

ESTADO TRUJILLO

FONDO ÚNICO DE DESARROLLO

CONTRATACIÓN Y EJECUCIÓN DE OBRAS

El Fondo para el Desarrollo del Estado Trujillo (FUDET), fue creado mediante Ley del Fondo Único de Desarrollo del Estado Trujillo, (Gaceta Oficial del Estado Trujillo N° 38 Extraordinaria del 02-03-2001), cuyo objeto de conformidad con lo previsto en el artículo 4 *ejusdem*, es el de promover y ejecutar las políticas definidas por el Ejecutivo Regional en el sector agropecuario, artesanal, micro, pequeña y mediana empresa y de vivienda mediante la aplicación de planes, programas y proyectos orientados al financiamiento, asistencia técnica, extensión, capacitación, organización, infraestructura, así como la promoción de investigaciones científicas y tecnológicas, necesarias para el desarrollo de estas áreas, todo ello con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los trujillanos y trujillanas, en el marco de un desarrollo sustentable y sostenible.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación fiscal, se orientó hacia la evaluación selectiva de los procedimientos tendentes a la selección de contratistas, contratación y ejecución de obras. En tal sentido, se seleccionó el Proyecto Comunitario de Viviendas Apareadas: Desarrollo Habitacional Colinas de Bello Monte, ubicado en el Municipio Valera, del Estado Trujillo, que ejecuta el Fondo Único para el Desarrollo del Estado Trujillo (FUDET), por un monto total de Bs.F. 1,56 millones financiado con recursos provenientes de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE), lo cual representa el 4,87% de los proyectos de vivienda aprobados al Fondo de Bs.F. 32,09 millones correspondientes al año 2007.

Observaciones relevantes

Fueron adjudicados directamente 5 contratos de fechas, 23-03-2007, 10-04-2007, 18 y 19-06-2007 y 17-07-2007, durante el año 2007, para la ejecución del Desarrollo Habitacional antes señalado, por Bs.F. 1,50 millones, dicha cantidad equivale a 39.859,69 Unidades Tributarias, de Bs.F. 37,63, (Gaceta Oficial N° 38.603 del 12-01-2007), que

supera las 25.000 Unidades Tributarias, los cuales debieron ser sometidos al procedimiento de Licitación General, tal como lo prevé el numeral 2 del artículo 61, del Decreto de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinaria del 13-11-2001), que indica: “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)”.

Esta situación se originó como consecuencia que el ente, no posee un adecuado sistema de control interno en el área de contrataciones, que establezca los distintos pasos, condiciones y responsables de las operaciones relacionadas con la selección de contratistas o cooperativas, que garanticen el cumplimiento de la normativa legal. Cabe señalar, que la no realización del respectivo proceso licitatorio, impidió un análisis de ofertas que permitieran garantizar el cumplimiento de los principios de economía, eficacia, eficiencia y transparencia pública, los cuales son básicos en un procedimiento competitivo de selección.

En el contrato N° 2007-CJ-BM-L.F7-004 del 10-04-2007, se evidenció un retraso de 338 días en la ejecución de la obra, contados a partir de la fecha 10-07-2007, en la cual finalizó el plazo de 3 meses establecido en la carátula del contrato para la terminación de la misma, en virtud de que los trabajos correspondientes empezaron, según Acta de Comienzo, en fecha 10-04-2007; cabe destacar, que la obra presenta un avance físico del 12,33%, así mismo, se observó que en las viviendas Nros. 31 y 32 tenían las paredes incompletas, las Nros. 35 y 36 se estaban colocando la base de piedra picada para el asentamiento de la losa de fundación, y las Nros. 33 y 34 aún no se habían iniciado los trabajos de construcción, sobre este particular, la cláusula segunda de las Condiciones Especiales de Contratación, anexa al contrato, cita: “SEGUNDO: “EL CONTRATISTA” se compromete a terminar la obra en el plazo estipulado en el documento principal, contratado a partir de la firma del Acta de Comienzo de los trabajos(...)”.

