

DIRECCIÓN DE CONTROL DEL SECTOR SERVICIOS

BANCO DEL TESORO, C.A., BANCO UNIVERSAL

PROCESO DE APROBACIÓN, OTORGAMIENTO Y LIQUIDACIÓN DE LOS CRÉDITOS HIPOTECARIOS

El Banco del Tesoro, C.A., Banco Universal, es una empresa integrada a la estructura general del Estado Venezolano, es decir, forma parte de los entes descentralizados funcionalmente, lo que la hace partícipe de un sistema mixto de Derecho. Así, se rige por normas de Derecho Privado en cuanto a su creación, organización y funcionamiento, y está sometida a normas de Derecho Público y, por tanto, sujeta al control de éste máximo Órgano Contralor, de conformidad con lo previsto en el artículo 9 numeral 10 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, ello sin perjuicio del control que le corresponde ejercer a su órgano de control fiscal interno.

La creación del Banco del Tesoro, C.A. Banco Universal, (extinto Banco Hipotecario Latinoamericana C.A.) se encuentra contemplado en (Gaceta Oficial N° 38.252 del 17-08-2005); la cual estipula varias modificaciones efectuadas a los documentos constitutivos y estatutarios donde constan aspectos como, designación de la Junta Directiva del Banco, transformación en Banco Universal, cambio de denominación social y de domicilio legal, así como el aumento de su capital social. Es oportuno destacar que esta Entidad Financiera no fue creada mediante Ley, sino por medio de Acta Constitutiva Estatutaria.

El Banco del Tesoro, C.A., actúa como operador financiero de la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, debidamente registrado ante la SUDEBAN previa calificación por parte del Banco Nacional de Vivienda y Hábitat (BANAVIH), con suficiente capacidad económica, gerencial y profesional para el otorgamiento, aprobación y liquidación de los créditos hipotecarios. Los recursos provenientes para el financiamiento del Programa Especial para la adquisición de Vivienda Principal, provienen de las captaciones del público en general.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se circunscribió a evaluar la sinceridad y legalidad de las operaciones relacionadas con el proceso de aprobación, otorgamiento y liquidación de los créditos hipotecarios, para los empleados activos o cesantes de dicha entidad financiera, concedidos con recursos propios provenientes de la Cartera de Crédito Bruta, para la adquisición de vivienda principal, (Plan Especial de Créditos Hipotecarios para los miembros de la Junta Directiva, empleados fijos y obreros) durante los años 2006 y 2007. En tal sentido, se seleccionó una muestra representativa de 20 expedientes equivalentes al 36,00% (Bs. 4,16 millones), de la totalidad de Bs.F. 11,62 millones, de los créditos liquidados. A tales efectos, se fijaron los siguientes objetivos específicos: Evaluar la legalidad y sinceridad de los créditos hipotecarios aprobados, otorgados y liquidados por el Banco del Tesoro, C.A. con recursos provenientes de su Cartera de Crédito (recursos propios) a los funcionarios activos que laboraron en dicha entidad financiera, para la adquisición de vivienda principal durante los años 2006-2007.

Observaciones relevantes

Se observó el otorgamiento de 3 créditos, que representan el 15% de la muestra analizada, a igual número de trabajadores, con menos de un año de servicio en la institución, 2 de los cuales fueron autorizados por el presidente del banco mediante Punto de Cuenta de fecha 21-12-2006, donde se acordó otorgar a estos trabajadores, por vía excepcional, el beneficio de préstamos hipotecario a la tasa preferencial el 80% de la tasa social máxima prevista para este tipo de créditos habitacionales, aduciendo condiciones de responsabilidad, puntualidad, constancia en el trabajo y capacidad de pago, mientras que el tercero de estos fue aprobado por el Comité de Crédito integrado por el Vicepresidente Ejecutivo del Banco, el Gerente General de Crédito y el Gerente de Créditos Hipotecarios, sin evidenciarse la justificación de su otorgamiento por la vía excepcional. En tal sentido, el numeral octavo de la Resolución N° JD-2006-62, acta 16, del 14-08-2006, suscrita por la Junta Directiva del Banco del Tesoro, C.A. en la cual se aprobó la propuesta de programa de créditos hipotecarios para los miembros de la Junta Directiva, empleados fijos y obreros del Banco

del Tesoro C.A. Banco Universal, establece que “Podrán gozar del presente beneficio todos aquellos trabajadores que hayan cumplido un (01) año dentro de la Institución; pudiendo existir casos excepcionales, los cuales deberán estar plenamente justificados.”

