.

Observaciones relevantes

Para el mes de noviembre de 2006, el Directorio de CORPOFALCÓN no había dictado manuales (de clases de cargos, de contabilidad, de archivo, de organización, de normas y procedimientos) destinados a regular los métodos y procedimientos que debe seguir el organismo para salvaguardar sus recursos, verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa y promover la eficiencia, economía y calidad en sus operaciones. Al respecto, el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional del Control Fiscal (Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001), establece la responsabilidad de las máximas autoridades del ente, de la organización, establecimiento, mantenimiento y evaluación del sistema de control interno y la elaboración de los manuales correspondientes. La carencia de estos manuales limita la eficacia y capacidad de CORPOFALCÓN para proteger sus recursos y darle confiabilidad a los registros de sus operaciones, así como también, dificulta el ejercicio de las potestades de

orientación, coordinación, ordenación y evaluación que sobre esa corporación tiene legalmente asignadas la Contraloría General de la República.

De la revisión efectuada a los expedientes de los 23 contratos suscritos en el marco del Proyecto CER-201, se evidenció que 13 de ellos (56,50%) estaban incompletos, por cuanto en los mismos no reposaban documentos tales como valuaciones, actas de terminación; actas de recepción provisional, actas de recepción definitiva y cuadros de cierre. Tal situación se produjo por cuanto la Dirección de Planificación y Proyectos de CORPOFALCÓN, a cuyo cargo se encuentran dichos expedientes, no cuenta con un sistema de control interno adecuado que asegure la correcta formación de los mismos, tal como lo establece el artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno (Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-1997). Los documentos señalados como faltantes son comprobantes mediante los cuales el ente contratante justifica los actos de administración realizados y, por lo tanto, la omisión de los mismos genera incertidumbre sobre la cantidad de trabajo efectivamente ejecutado, la sinceridad de los pagos realizados y el fiel cumplimiento de los plazos y condiciones que rigen los contratos.

El proyecto N° CER 201, aprobado por el FIDES en diciembre de 2004, debió ejecutarse en 20 semanas (5 meses). No obstante, después de haber transcurrido 76 semanas (19 meses) desde el 15-06-2005, cuando la corporación disponía de los recursos necesarios para su ejecución (Bs.F. 3,56 millones), hasta noviembre de 2006, sólo había celebrado 23 contratos con 14 empresas distintas, suscritos entre junio y octubre de 2005, por Bs.F. 1,24 millones equivalentes al 34,7% del costo total del proyecto. La situación expuesta revela que, aún cuando las autoridades de CORPOFALCÓN contaron a tiempo con los recursos necesarios para completar exitosamente el proyecto, no alcanzaron la meta prevista, lo cual trajo como consecuencia la no recuperación oportuna de la explotación salinera del estado Falcón.

En un período de cuatro meses, CORPOFALCÓN adjudicó directamente y celebró cinco contratos, con dos empresas, para la extracción y transporte de sal de la nodriza al galpón, en el Complejo Salinero Las Cumaraguas, por Bs.F. 630,00 mil equivalentes a 21.428,45 Unidades Tributarias, de acuerdo con el valor de las mismas vigente para el año 2005. Al considerar que se trata de contratos de idéntica naturaleza, para realizarlos en un solo lugar y en forma consecutiva, se concluye que el servicio a que los mismos se refieren, pudo ser prestado por una sola empresa, cuya adjudicación debió realizarse mediante un proceso de licitación general, de acuerdo con lo previsto en el artículo 61 de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 de fecha 13-11-2001).

De la misma forma, en un período de dos meses, CORPOFALCÓN adjudicó directamente y celebró cinco contratos de obra, con cinco empresas diferentes, para instalar pisos y construir 2.500 metros lineales de muros en Maquigua o El Infierno, por Bs.F. 352,76 mil, equivalentes a 11.998,62 Unidades Tributarias, de acuerdo con el valor de las mismas vigente para el año 2005. Al considerar la naturaleza, objeto, lugar y período de ejecución así como el valor conjunto de dichos contratos, se concluye que la adjudicación de los mismos debió efectuarse, en principio, mediante licitación general, como procedimiento competitivo ordinario de acuerdo con la definición prevista en el artículo 5 de la Ley *eiusdem*, o bien por licitación selectiva como procedimiento competitivo excepcional, en los términos del artículo 72 de la misma norma. Estos hechos ocurrieron por cuanto las debilidades del sistema de control interno de CORPOFALCÓN no impiden la adjudicación directa de contratos que, de acuerdo con la norma, deben ser asignados a través de un proceso licitatorio. Como consecuencia de ello, la corporación limitó la participación de otros oferentes, quienes pudieran haber ejecutado dichos contratos en condiciones más ventajosas para la nación.