Tal situación refleja la falta de una adecuada planificación, por parte del FUDET, en cuanto debió preverse antes de la contratación, que las condiciones del terreno

no estaban aptas para desarrollar dicha obra, al respecto, el artículo 73 de la Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinaria del 16-09-96), que establece: “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 pudieren 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 hiciera por este concepto.”

Al respecto, cabe señalar, que el retraso de la ejecución de la obra afectó directamente a la población beneficiada de dicho proyecto, quienes no recibieron oportunamente las viviendas previstas en el mencionado contrato.

Conclusiones

Sobre la base de las observaciones formuladas, relacionadas con los procesos administrativos, presupuestarios, financieros y técnicos de la muestra analizada, se concluye que las desviaciones ocurridas, se originaron por la deficiente planificación y supervisión del proyecto objeto de estudio, así como al incumplimiento no justificado por parte de los contratistas, de los lapsos establecidos en los respectivos contratos de obras, lo cual acarrea demoras en la conclusión de los trabajos e incremento en sus costos, en perjuicio de las comunidades. Asimismo, se evidenciaron fallas en el Instituto tales como: omisión del proceso licitatorio para la selección de contratistas y cooperativas vigentes para la fecha de ocurrencia de los hechos.

Recomendaciones

Al Gobernador del Estado Trujillo y al Presidente y demás personal directivo del Fondo Único de Desarrollo del Estado Trujillo (FUDET):

- Fijar lineamientos a los fines de cerciorarse que antes de proceder a la selección de los contratistas a través de procesos de contratación y/o adjudicaciones directas, se cumplan los parámetros exigidos para ello, se garantice la selección de las alternativas más óptimas en cuanto a capacidad técnica, financiera y economía de las ofertas presentadas sobre la base de precios justos y razonables, en pro de una sana y transparente administración.
- Planificar los proyectos sobre la base de estudios técnicos adecuados sujetos a políticas que propendan a la utilización racional de los recursos, a los fines de evitar retrasos en la ejecución, disminuciones en cantidades de obras y subestimaciones de partidas, entre otras imprevisiones, en detrimento de los costos estimados y las metas previstas, considerando esencialmente que la administración pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas, y que por lo tanto, se deberá dar preferencia a los requerimientos de la población y a la satisfacción de sus necesidades.
- Activar mecanismos de inspección y supervisión periódica con miras a ejercer una estricta vigilancia y fiscalización en la ejecución de las obras, garantizando que los contratistas presten la más cuidadosa atención en el desarrollo de los trabajos dentro de los plazos fijados, conforme a metas y parámetros previstos en los proyectos, y en caso de prórrogas, que sean debidamente autenticadas; además de crear dispositivos de control destinados a validar que los pagos efectuados por concepto de valuaciones se correspondan con obras realmente ejecutadas.

MUNICIPIO SAN RAFAEL DE CARVAJAL

ALCALDÍA

CONTRATACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS “ACUEDUCTO EN EL SECTOR MIRABEL” Y “PROGRAMA DE FINANCIAMIENTO PARA EL INSTITUTO DE DESARROLLO ENDÓGENO”

La población estimada en el municipio San Rafael de Carvajal para el 31-12-2006 es de 61.604 habitantes. Para el año 2007, la Alcaldía de dicho municipio contaba con 275 empleados y 7 Miembros del Concejo Municipal, teniendo un presupuesto aprobado para los años 2005

y 2006 por Bs.F. 12,49 millones y Bs.F. 14,76 millones, respectivamente.

Alcance y Objetivo de la Actuación

Evaluar la legalidad del procedimiento de contratación y ejecución de los Proyectos “Acueducto en el Sector Mirabel, Parroquia Antonio Nicolás Briceño, municipio San Rafael de Carvajal del estado Trujillo”, y el “Programa de Financiamiento para el Instituto de Desarrollo Endógeno (INAMDENCAR)”, por un monto de Bs.F. 4,74 millones y 1,27 millones, con recursos provenientes del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia, durante los años 2005 y 2006.