Al respecto, es de indicar que tal como se observa el precitado numeral no especifica en cuales circunstancias es procedente el otorgamiento de créditos por vía excepcional, no obstante, el artículo 3, literal b), de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), (Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97), indica que: “El control interno de cada organismo o entidad debe (...) estar constituido por las políticas y normas formalmente dictadas, (...) cuyo funcionamiento coordinado debe orientarse al cumplimiento de los objetivos siguientes: b) Garantizar la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información presupuestaria, financiera, administrativa y técnica...”. Situaciones como estas derivadas de la falta de criterios claramente definidos, podrían derivar en discrecionalidad en el otorgamiento de créditos por la vía excepcional, afectando por ende la adecuada transparencia del proceso, así como el correcto manejo de los recursos.

Se evidenció el otorgamiento de un crédito hipotecario por Bs.F. 180,00 mil a la tasa preferencial el 80% de la tasa social máxima prevista para este tipo de créditos habitacionales para los trabajadores del banco, no obstante que la beneficiaria se desempeñaba en Comisión de Servicio como Médico Internista, designada por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. Este financiamiento fue aprobado por el comité de crédito mediante Acta de fecha 03-10-2006, no obstante que de acuerdo con lo establecido en el artículo 71 de Ley del Estatuto de la Función Pública, (Gaceta Oficial N° 37.522 del 06-09-2002), “la comisión de servicio será la situación administrativa de carácter temporal por la cual se encomienda a un funcionario o funcionaria pública el ejercicio de un cargo diferente, de igual o superior nivel del cual es titular” y el numeral octavo de la Resolución N° JD-2006-62, acta 16, del 14-08-2006, suscrita por la Junta Directiva del Banco del Tesoro, C.A. en la que se aprobó la “propuesta de programa de créditos hipotecarios para los miembros de la Junta Directiva, empleados fijos y obreros del Banco del Tesoro c.a. Banco Universal”, es claro al seña-

lar que “Podrán gozar del presente beneficio todos aquellos trabajadores que hayan cumplido un (01) año dentro de la Institución; pudiendo existir casos excepcionales, los cuales deberán estar plenamente justificados.”

La referida situación derivada de la inobservancia de los mecanismos de control interno formalmente aprobados por la máxima autoridad, va en detrimento del adecuado manejo de los recursos públicos administrados por el banco.

En la determinación del monto otorgado a los financiamientos habitacionales, se constó que a tres de los solicitantes, se les aprobó el monto mayor del 75,00% del avalúo o del precio de venta del inmueble, en lugar del monto menor, los cuales representan un exceso de Bs.F. 66.500,00. Aspecto éste referido en el Programa de Créditos Hipotecarios para los empleados y trabajadores del Banco del Tesoro C.A., aprobado en Junta Directiva a través de Resolución N° JD-2006-62, acta 16, del 14-08-2006, que en su Tercer numeral versa, “...el Banco podrá otorgar préstamos hasta por el setenta y cinco por ciento (75,00%) del valor del inmueble o del monto del avalúo (lo que resulte menor). (...)”. La referida situación, derivada de la inobservancia de los límites previstos por la propia institución en su normativa interna, afecta en forma negativa la debida administración de los recursos orientados al financiamiento de créditos habitacionales.

Se constató en 5 expedientes de crédito, representativo del 25% de la muestra analizada, que las constancias de declaración jurada de no poseer vivienda principal, no contiene el respectivo visado por un abogado debidamente colegiado, en su defecto, se observaron hojas blancas con simples rúbricas. Adicionalmente, no se evidenció en 4 expedientes de créditos que representan el 20% de la muestra, la respectiva declaración de no poseer vivienda principal.

