

## ESTADO TRUJILLO

### MUNICIPIO PAMPÁN

#### ALCALDÍA

##### TRANSFERENCIAS DE RECURSOS Y CONTRATACIÓN Y EJECUCIÓN DE OBRAS

El Municipio Pampán, se estableció de conformidad con la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal, y comenzó su funcionamiento institucional el 03-01-1990, fecha que tomaron posesión las primeras autoridades elegidas por votación popular. Actualmente, en el aspecto regional, acata la vigente Ley de Reforma Parcial de la Ley de División Político-Territorial del estado Trujillo del 30-01-1995. Su población, de acuerdo a las proyecciones demográficas en los últimos años se estima en 54.364 habitantes. Para los ejercicios económicos financieros 2006 y 2007, se estimaron originalmente ingresos por Bs.F. 13.649,21 millones y Bs.F. 15.838,87 millones, respectivamente. El Concejo Municipal esta conformado por 7 Miembros del Concejo Municipal, teniendo un presupuesto aprobado para los años 2006 y 2007, de Bs.F. 315,91 mil y Bs.F. 663,50 mil, respectivamente. La Contraloría del Municipal fue creada el 17-03-1991, según se aprecia en su Ordenanza aprobada mediante Sesión de Cámara Extraordinaria N° 17 de esa misma fecha. Sin embargo, es en el año 2006 cuando se designa el primer Contralor Municipal.

#### Alcance y objetivo de la actuación

La actuación se circunscribió en la evaluación de las transferencias efectuadas a la Contraloría Municipal, al Concejo Municipal y administración de recursos y remuneraciones a los miembros de las Juntas Parroquiales para el año 2006 y primer trimestre del 2007; aprobación de modificaciones en el Presupuesto de la Alcaldía para los años 2005 y 2006; así como la contratación y ejecución de una muestra de 5 contratos de obras ejecutados en los años 2003, 2005 y 2006 de los 184 contratos (Bs.F. 954,93 mil), suscritos con Recursos Provenientes de la Emisión de Bonos de la Deuda Pública Nacional, Fondo Intergubernamental para la Descenralización (FIDES) y del Situado.

#### Observaciones relevantes

En cuanto a los pagos efectuados por concepto de Dietas a los Concejales (Bs.F. 2.930,00 y Bs.F. 2.700,00 mensuales, respectivamente correspondientes a 4 sesiones realizadas), y Miembros de Juntas Parroquiales (Bs.F. 900,00 y Bs.F. 1.000,00 mensuales, respectivamente) para los años 2006 y 2007, se constató que no se realizó el estudio técnico que justificara la fijación de los referidos montos, inobservando el artículo 3 de la Ley Orgánica de Emolumentos para Altos Funcionarios y Funcionarias de los Estados y Municipios (Ley de Emolumentos), Gaceta Oficial N° 37.412 del 26-03-2002, así como el numeral 18 del artículo 5 de la Ley de los Concejos Locales de Planificación Pública (Gaceta Oficial N° 37.463 del 12-07-2002). Tal situación, no permite determinar si los mismos se ajustan a la situación real del municipio, por lo que no se estarían destinando los recursos a las necesidades que tiene esa localidad.

De la revisión efectuada a las órdenes de pago correspondientes al año 2006, se determinó que se le pagó a 7 Concejales un total de Bs.F. 192,61 mil, evidenciándose en documentación suministrada que los mismos no asistieron a un total de 36 sesiones, y se les pagó Bs.F. 20.637,00 por sesiones no asistidas, contraviniendo, el artículo 54 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) Gaceta Oficial N° 38.198 del 31-05-2005. Tal situación ocurre por cuanto, no se tiene establecido un mecanismo de seguimiento y/o verificación de las asistencias a las sesiones por parte de los Concejales, lo que les permite ausentarse, dejando de cumplir su función legislativa.

En revisión de los recursos asignados a las Juntas Parroquiales del Municipio Pampán, se determinó que para el ejercicio 2006, contaba con Bs.F. 200,00 mil, constatándose que tales recursos fueron entregados a los Presidentes de cada Junta Parroquial mediante transferencias mensuales, inobservándose, el artículo 137 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), asimismo, el artículo 30 y 31 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM), Gaceta Oficial N° 38.421 del 21-04-2006. Por tanto, debe señalarse que a las referidas Juntas no le ha sido conferida la potestad de administración, conforme

a las facultades atribuidas a las mismas, en los artículos 35 y 37 de la LOPPM. De lo antes expuesto, el Ejecutivo Municipal en ejercicio de la facultad de delegación, debe designar a un funcionario de la administración de la Alcaldía para que supervise los recursos asignados a las Juntas Parroquiales, y el acto así dictado por el Alcalde, cumpla con las previsiones legales establecidas en el artículo 34 numeral 2 y 39 de la citada Ley.