Mediante inspección física realizada al sitio donde se ejecutaron los trabajos correspondientes a los contratos relacionados con la instalación de 3000 metros lineales de muros en las salinas, se evidenció que las cantidades de obra ejecutadas fueron inferiores a la indicadas en los respectivos documentos principales, de lo cual quedó constancia en Acta Fiscal s/n, de fecha 01-02-2006 suscrita por representantes de CORPOFALCÓN y de la Contraloría General de la República. La diferencia señalada se debió al incremento de la sección trapezoidal del muro sin elevar la cantidad de metros cúbicos del material usado para su conformación. Al respecto debe aclararse que si se mantiene fija la cantidad de metros cúbicos de muro a conformar y se eleva el valor de la sección trapezoidal, disminuye la cantidad de metros lineales que es posible ejecutar en esas condiciones. Cabe destacar que en los expedientes de los contratos no existe documento alguno mediante el cual las respectivas autoridades de CORPOFALCÓN y/o del FIDES hayan autorizado la modificación de las dimensiones del muro. Al respecto al artículo 33 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (Gaceta Oficial N° 5.096 de fecha 16-09-1996), señala: “Durante la ejecución de la obra, el Contratista podrá sugerir o solicitar al Ente Contratante cualquier modificación que considere conveniente. La solicitud deberá ir acompañada del correspondiente estudio económico, técnico y de su presupuesto, y el Ente Contratante deberá dar oportuna respuesta a la misma. El Contratista sólo podrá realizar las modificaciones propuestas cuando reciba expresa autorización por escrito del Ente

Contratante. El ingeniero inspector no está facultado en ningún caso para autorizar modificaciones o cambios en la obra contratada”. (Subrayado nuestro). No obstante lo señalado, las autoridades de CORPOFALCÓN no realizaron diligencia alguna con el fin de ejecutar las garantías y las cláusulas penales que establecían los contratos en caso de incumplimiento por parte de las empresas contratistas. La disminución de metros lineales de muro ejecutados, implica la disminución del área destinada a la cristalización de la sal y, como consecuencia de ello, se vio afectada la producción del complejo salinero prevista en el proyecto CER-201.

En la revisión de los soportes del contrato referido a la instalación de 3000 metros lineales de muros en la salinas de Sauca Píritu, por Bs.F. 40.800,00 se evidenció que en la orden de pago, de fecha 06-09-2005, emitida por Bs.F. 35.704,78 para pagar la valuación N° 1, no fue descontado el porcentaje correspondiente al anticipo otorgado, sin embargo en los cálculos respectivos, elaborados el 11-08-2005, si estaba prevista la mencionada deducción, no obstante lo establecido en el artículo 53 de Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras. Esta situación se produjo por cuanto el sistema de control interno de CORPOFALCÓN carece de mecanismos que impidan la emisión de órdenes de pago en las que no se hayan incluido los descuentos correspondientes. Esto trajo como consecuencia que se hiciera imposible de recuperar la totalidad del anticipo, toda vez que sólo restaba por ejecutar la cantidad de Bs.F. 5.095,22 monto inferior al otorgado. Al respecto, no se evidenciaron acciones tomadas por el ente a fin de recuperar el referido anticipo.

Conclusiones

La Corporación de Desarrollo del Estado Falcón no completó oportunamente la ejecución del proyecto destinado a recuperar la explotación salinera del estado Falcón, aun cuando disponía de los recursos necesarios para tal fin. Ello se debió a la inadecuada selección de los contratistas, insuficiente supervisión del proyecto en lo atinente a garantizar que los contratistas cumplieran con todas las obligaciones contraídas con la corporación, incluyendo la amortización de los anticipos que les fueron otorgados, y a las debilidades de control interno existentes en la corporación, relacionadas principalmente con la ausencia de manuales de organización, de normas y de procedimientos, todo lo cual incidió en la gestión operativa del ente e incrementó el costo que supone la culminación del proyecto.

Recomendaciones

Al Directorio de la Corporación de Desarrollo del estado Falcón:

- Implantar un adecuado sistema de control interno que incluya las políticas, normas, métodos y procedimientos adecuados para salvaguardar los recursos de CORPOFALCÓN, verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa, promover la eficiencia, economía y calidad en sus operaciones, estimular la observancia de las políticas prescritas y lograr el cumplimiento de su misión, objetivos y metas.
- Implantar mecanismos de control que garanticen la debida formación de los expedientes correspondientes a cada contrato que ejecute la Institución, independientemente de su fuente de financiamiento, con el fin de asegurarse que en cada expediente reposen todos los documentos que reflejen las incidencias de dicha contratación.
- Implantar procedimientos que garanticen una adecuada selección de contratistas, en el marco de las disposiciones contenidas en la Ley de Licitaciones con el fin de que sean seleccionadas aquellas alternativas que le aseguren a CORPOFALCÓN las condiciones mas favorables para el logro de los objetivos propuestos.
- Implantar mecanismos de control orientados a garantizar la sinceridad de los conceptos contenidos en las órdenes de pago que emita la corporación, incluidos los montos que deban retenerse a los beneficiarios de tales órdenes, con el fin de asegurar la recuperación total de los anticipos otorgados.