A tales efectos, el numeral 8 del “Manual de productos y servicios bancarios para el Banco del Tesoro”, exige como requisito “Original y Copia de la Declaración Jurada de No poseer Vivienda Principal (...) visada por un abogado.”

Por su parte, las NGCI, establecen en su artículo 23 que, “Todas las transacciones y operaciones financieras,

presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa...”. En consecuencia, la formalidad y presentación de todos los requisitos exigidos constituyen elementos de sinceridad en el otorgamiento y aprobación de los financiamientos habitacionales.

Dichos eventos derivados de la inobservancia de los controles internos establecidos por el banco, afectan en forma negativa el debido respaldo de las operaciones vinculadas con el proceso de aprobación y otorgamiento de los financiamientos habitacionales, dificultando constatar que el uso de los recursos otorgados este en sintonía con el programa de crédito hipotecario para los empleados del Banco del Tesoro, cual es en definitiva la adquisición de una vivienda que constituya el asiento principal del beneficiario del crédito y su grupo familiar.

Conclusiones

De la evaluación practicada a la legalidad y sinceridad de una muestra de 20 créditos otorgados por el Banco del Tesoro, C.A., dentro del marco de su ley de creación y las disposiciones legales y reglamentarias aplicables en la materia, se evidenciaron debilidades de control interno, tales como la falta de definición de criterios para el otorgamiento de créditos de manera excepcional, para aquellos trabajadores que no hayan cumplido un año de servicio dentro de la institución, otorgamiento de crédito a un trabajador que laboraba en el banco en comisión de servicio, 3 financiamientos que superan los límites establecidos en el Programa de Créditos Hipotecarios para empleados y trabajadores del Banco del Tesoro C.A., ausencia en 4 expedientes de la respectiva declaración de no poseer vivienda principal, mientras que en otros 5 casos las declaraciones carecen del respectivo visado por un abogado, a pesar de ser un requisito establecido en el Manual de Productos y Servicios Bancarios del Banco del Tesoro, todo lo cual afecta de manera negativa la adecuada administración de los recursos.

Recomendaciones

Se insta a las Máximas autoridades del Banco del Tesoro, a considerar lo siguiente:

- A los fines de evitar la discrecionalidad en el otorgamiento de créditos por vía excepcional y en aras de asegurar la adecuada administración de los recursos, deberán revisar la normativa interna aprobada, que regula el beneficio de crédito habitacional, para los miembros de la Junta Directiva, empleados fijos y obreros del Banco., y en tal sentido definir de manera taxativa, en cuales casos procede el otorgamiento de créditos por esa vía, así como los requisitos adicionales que se establezcan para su otorgamiento.
- La Gerencia de Créditos Hipotecarios deberá darle estricto cumplimiento a la normativa legal que establece los beneficiarios del programa, así como los límites máximos de financiamientos de créditos hipotecarios para los empleados y trabajadores del Banco del Tesoro, C.A., aprobado mediante Resolución de Junta Directiva N° JD-2006-62, Acta 16, del 14-08-2006. Igualmente exigir el cumplimiento de las formalidades previstas para la presentación la Declaración Jurada de no poseer vivienda principal y analizar la posibilidad de incluir en la normativa interna objeto de revisión, que esta declaración además de ser visada por un abogado, sea autenticada por un Notario Público, a los fines de garantizar la certeza de la información, procurando que el cumplimiento de las formalidades previstas en los controles internos establecidos, respalde el proceso de aprobación y otorgamiento de los créditos habitacionales contemplados en el referido programa.

BANCO INDUSTRIAL DE VENEZUELA, C.A. (BIV)

PROCESO DE APROBACIÓN, OTORGAMIENTO Y LIQUIDACIÓN DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS

El Banco Industrial de Venezuela, C.A., (BIV), es una empresa integrada a la estructura general del Estado Venezolano, es decir, forma parte de los entes descentralizados funcionalmente, lo que la hace partícipe de un sistema mixto de Derecho. Así, se rige por normas de Derecho Privado en cuanto a su creación, organización y funcionamiento, y está sometida a normas de Derecho Público y, por tanto, sujeta al control de éste máximo Órgano Contralor, de conformidad con lo previsto en el artículo 9 numeral 10 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal,

ello sin perjuicio del control que le corresponde ejercer a su órgano de control fiscal interno.