En el año 2005, el Municipio Pampán contó con un presupuesto de Bs.F. 13,24 millones, con la adición de 20 créditos. Al respecto, se constató que el crédito adicional N° 19 (Bs.F. 50.000,00), financiado con recursos provenientes de la Gobernación del Estado Trujillo, fue discutido por el Concejo Municipal el 21-12-2005, fue negado según documentación suministrada. En tal sentido, se Decreto Emergencia S/N° de fecha 22-12-2005, motivado las consecuentes lluvias presentadas en el Municipio. Al respecto, es de acotar que la CR BV en sus artículos 337, 338 y 339, señala el Presidente de la República, en Consejo de Ministros podrá decretar el estado de excepción en todo o en parte del territorio nacional, en concordancia con los artículos 8, 15 y 16 de la Ley Orgánica sobre los Estados de Excepción (Gaceta Oficial N° 37.261 del 15-08-2001), no obstante de que se delegue en el gobernador, entre otras autoridades, la facultad de ejecutar total o parcialmente el decreto, más no para decretar la emergencia. En tal sentido, este Máximo Organismo Contralor considera improcedente declarar estados de emergencia, toda vez que tal facultad está reservada de manera exclusiva y excluyente al Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Por otra parte, para el año 2006, la Ordenanza de Presupuesto presentó un incremento de Bs.F. 20,87 millones, debido a la aprobación de 13 créditos adicionales. En cuanto al crédito adicional No 2, recursos provenientes de remanentes del año 2005, el mismo no fue aprobado. Respecto, al crédito adicional N° 3 recursos provenientes del Ministerio de Interior y Justicia, no se evidenció que el mismo no fuese llevado a sesión para su discusión. De la revisión a la documentación suministrada se constató que se acordó las partidas relacionadas con las insuficiencias laborales de la Alcaldía, así como para el Concejo y la Contraloría Municipal, siendo esto obviado y disponiendo de los recur-

sos por Decreto el 11-05-2006 la administración de tales recursos, contraviniendo el artículo 95 en su numeral 19 y 249 de la LOPPM. Tal situación, evidencia que los recursos fueron utilizados sin que estuviesen legalmente incluidos en el presupuesto vigente, inobservando el artículo 314 de la CR BV, quedando a discrecionalidad del Ejecutivo Municipal, tanto la aprobación como la ejecución de los recursos asignados a ese Municipio, extralimitándose en sus funciones sin tomar en consideración la opinión de los que están llamados a representar, defender y controlar los intereses de la colectividad.

De la muestra seleccionada, 4 contratos podían ser adjudicados directamente y sólo para el Contrato N° AMA-0103 (Bs.F. 700,00 mil), debía ser seleccionado el contratista mediante un proceso de licitación general, ya que de acuerdo al artículo 61 de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario del 13-11-2001). Dicho contrato fue adjudicado basado en el Decreto de Emergencia N° 003 de fecha 28-02-2003, motivado a la situación de emergencia existente en el Municipio para la fecha. Tal situación, pone de manifiesto la falta de sinceridad en los procesos de selección de contratistas llevados por la Municipalidad, lo cual va en detrimento de los principios de económicos, transparencia, eficiencia, igualdad y competencia previsto en el artículo 42 *ejusdem*.

Para la ejecución del contrato N° AMA-0103, la Municipalidad otorgó a la empresa contratista un anticipo contractual por Bs.F. 210,00 mil, no constituyéndose la respectiva fianza de anticipo, contraviniendo los artículos 53 de las Condiciones Generales para la contratación y ejecución de Obras (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5096 Extraordinario del 19-09-96 y 38 numeral 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001. Lo antes expuesto, denota debilidades en los sistemas de control interno, previstos en la Administración Municipal, los cuales no le permiten implementar acciones administrativas y legales en caso de incumplimiento de los compromisos asumidos por la empresa.

Asimismo, es pertinente señalar que la empresa contratista no presentó valuación de obra ejecutada del Contrato

Nº AMA-0103, donde se refleja la amortización del referido anticipo; inobservando lo dispuesto en el artículo 53 de las CGCEO, sólo se constató en el expediente del contrato, un presupuesto modificado contentivo de 20 partidas de obra por Bs.F. 223,67 mil, es de señalar que el referido presupuesto, muestra variaciones respecto al presupuesto original, sin que se constatará la documentación justificativa de dichas variaciones, contraviniendo los artículos del 33 al 34, 45 y del 62 al 72 de la CGCEO. Tal situación, pone de manifiesto deficiencias en el control de la ejecución de obras que le compete la inspección.

En la inspección efectuada en fecha 19-03-2007 al contrato Nº AMA-0103 por este Organismo Contralor, se constató que la misma se encontraba paralizada, presentando un retraso de 3 años y 7 meses, respecto a la fecha de terminación contractual el 11-12-2003, sin que se evidenciara en el expediente del contrato la documentación justificativa de dicho atraso, inobservando el artículo 90 y del 112 al 117 de las CGCEO, respecto a las acciones que debe emprender la municipalidad. De la inspección practicada por esta Contraloría General y por la Contraloría Municipal (Informe Técnico del 17-04-2006), se obtuvo que los trabajos ejecutados no cubren el anticipo otorgado, quedando un monto de Bs.F. 125,43 mil sin ejecutar con respecto al monto del anticipo otorgado. Tal situación pone de manifiesto deficiencias en el control de la ejecución de obras que le compete a la inspección.

Las fianzas de cumplimiento de los contratos Nros. AMA-0103 (11-10-99), PA-7505 (01-03-2005), PA-6105 (01-03-2005), fueron constituidas con posterioridad a la fecha de firma de las contrataciones 13-08-2003, 21-03-2005 y 17-03-2005, respectivamente, contraviniendo el artículo 10 de la CGCEO, así como el artículo 38, numeral 3 de la LOGRSNCF. Lo antes indicado, denota deficiencias en los procesos de contratación llevados por la municipalidad, pudiendo quedar desamparado en el supuesto de que el contratista no cumpliera con los compromisos asumidos.