Observaciones relevantes

La municipalidad para la ejecución del Proyecto “Acueducto en el Sector Mirabel, Parroquia Antonio Nicolás Briceño, municipio San Rafael de Carvajal del estado Trujillo”, suscribió un total de 18 contratos de obra con su respectivo contrato de inspección, por Bs.F. 4,54 millones y Bs.F. 117,22 mil, respectivamente, durante los años 2005 y 2006, determinándose de la revisión efectuada a la documentación del Proyecto, que la Administración Municipal, no contaba con los estudios preliminares, así como el respectivo estudio de impacto ambiental, que permitieran determinar la factibilidad del referido Proyecto, conllevando a que la obra no se culminara, presentando retrasos y modificaciones en su ejecución; a pesar de que el 77,78% de las contrataciones suscritas fueron ejecutadas financieramente en un 100%. Inobservando los artículos 129 y 299 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Gaceta Oficial N° 5.453 del 24-03-2000). Tal situación denota debilidades en los mecanismos de control y planificación en la elaboración de proyectos, por parte del Ente Municipal, el cual no estaba debidamente respaldado con el estudio de impacto ambiental correspondiente, generándose paralizaciones en la obra y por ende ocasionando demoras para la ejecución de la misma.

Las fianzas de Fiel Cumplimiento de los contratos Nros. CO47 – CO54, CO58 – CO65 y CO67, suscritos en el año 2005, fueron constituidas con posterioridad a la fecha de

la firma de las contrataciones. Asimismo, no se evidenció las Fianzas de Fiel Cumplimiento de las obligaciones asumidas por la Municipalidad respecto a la suscripción de los 18 contratos de inspección de la obra “Acueducto en el Sector Mirabel”, por una suma global de Bs.F. 117,22 mil, pagándose Bs.F. 96.089,36 por dichas inspecciones, es decir, el 86,40% del monto contratado, quedando un resto por pagar de Bs.F. 15.129,79, equivalente al 13,60% del referido monto. Contraviniendo el artículo 10 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5.096 del 16-09-96. 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.

Igual situación se presentó para la adquisición de vehículos por parte del Instituto Autónomo Municipal de Desarrollo Endógeno de Carvajal (INAMDENCAR), no constituyéndose las fianzas de fiel cumplimiento para respaldar las obligaciones asumidas; contraviniendo el artículo 38 de la Ley *ejusdem*. Lo antes indicado, denota deficiencias en los procesos de contratación llevados por la Administración Municipal e INAMDENCAR, pudiendo quedar desamparado en el supuesto de que las empresas no cumplieran con los compromisos asumidos.

Por otra parte, se determinó una diferencia de Bs.F. 22.605,89, por concepto de obra relacionada y no ejecutada, correspondiente a los contratos Nros. C003, C047, C048, C058, C062, C065, suscritos en el año 2005; inobservando los artículos 33 y 45 literal “d” y 56 de las CGCEO. La situación antes expuesta, pone de evidencia deficiencias en el control de la ejecución de obras previstas en los artículos antes mencionados.

Asimismo se determinó una diferencia de Bs.F. 50.085,59, por concepto de variación de precios, correspondientes a los contratos Nros. C003, C058, C059, C060, C067, suscritos en el año 2005, inobservándose los artículos 64 y 66 de las CGCEO. Tal situación, pone de manifiesto deficiencias en el control de la ejecución de obras que le compete ejercer el Ingeniero Inspector designado por la Alcaldía, en virtud de que a este no se le esta atribuida la competencia para

aprobar modificaciones, solo tramitarlas (artículos 32 y 45 literales “h” y “p” de las CGCEO), circunstancia que redundo en pagos improcedentes a favor de la empresa contratista afectando de esa manera el patrimonio municipal.