Como resultado de la inspección practicada por esta Contraloría General los días 15-03 y 19-03 del 2007, a las obras Nros. PA-7505, MP-6604, PA-6105, PA-5505, se obtuvo que el contrato Nº PA-7505, se encontraba incon-

clusa, toda vez que fueron disminuidas del presupuesto original del contrato, las partidas relacionadas con el objeto de la obra (imprimación asfáltica; suministro, transporte y colocación del pavimento asfáltico). No localizándose la documentación justificativa de dichas modificaciones, inobservando el artículo 34 de las CGCEO. Lo antes expuesto, pone de manifiesto deficiencias en el control de ejecución de obras que le compete ejercer a la inspección, atribuciones y obligaciones conferidas en el artículo 45 de las Condiciones Generales de Contratación.

Por otra parte, se determinó una diferencia de Bs.F. 37.103,88, correspondientes a las partidas Nº 3, 4 y 5 del contrato Nº PA-6105 (Bs.F. 2.934,64), Nros. 8, 10, 15, 16, 17 y 20 del contrato Nº MP-6604 (Bs.F. 9.720,65), y Nros. 11 y 12 del contrato Nº PA-7505 (Bs.F. 24.448,59), inobservando los artículos 33 y 45 literal d y 56 de las CGCEO. La situación antes expuesta, pone en evidencia deficiencias en el control de la ejecución de obras prevista en los artículos antes mencionados.

## Conclusiones

De acuerdo a las observaciones señaladas en el presente Informe, se pone de manifiesto la existencia de deficiencias administrativas, que inciden negativamente en la gestión de la Administración Municipal por cuanto se cumplió parcialmente el ordenamiento jurídico que rige las áreas administrativa, presupuestaria y de ejecución de obras, toda vez que la Alcaldía no entregó oportunamente los recursos asignados a la Contraloría Municipal; se cancelaron remuneraciones a los Concejales y miembros de las Juntas Parroquiales que no se ajustan a las disposiciones establecidas en la normativa legal vigente y a los Ediles se le cancelaron emolumentos por sesiones del Concejo no asistidas o no realizadas; se otorgaron recursos a las Juntas Parroquiales para que éstas los administrarán, aún cuando es competencia del Ejecutivo Municipal; utilización de recursos sin que estuviesen debidamente incorporados en el presupuesto municipal; adjudicación directamente de un contrato de obra que por su monto debió ser otorgado mediante un proceso de licitación general; los expedientes de las obras no contienen toda la documentación justificativa relacionada con los procesos administrativos y de ejecución

de las obras; constitución de fianzas en fecha posterior a la suscripción del contrato y en algunos casos no fueron constituidas las mismas; retrasos en el inicio de la obra sin justificación; otorgamiento de anticipo de Bs.F. 210,00 mil sin que los mismos hayan sido amortizado no obstante que la obra presenta un atraso de 3 años; modificación en el presupuesto de la obra que no permitieron el cumplimiento del objetivo de la misma; y se efectuaron pagos por Bs.F. 37.103,88 por concepto de obra cancelada y no ejecutada. Las situaciones antes expuestas comprometen el resultado de las actividades realizadas por la Municipalidad en detrimento de la comunidad.

### Recomendaciones

Se insta al Alcalde y demás autoridades Municipales a:

- Entregar oportunamente los recursos presupuestarios asignados al órgano de control local, lo que le permitirá cumplir de manera eficiente con las atribuciones que legalmente le han sido conferidas.
- Para la fijación de los emolumentos de los Concejales y los miembros de las Juntas Parroquiales, el Consejo Local de Planificación Pública de esa localidad deberá elaborar un estudio técnico que contenga los requerimientos previstos en el artículo 3 de la Ley de Emolumentos, el cual deberá ser tomado en consideración para la aprobación de tales remuneraciones.
- Para la cancelación de las remuneraciones mensuales a percibir por los Concejales, el funcionario encargado de la cancelación de éstas, deberá verificar la efectiva asistencia de los Ediles a las Sesiones del Concejo y a las reuniones de la Comisiones.
- Los recursos asignados presupuestariamente a las Juntas Parroquiales deberán ser administrados por un funcionario designado por el Ejecutivo Municipal.
- La Administración Municipal antes de proceder a la contratación de obras, deberá asegurarse de contar con los respectivos créditos presupuestarios debidamente aprobados por el Concejo Municipal a solicitud del Ejecutivo del Municipio, con la finalidad de mantener el equilibrio presupuestario que debe prevalecer en todos los presupuestos, principio establecido en la LOAF y la LOPPM.

- El Ejecutivo Municipal deberá asegurarse que en la selección de contratistas para la ejecución de obras, se tomen en consideración las disposiciones contenidas en la Ley de Contrataciones Públicas.
- Fortalecer los mecanismos de control interno de los procesos que se llevan a cabo durante la contratación y ejecución de obras lo cual permitirá, entre otros aspectos, asegurar el cumplimiento de las normas contenidas en las CGCEO, en cuanto a la formación de los expedientes y la ejecución oportuna de las obras.
- La Municipalidad deberá velar porque se constituyan, previo a la suscripción de los contratos, las garantías necesarias y suficientes que permitan a los contratistas responder por las obligaciones asumidas.
- Antes de la firma de las valuaciones de obra presentadas por los Contratistas, la entidad Municipal deberá verificar que las cantidades de obra relacionadas sean las realmente ejecutadas.
- Las autoridades municipales deberán ejercer las acciones pertinentes, a fin de recuperar los montos pagados en exceso por Bs.F. 37.103,88 y la recuperación del anticipo pendiente por amortizar de Bs.F. 210,00 mil y remitir a este Órgano Contralor los documentos que compruebe las acciones emprendidas por esa Municipalidad.

## MUNICIPIO PAMPANITO

### ALCALDÍA

#### CONTRATACIÓN DE OBRA CON RECURSOS PROVENIENTES DEL FIDES

El municipio Pampanito, cuya capital es Pampanito, es uno de los 20 municipios que integran al estado Trujillo, según lo indica su Ley de Reforma Parcial de la Ley de División Política Territorial de fecha 30-01-1995, posee 3 parroquias: Pampanito, Pampanito II y La Concepción. Cuenta con una población de 25.842 habitantes aproximadamente, de acuerdo a cifras proyectadas por el Instituto Nacional de Estadística-Trujillo para el año 2005 y datos procesados por la Alcaldía de Pampanito.

Para el ejercicio económico financiero 2005, le fueron asignados originalmente según la Ordenanza de Presupuesto de Ingresos y Gastos, recursos por Bs.F. 4,67 millones.

### **Alcance y objetivo de la actuación**

La actuación comprendió la evaluación técnico-administrativa del Proyecto Plan de Saneamiento y Condicionamiento Ambiental del Vertedero Palo Negro, por Bs.F. 1,45 millones, suscrito por la Alcaldía del municipio Pampanito del estado Trujillo, durante el ejercicio económico financiero 2005, con recursos provenientes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES).

### **Observaciones relevantes**

Para la ejecución del proyecto “Plan de Saneamiento y Condicionamiento Ambiental del Vertedero Palo Negro”, la Alcaldía del municipio Pampanito, no realizó el estudio de impacto ambiental debidamente aprobado, por las autorizaciones emanadas de los Ministerios del Poder Popular para el Ambiente (MPPA) y para la Salud (MPPS), a los efectos de la ejecución de proyectos relacionados con la construcción y funcionamiento de los sitios de disposición final de residuos y desechos sólidos. Situación contraria a lo establecido en los artículos 129 y 299 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, (Gaceta Oficial N° 5453 de fecha 24-03-2000), artículos 73, 76 y 77, de la Ley de Residuos y Desechos Sólidos (Gaceta Oficial N° 38.068 del 18-11-2004); artículos 4, 5, 7, 8, 10 y 13 del Decreto N° 1.257 de fecha 13-03-1996 referido a las “Normas sobre evaluación ambiental de actividades susceptibles de degradar el ambiente” (Gaceta Oficial N° 35.946 de fecha 25-04-1996), y el artículo 25 del Decreto N° 2.216 del 23-04-1992, referido a las “Normas para el manejo de los desechos sólidos de origen doméstico, comercial, industrial o de cualquier otra naturaleza que no sean peligrosos” (Gaceta Oficial N° 4.418 Extraordinario del 27-04-1992). Lo antes expuesto, se debió a la ausencia de mecanismos de control y planificación en el otorgamiento de recursos para el financiamiento del mismo por parte del FIDES, toda vez que fue entregada a la alcaldía una cantidad importante de recursos sin asegurarse que dicha inversión estuviera garantizada y sin exigir los

estudios técnicos mínimos para la ejecución del “Plan de Saneamiento y Acondicionamiento del Vertedero de Palo Negro” señalados en el “Manual Práctico sobre Procedimiento de Formulación de Proyectos y Metodología para su Presentación ante el FIDES”, así como, debilidades en la formulación del proyecto por parte de la alcaldía, toda vez que, propuso al FIDES, la inversión en una obra que no contaba con los estudios preliminares correspondientes que determinarían su factibilidad y sin los permisos mínimos que permitieran su ejecución; todo lo cual conllevó a que la obra ejecutada no haya contribuido a corregir los problemas generados por la disposición final de los residuos y desechos sólidos del citado vertedero, aspectos estos, reflejados en informes emitidos por MPPA, donde se evidencia la condición precaria y de inoperatividad en la que se encuentra el vertedero.

La Alcaldía de Pampanito, mediante el procedimiento excepcional denominado: “Adjudicación Directa”, otorgó a la empresa, el contrato N° C-A-FIDES-014-2.005.RE de fecha 17-06-2005 para la ejecución de la referida obra, por Bs.F. 1,45 millones, equivalentes a 49.329,30 U.T., sin embargo, el valor de la Unidad Tributaria (U.T.) fijada para la fecha de contratación fue superior a 25.000 U.T., por lo que dicha contratación debió ser sometida a un proceso de licitación general o licitación anunciada internacionalmente, tal como lo dispone, el numeral 2 del artículo 61 del Decreto con fuerza de Ley de Reforma Parcial de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 de fecha 13-11-2001). Situación contraria, además, a lo previsto en el numeral 5 del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001.

Tal situación, trajo como consecuencia que se adjudicara directamente la obra objeto de análisis, no se aseguró la selección de la mejor oferta, ni el cumplimiento de los principios de economía, eficacia, eficiencia, libre competencia y transparencia, los cuales son imprescindibles en un procedimiento competitivo de selección, a los fines de salvaguardar el patrimonio público y contribuir al desarrollo de la entidad municipal a través de la prestación de servicios de calidad a la comunidad.