En cuanto a los créditos otorgados por INAMDENCAR, se determinó deficiencias en el control interno respecto a la recuperación de los mismos por cuanto de Bs.F. 833,58 mil otorgados a los beneficiarios, solo fueron reintegrados Bs.F. 88.676,93. Al respecto las consideraciones técnicas del proyecto señala que el otorgamiento de créditos se hará mediante una tasa de interés fija del 4,00 % anual, un plazo de amortización del crédito recibido de 18 meses a partir de la fecha de su liquidación, de los cuales un mes sería de gracia y los 17 restantes corresponderán a cuotas mensuales de igual cuantía y de manera consecutiva. Asimismo, señalan que se solicitarán como garantía, fianzas solidarias además de una comisión del 1,00 % para gastos administrativos y 1,00 % para asistencia técnica, ambas comisiones sobre el monto total del crédito solicitado. Lo antes expuesto, denota deficiencias en los controles internos llevados por INAMDENCAR, para proceder con el reintegro de los créditos otorgados, circunstancia que va en perjuicio del patrimonio y en el cumplimiento de las metas del Instituto.

Respecto al proceso de licitación llevado por INAMDENCAR para la adquisición de maquinarias para la construcción, se evidenció debilidades en el proceso por cuanto como resultado del mismo se adquirieron equipos usados manufacturados en los años 95-98, conllevando a la inoperatividad por falta de repuestos. Contraviniendo los artículos 47 y 83 de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario del 13-11-2001), los cuales refieren que los pliegos deben contener las especificaciones técnicas detalladas de los bienes a adquirir y que el informe de la Comisión de Licitaciones se debe ser detallado en sus motivaciones, en cuanto a los aspectos legales, técnicos, económicos y financieros. De lo expuesto, coloca en desventaja a las empresas participantes en el proceso de licitación, ya que al desconocer las características del bien a cotizar, no le permiten efectuar la oferta más justa y razonable, situación que va en detrimento de los principios de transparencia, eficiencia y honestidad de todo procedimiento de selección de contratistas.

En cuanto al Equipamiento del Instituto, se pudo constatar que las órdenes de pago de los desembolsos efectuados, no tenían imputación presupuestaria, y que las mismas solamente están firmadas y selladas por el Director y la Administradora de INAMDENCAR, omitiéndose la recepción por parte del beneficiario. Por otra parte, se localizó en expediente una “Relación Anexa” indicándose la imputación presupuestaria. Contraviniendo el numeral 6, del Capítulo IV, Instructivo del Sistema de Información de la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos para las Entidades Municipales de fecha noviembre 1996, emanado de la extinta Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE), actual Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) y el numeral 5 del artículo 56 del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público sobre el Sistema Presupuestario (Gaceta Oficial N° 5.781 Extraordinario del 12-08-2005). Tal situación, evidencia la deficiencia en el control interno que presenta INAMDENCAR en las operaciones realizadas por la Administración.

Por otra parte, se evidenció que los bienes adquiridos por Inamdencar, carecían de etiquetas o placas 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”, el cual señala que cada objeto inventariado se marcará con un número de identificación, el cual se registrará en la planilla del inventario, a tal efecto se podrá utilizar etiquetas engomadas o placas metalizadas. Tal situación podría generar ausencia de registros que faciliten la identificación, localización e inventario de bienes que posee el Instituto.

Se determinó una diferencia de Bs.F. 237,97, por concepto de obra relacionada y no ejecutada, correspondiente al contrato N° 001-2005; inobservando los artículos 56 de las CGCEO y el 38 de la LOGRSNCF. La situación antes expuesta, pone en evidencia deficiencias en el control de la ejecución de obras prevista en los artículos antes mencionados.

Conclusiones

Del análisis efectuado a las observaciones formuladas en el presente informe, se pone de manifiesto que la con-

tratación y ejecución de la obra “Acueducto en el Sector Mirabel. Parroquia Antonio Nicolás Briceño. Municipio San Rafael de Carvajal del Estado Trujillo”, llevada a cabo por la Alcaldía del Municipio San Rafael de Carvajal del Estado Trujillo, no se ajusta a los principios de racionalidad, celeridad, eficacia, eficiencia y responsabilidad, en los cuales debe fundamentarse el ejercicio de la administración pública, así como al principio de planificación, el cual obliga a los entes y organismos a proyectar sus objetivos y metas estratégicos para distintos lapsos, así como a programar adecuadamente las contrataciones para la construcción de obras y la adquisición de bienes y servicios, la Entidad Municipal no contaba con un proyecto bien definido, estudios – preliminares, así como el respectivo estudio de impacto ambiental que permitiera determinar su factibilidad y garantizar la correcta inversión del Estado. Situación que conlleva a que la obra no se culminará, debido a los constantes retrasos y modificaciones en su ejecución; no obstante que el 77,78% de las contrataciones suscritas fueron ejecutadas financieramente en un 100%; constituyéndose además fianzas extemporáneas y en algunos casos se obviaron estos requisitos de Ley en las suscripciones de los contratos efectuados; pagos a favor de las empresas contratistas por concepto de obras relacionadas y no ejecutadas por Bs.F. 22.605,89, así como por Variación de Precios no justificados por Bs.F. 50.085,59.