De la revisión practicada al expediente del contrato en referencia, se evidenció que el mismo no se encuentra debidamente foliado, ni cuentan con la suficiente documentación relacionada con la obra contratada, dado que no se localizó el Convenio de Cofinanciamiento suscrito entre el FIDES y la Alcaldía ni el contrato de Fideicomiso; tampoco se evidenciaron las memorias justificativas ni las aprobaciones por parte del FIDES y de la unidad competente del ente contratante, para las modificaciones del presupuesto original del contrato (aumentos, disminuciones y obras extras); aprobación por parte del nivel competente de la Administración Municipal de los análisis de precios unitarios de las partidas que conforman el presupuesto original y el modificado, omitiendo lo establecido en el artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno, (Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-1997), así como a lo previsto en el artículo 2 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario del 16-09-1996 y el artículo 79 del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 5.781 Extraordinario de fecha 12-08-2005. Los mencionados aspectos, obedecen a debilidades en el sistema de control interno aplicado a los expedientes de los contratos de obra, toda vez que la Entidad Municipal no ha dado estricto cumplimiento a los procedimientos administrativos previstos en las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras y demás normativas dictadas al efecto para llevar en forma ordenada y con suficiente información la ejecución y administración de los contratos de obras, ni ha implementado efectivos mecanismos que permitan el control adecuado de la documentación que conforman los expedientes de las mismas. Situación que limita la oportuna localización de la documentación relacionada con los contratos y no contribuye con la toma de decisiones por parte de las autoridades del Ente Municipal en la ejecución y control del mismo, en el sentido de ejercer las acciones administrativas y legales que pudieran suscitarse de presentarse eventuales incumplimientos por parte de los contratistas.

La fianza de Fiel Cumplimiento de las obligaciones asumidas para el contrato N° C-A-FIDES-014-2.005.RE objeto de análisis, se constituyó en fecha 20-07-2005, es

decir con posterioridad a la firma del contrato (17-06-2005), contrario a lo señalado en el artículo 38 de LOCGRSNCF, y el artículo 10 de las CGCEO. Lo antes expuesto tiene su origen en debilidades en el sistema de control interno aplicado al proceso de contratación de la alcaldía, que no permitió a la Administración asegurarse del cumplimiento de los extremos previstos en los artículos ya citados, toda vez que procedió a sucribir el contrato antes citado sin que se hubiera constituido la Fianza de Fiel cumplimiento que garantizara la obligación asumida por los contratistas, circunstancias que afectan el desarrollo de las actividades administrativas de la alcaldía conforme a la normativa dictada al efecto y no se corresponde con el principio de la legalidad que debe observar todo funcionario público al servicio del Estado, consagrado en el artículo 137 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, lo que trae como consecuencia que no se garantice la inversión ante eventuales incumplimientos en que pudieran incurrir los contratistas.

Del estudio efectuado a los Análisis de Precios Unitarios que conforman los presupuestos original y modificado que asciende a Bs.F. 1,45 millones cada uno, presentados por la empresa contratista, se evidencia en términos generales inadecuada estructuración del presupuesto y de la codificación de partidas, según los requerimientos contenidos en las disposiciones del Comité Venezolano de Normas Industriales (COVENIN), 2000-87 y 2000-92 correspondientes a “Movimiento de Tierras” Parte I Carreteras y “Mediciones y codificación de partidas para estudios, proyectos y construcción” Parte II Edificaciones, respectivamente, tales como: inclusión de partidas de obra correspondiente a actividades realizadas por el personal profesional (Topógrafo), ya contemplados en los gastos administrativos de las restantes partidas del presupuesto; especificación errónea y sobreestimación de maquinaria según la descripción de la partida; subestimación de rendimientos; sobreestimación de mano de obra (obreros) y falta de definición de especificaciones técnicas de materiales (tubería).

Adicionalmente, este Órgano de Control determinó sobrepagos en las partidas del presupuesto original y modificado, que conllevaron a que la administración cancelara injustificadamente Bs.F. 151,25 mil, lo que representa

10,43% respecto al monto aprobado (Bs.F. 1,45 millones). El sobreprecio antes indicado se obtuvo tomando en consideración las cantidades de obra señaladas en el presupuesto original, los requerimientos establecidos en los Análisis de Precios Unitarios, así como los precios referenciales de insumos, equipos y mano de obra establecidos por el Ministerio de Infraestructura y Colegio de Ingenieros de Venezuela para el mes de mayo 2005, omitiendo lo establecido en el artículo 9, numerales 1 al 11 y el artículo 38 de la LOCGRSNCF.

Cabe referir, que los análisis de precios unitarios, son mecanismos de control que permiten garantizar que los servicios, suministros y los contratos que suscriba la administración, sean realizados a precios justos y razonables, entendiéndose como precio justo el que determina el mercado, que responde al valor intrínseco de las cosas que se van a adquirir y comporta un margen de utilidad, debiendo dejar en el ánimo del ente contratante, la convicción de que si hay incumplimiento por parte del contratista, ello no sea una consecuencia directa de que el contrato se haya pactado a precios que hacían imposible su cumplimiento. No es precio justo y razonable un precio que esté por debajo del costo y que por ende implicaría la eventual ruina del contratista.

Lo señalado, referente a las fallas en la elaboración del presupuesto, así como el sobreprecio que evidencia la citada contratación, tiene su origen en debilidades en el sistema de control interno aplicado al proceso de contratación de la alcaldía, que no permitió a la Administración asegurarse del cumplimiento de los extremos previstos en el artículo 38 de LOCGRSNCF, lo cual puede traer como consecuencia, daños al patrimonio público.

## Conclusiones

Del análisis a las observaciones precedentes, se constató que en la administración existen fallas de control interno que inciden negativamente en la gestión Municipal, toda vez, que la ejecución de la obra “Plan de Saneamiento y Acondicionamiento Ambiental del Vertedero Palo Negro”, no se efectuó conforme a las disposiciones legales que rigen la materia para la ejecución de proyectos relacionados con

la construcción y funcionamiento de los sitios de disposición final de residuos y de techos sólidos. Omitiéndose además, lo previsto en la Ley de Licitaciones para la selección de contratistas, así como la inobservancia de los requerimientos contenidos en las disposiciones del Comité Venezolano de Normas Industriales (COVENIN), en materia de elaboración de presupuestos de obras; situaciones que trajeron como consecuencia, sobreprecios en partidas del presupuesto de obra, lo cual conllevaron a que la administración pagara injustificadamente Bs.F. 151,25 mil.

## Recomendaciones

Al ciudadano alcalde y demás personal directivo de la Municipalidad:

- El Ejecutivo Municipal, deberá solicitar ante las autoridades competentes, todos los permisos requeridos por ley, para la ejecución de las obras a contratar con el objeto de garantizar la viabilidad de su ejecución y la correcta inversión de los recursos.
- Implantar mecanismos de control necesarios que coadyuven a la aplicación de los procedimientos previstos en la Ley de Licitaciones para la contratación de obras, específicamente en la correcta aplicación de los Decretos de Emergencia, con miras a garantizar la selección de empresas en términos de economía, igualdad, transparencia y competencia.
- La municipalidad deberá velar porque se constituyan, previo a la suscripción de los contratos, las garantías necesarias y suficientes que permitan a los contratistas responder por las obligaciones asumidas.
- Con el fin de salvaguardar la documentación que conforman los expedientes de contratos, y garantizar el seguimiento de las trámites administrativos y financieros realizados por la municipalidad, la administración deberá implementar mecanismos de control que permitan el archivo de la información siguiendo un orden cronológico y que faciliten su oportuna localización.
- La Municipalidad deberá implementar mecanismos de control sobre la administración de los proyectos ejecutados, específicamente en la elaboración y aprobación de los niveles competentes de los presupuestos de obra, sus modificaciones y los respectivos análisis

de precios, afín de garantizar la adecuada elaboración de los mismos conforme a las normativas que rigen la materia.

## MUNICIPIO SAN RAFAEL DE CARVAJAL

### ALCALDÍA

#### CONTRATACIÓN Y EJECUCIÓN DE PROYECTO CON RECURSOS PROVENIENTES DEL FIDES

El municipio San Rafael de Carvajal fue creado según Acta N° 12 Sesión Ordinaria de fecha 04-12-1987, quedando confirmado en la Ley de División Política Territorial del Estado Trujillo, decretada por la Asamblea Legislativa del Estado Trujillo (Gaceta Oficial del Estado Trujillo de fecha 03-07-1996); y está conformada por 4 parroquias: Carvajal, Campo Alegre, Antonio Nicolás Briceño y José Leonardo Suárez, la población estimada para el 31-12-2006 es de 61.604 habitantes. Para los ejercicios económicos financieros 2005 y 2006, las Ordenanzas de Presupuesto de Ingresos y Gastos asignaron recursos por Bs.F. 12,50 millones y Bs.F. 14,76 millones, respectivamente.

#### Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se circunscribió a la evaluación técnica-administrativa del Contrato N° C-013-2005 “Estabilización de Talud y Construcción de Drenaje en el Sector San Juan de Turagual, Parroquia José Leonardo Suárez. Municipio Carvajal Estado Trujillo”, por Bs.F. 380,43 mil, suscrito por la Alcaldía del municipio San Rafael de Carvajal del estado Trujillo, durante el ejercicio económico financiero 2005, con recursos provenientes del FIDES.

#### Observaciones relevantes

Del análisis efectuado al contrato N° C-013-2005 el cual fue suscrito en fecha 18-03-2005, y ejecutado con recursos provenientes del FIDES; se evidenció que la municipalidad suscribió un contrato para la ejecución de la obra, por Bs.F. 373,23 mil y otro para la inspección de la misma por Bs.F. 7.200,00; es de señalar que la municipalidad solicita un crédito adicional N° 5 de fecha 07-03-2005 por Bs.F. 380,43 mil, el cual fue aprobado e imputado a la partida presu-

pueraria 4.04.02.01.00 “Conservaciones, ampliaciones y mejoras de obras en bienes del dominio público”. Sobre el particular, es pertinente destacar que el monto antes indicado, se empleó tanto para la ejecución de la obra como para la inspección técnica de la misma, en tal sentido, el crédito adicional debió ser aprobado de manera desglosada e imputado a partidas presupuestarias separadas, toda vez que el Plan Único de Cuentas del año 2005 emanado de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), señala que la inspección técnica de obras, corresponde imputarla a la partida presupuestaria 4.04.14.01.00 “Contratación de Inspección de Obras de Bienes del Dominio Público”, tal como fue registrado en la ejecución del presupuesto. Lo antes expuesto obedece, a que la municipalidad no ha establecido efectivos mecanismos de control que permitan ajustar sus procedimientos a la normativa dictada al efecto y reflejar la sinceridad de los gastos.