Por otra parte, se determinó que el Instituto Autónomo Municipal de Desarrollo Endógeno de Carvajal. (INAMDENCAR)”, presentó deficiencias de control interno, específicamente en los procesos para la recuperación de los créditos otorgados, situación que incidió negativamente en el patrimonio del Instituto y en el cumplimiento de metas establecidas, toda vez que de los Bs.F. 833,58 mil otorgados a los beneficiarios, solo se reintegraron Bs.F. 88.676,93. No se lleva un registro de los bienes adquiridos, así como la identificación de los mismos; no se constituyeron las garantías necesarias para responder por las obligaciones asumidas; debilidades en el proceso de licitación toda vez que como resultado del proceso de selección llevado por el Instituto, se adquirieron equipos usados los cuales fueron manufacturados en los años 95-98, situación que conllevó a la inoperatividad de los mismos por falta de repuestos; emisión de órdenes de pago sin la debida imputación

presupuestaria; pago a favor de la empresa contratista por concepto de obras pagadas y no ejecutadas por Bs.F. 237,97; inoperatividad de equipos y vehículos por falta de repuestos.

De tales circunstancias, se denota la improvisación por parte de la Alcaldía en la ejecución de obras y la gerencia del Proyecto, todo lo cual no contribuye con el correcto desempeño en la administración del recurso asignado, que le corresponde a esa Entidad Municipal como Ente ejecutor de las políticas planteadas por el Ejecutivo Nacional para el desarrollo sustentable del Estado.

Recomendaciones

Se insta al Alcalde y demás personal directivo de la Municipalidad a considerar lo siguiente:

- Con el fin de garantizar la calidad y correcta ejecución de las obras, la Municipalidad 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 CGCEO.
- Implantar los mecanismos de control necesarios para que antes de suscribir contratos que impliquen compromisos presupuestarios y financieros del Instituto, aseguren la inversión mediante las fianzas y garantías suficientes.
- Efectuar las gestiones pertinentes a los efectos de la recuperación de los montos pagados en exceso por Bs.F. 72.691,48, y remitir a este Órgano Contralor los documentos probatorios de las acciones emprendidas por esa Municipalidad.
- Al Instituto Autónomo Municipal de Desarrollo Endógeno de Carvajal (INAMDENCAR).
- Empezar las acciones conducentes a la aprobación e implementación de los manuales de 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 gestiones pertinentes a los efectos de la recuperación de los montos pagados por concepto de los créditos otorgados por Bs.F. 744,90 mil, y

remitir a este Órgano Contralor los documentos probatorios de las acciones emprendidas por esa Institución.

- Empezar acciones con miras a la utilización de placas de identificación en los vehículos y maquinarias para la construcción, conforme a lo previsto en la normativa correspondiente.
- Velar porque se constituyan, previo a la suscripción de los contratos, aseguren la inversión mediante las fianzas y garantías suficientes.
- 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 administración del Instituto deberá asegurarse que las órdenes de pago emitidas contengan la imputación presupuestaria.
- Efectuar las gestiones pertinentes a los efectos de realizar el debido mantenimiento a los vehículos y maquinarias que se encuentra en las instalaciones del taller municipal para poner operativos los mismos.
- Efectuar las gestiones pertinentes a los efectos de la recuperación de los montos pagados en exceso por Bs.F. 237,97 mil, y remitir a este Órgano Contralor los documentos probatorios de las acciones emprendidas por esa Institución.