Para el ejercicio presupuestario 2006, la municipalidad solicitó un crédito adicional N° FI-1 de fecha 14-03-2006 por Bs.F. 197,82 mil, correspondiente al saldo de los recursos no comprometidos en el ejercicio presupuestario 2005, referidos al Contrato N° C-013-2005, los cuales fueron aprobados en Acuerdo de Cámara N° 07-06 de la misma fecha y distribuidos de la siguiente manera: la partida 4.04.02.02.00 “Conservaciones, ampliaciones y mejoras mayores de obras, en bienes del dominio público”, por Bs.F. 190,62 mil para la ejecución del contrato en mención, y la partida 4.04.14.02.00 “Contratación de inspección de obras de bienes del dominio público”, por Bs.F. 7.200,00 para los trabajos de inspección del mismo. Al respecto, se destaca que la asignación realizada a la partida 4.04.14.02.00, aprobada para la inspección técnica de la obra, sólo debió alcanzar la cantidad de Bs.F. 2.400,00, debido a que el gasto fue causado en el año 2005, como se desprende de los documentos que soportan la orden de pago de fecha 30-12-2005, por Bs.F. 4.800,00, correspondiente a la Valuación Uno de la Inspección, entre los que se destacan el Informe de Inspección N° 1 de fecha 17-09-2005 y la Solicitud de Pago de la Valuación Uno de la Inspección (27-07 al 25-11-2005), presentados por el Ingeniero Inspector. Por lo tanto, el monto que debió ser aprobado para el contrato de Inspección Técnica para el ejercicio económico financiero 2006 es de Bs.F. 2.400,00, monto real de los recursos com-

prometidos y no causados en el año 2005. Así lo estipula la Ordenanza de Presupuesto de Ingresos y Gastos para el Año Fiscal 2005, en su artículo 11 del Capítulo I “Disposiciones Generales”, y el artículo 251 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM), Gaceta Oficial N° 38.204 del 08-06-2005. Por otra parte, es de acotar que la ejecución presupuestaria suministrada por la municipalidad es insincera, por cuanto no aparece registrado el gasto causado de la Valuación Uno de dicha inspección al 31-12-2005. La situación expuesta, denota debilidades en el sistema de control aplicado a las transacciones presupuestarias de la alcaldía, que no permitieron a la Administración efectuar el registro oportuno en la contabilidad presupuestaria del año 2005 del gasto causado por concepto de la 1era valuación del contrato de inspección, lo que trae como consecuencia diferencias que inciden en los saldos reales que debe reflejar la disponibilidad presupuestaria del proyecto y por ende la referida ejecución no es confiable, aunado que los registros de ejecución presupuestaria no reflejan la sinceridad de y exactitud de las operaciones realizadas por la administración municipal.

En cuanto a las Fianzas de Fiel Cumplimiento no se constituyó la misma para respaldar las obligaciones asumidas para el contrato N° C-INSP-013-2005 de inspección, y la correspondiente al contrato N° C-013-2005 destinado a la ejecución de la obra se constituyó en fecha 29-03-2005, es decir, con posterioridad a la firma del contrato de fecha 18-03-2005. Tal situación omite a lo establecido en el artículo 38 de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001, y el artículo 10 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinaria de fecha 16-09-1996. Tal situación, tiene su origen en debilidades en el sistema de control interno aplicado al proceso de contratación de la alcaldía, que no permitió a la Administración asegurarse del cumplimiento de los extremos previstos los artículos antes mencionados y no se corresponde con el principio de la legalidad que debe observar todo funcionario público al servicio del Estado, consagrado en el artículo 137 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, lo que trae como consecuencia que no se garantice la inversión

ante eventuales incumplimientos en que pudieran incurrir los contratistas.

Se constató que el documento principal del contrato N° C-013-2005 destinado a la ejecución de la obra, no especifica el lapso de garantía de los trabajos, estipulado en el artículo 101 de las Condiciones para la Contratación, el cual señala que en el documento principal se determinará el lapso de garantía necesario para comprobar si la obra no presenta defecto y si sus instalaciones, equipos y servicios funcionan correctamente. Tal omisión, denota deficiencias en los controles internos llevados por la administración al momento de la elaboración de los proyectos de contratos, situación que coloca en desventaja al municipio en caso del surgimiento de vicios ocultos posteriores a la firma del acta de recepción definitiva, quedando la municipalidad sin la posibilidad de emprender acciones legales inmediatas, toda vez que con la firma de la referida acta se libera la fianza de Fiel Cumplimiento.

La municipalidad mediante adjudicación directa, otorgó a la empresa contratista el contrato N° C-013-2005 para su ejecución, no obstante se debió proceder por licitación selectiva de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 72 de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinaria de fecha 13-11-2001). Tal adjudicación, se efectuó sobre la base del Decreto N° AMSRC 01-05 de fecha 19-01-2005, motivado a la presencia de derrumbes, mal alcantarillado que presentan la mayoría de los sectores, daños en el asfalto de la vialidad, entre otros. Por otra parte, es de acotar que el Informe de Evaluación de Riesgo, presentado por la Dirección Municipal de Protección Civil y Administración de Desastre, fue realizado en fecha 13-02-2005, asimismo el contrato de la obra se suscribió en fecha 18-03-2005, es decir un mes y 2 meses después de decretada la emergencia, respectivamente, por tanto se pudo haber efectuado el proceso de licitación selectiva, correspondiente al monto del contrato Bs.F. 373,23 mil. Constatándose, que la obra se encontraba inconclusa para el momento de la auditoría practicada por este máximo Órgano de Control 06-03-2007, habiendo transcurrido 2 años y 46 días desde que fue decretada la emergencia, siendo el lapso de ejecución contratado de 6 meses. Por otra parte, es de señalar que

el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de la Ley de Contrataciones Públicas, (Gaceta Oficial N° 38.895 de fecha 25-03-2008), al cual hacen referencia del artículo 76 numeral 4, respecto a la Contratación Directa, comienza a regir a partir de esa fecha. Tal situación, denota falla de sinceridad en los procesos de selección de contratistas llevados por la Administración Municipal, lo cual va en detrimento de los principios de economía, transparencia, eficiencia, igualdad y competencia previsto en el artículo 42 *ejusdem*, impidiendo seleccionar la empresa más conveniente, que garantice que los productos obtenidos alcancen la calidad requerida, y que las metas y objetivos sean alcanzados.

El referido contrato N° C-013-2005 de fecha 18-03-2005, tenía previsto ejecutarse en un lapso de 6 meses. Sin embargo, a marzo de 2007, la obra presenta un atraso en su ejecución de 17 meses y 16 días, sin que la misma haya sido concluida. Observando este Organismo Contralor, que la demora en la ejecución de los trabajos se origina por las diferentes paralizaciones a las que ha estado sometida la obra, toda vez que la misma fue iniciada el 21-03-2005 según acta de inicio y paralizada en la misma fecha por un lapso de 4 meses y 6 días, presentando 3 paralizaciones adicionales, motivadas a las condiciones climáticas (lluvias), problemas internos de la empresa y a la escasez en el suministro de materiales de construcción, sin que se evidenciara en el expediente del contrato las respectivas prórrogas al lapso de ejecución, previstas en el artículo 87 de las referidas CGCEO, el cual refiere que a solicitud por escrito de el Contratista, el ente Contratante acordará prórrogas del plazo de ejecución por los lapsos que resultaren justificados, situación que evidencia deficiencias en el control de la ejecución que le compete al ingeniero inspector de la obra.

Al contrato en comento se le otorgó un anticipo contractual por Bs.F. 182,60 mil, de los cuales se amortizó la cantidad de Bs.F. 102,86 mil, en atención a lo establecido en el artículo 53 de las mencionadas CGCEO, quedando un saldo pendiente de amortización de Bs.F. 79.748,03, equivalente a 43,67%, en virtud de que a marzo de 2006, la obra no había sido concluida presentando un porcentaje de ejecución 56,32% (Bs.F. 210,22 mil), restando por ejecutar

la cantidad de Bs.F. 163,01 mil, equivalente a 43,68% del monto contratado. Es importante resaltar que de la actuación practicada por esta Contraloría General, se constató que faltaba la construcción de gaviones y su respectivo relleno, no obstante, la misma se encontraba paralizada desde el 20-12-2006 según acta levantada al respecto, y durante la inspección ocular practicada a la misma no se observó actividad en el sitio de los trabajos. Las situaciones expuestas con anterioridad, denotan que la municipalidad no ha implementado efectivos mecanismos de control, que le permitan contar con una correcta supervisión de los trabajos contratados, así como seleccionar empresas contratistas que respondan técnica y financiera con los compromisos asumidos, todo ello con el fin de garantizar la efectiva y oportuna ejecución de las obras contratadas.

### Conclusiones

En la Alcaldía del municipio San Rafael de Carvajal existen fallas en el sistema de control interno e inobservancia de instrumentos legales que inciden negativamente en el funcionamiento del ente y la salvaguarda de su patrimonio, que impiden a este máximo Organismo de Control Fiscal constatar la legalidad y sinceridad de las operaciones, tales como: contratación y ejecución de obras sin considerar la Ley de Licitaciones y las CGCEO; la constitución de las garantías necesarias y suficientes para responder por las obligaciones que ha de asumir el contratista, debilidades en las atribuciones y obligaciones que debe tener los responsables de la ejecución de la obra; la documentación relacionada con la obra no se encuentra debidamente archivada; situaciones estas que influyen directamente en su gestión por cuanto afectan el logro de sus objetivos y metas propuestas.

### Recomendaciones

Al alcalde y a los funcionarios competentes para ponerlas en práctica:

- La municipalidad deberá someter a licitación las contrataciones de obras que por su monto lo ameriten, de conformidad con lo establecido en las respectivas leyes.
- Para la ejecución de obras la municipalidad debe

fortalecer los mecanismos de control interno de los procesos que se llevan a cabo durante la contratación y ejecución de obras, tal como lo establece las normas contenidas en las Condiciones Generales de Contratación.

- La municipalidad deberá constituir la Fianza de Fiel Cumplimiento conforme a lo estipulado en el numeral 3 del artículo 38 de las LOCGRSNCF y el artículo 10 de las CGCEO.
- La municipalidad debe incorporar en los expedientes de las obras toda la documentación relativa a las con-

trataciones suscritas. Asimismo, que la referida documentación esté debidamente identificada y firmada por los funcionarios responsables y los representantes de las empresas contratistas.

- La municipalidad deberá conformar las actas correspondientes que certifiquen la culminación de la obra, a fin de cumplir con lo estipulado en las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras, hoy Ley de Contrataciones Públicas.