Fue creado por Ley el 23-07-37, modificada por Decreto Ley N° 414 del 21-10-99, (Gaceta Oficial N° 5.396 Extraordinario del 25-10-99), como una institución financiera del Estado Venezolano, sobre la cual el Ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas; ejerce control accionario, se encuentra sujeto a la inspección, supervisión y vigilancia de la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras (SUDEBAN). Tiene por objeto entre otros, el financiamiento de la producción, comercialización, transporte, almacenamiento y demás operaciones propias o derivadas de actividades que se realicen en Venezuela, podrá efectuar todas las operaciones que de conformidad con la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras puedan efectuar los bancos e instituciones financieras.

Cabe destacar que, los recursos presupuestarios asignados para los ejercicios 2005 y 2006, para el BIV, se ubicaron por el orden de Bs.F. 1.124,42 y Bs.F. 1.868,47 millones respectivamente, (Gacetas Oficiales Nos 5.749 y 5.798, ambas de carácter Extraordinario, de fechas 29-12-2004 y 30-12-2005), respectivamente.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación estuvo orientada a evaluar la sinceridad y legalidad de las operaciones relacionadas con el proceso de aprobación, otorgamiento y liquidación de los créditos hipotecarios otorgados por las Vicepresidencia de Área de Crédito y la División de Créditos Hipotecario, de Vehículo y Consumo del Banco Industrial de Venezuela (BIV) para los empleados activos o cesantes dentro de los niveles ejecutivos, gerencial y jefaturas, concedidos con recursos propios provenientes de la Cartera de Crédito Bruta de dicha entidad financiera, (Convenio BIV-Empleados) durante los años 2005 y 2006, de una muestra de 28 expedientes.

Observaciones relevantes

Los 28 expedientes, que representan el 100% de la muestra, correspondientes a los créditos otorgados y li-

quidados bajo la modalidad del Régimen Habitacional de Vivienda y Hábitat, se encuentran resguardados en cajas de cartón, ubicados dentro de un espacio físico adyacente a los depósitos de la proveeduría y suministros del Banco. Al respecto, el artículo 35 de 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), establece fundamentalmente que, el control interno esta comprendido por los planes de organización, políticas, normas, métodos y procedimientos internos adecuados y adaptados al ente, que permitan salvaguardar los recursos, verificar y validar la certeza de la información financiera, en concordancia con el artículo 36 *ejusdem* que define que la máxima autoridad jerárquica de la organización le corresponde preservar dicho sistema de control interno, incluso en el artículo 39 de la citada Ley, menciona que el ejercicio de la vigilancia por el cumplimiento de las normas constitucionales y legales de los planes y políticas recae sobre los gerentes, jefes o autoridades administrativas de cada departamento, sección o dependencia de la Institución. Igualmente, las Normas Generales de Control Interno (NGCI) Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97, el artículo 23 literal a), indica que, se deben archivar siguiendo un orden cronológico u otro sistema de archivo para fines de su oportuna localización. De igual forma, el Manual de Normas de Control Interno sobre el modelo genérico de la Administración Central y Descentralizada, (Gaceta Oficial N° 38.282 del 28-08-2005), en su artículo 4.3.14 relativo al Archivo de la Documentación. Situación que limita la localización y resguardo oportuno de los expedientes, por parte de Organismos externos de Control.

Se constató que la documentación contenida en los expedientes, relacionados con los procesos de otorgamiento y aprobación de los créditos hipotecarios, con recursos de la Cartera Hipotecaria del BIV, se encontraba dispersa, sin identificación del cliente y sin ninguna separata, ni orden organizativo y correlativo. Sobre el particular, el artículo 27 de las Normas Relativas a la Clasificación del Riesgo en la Cartera de Crédito y Cálculos de sus Provisiones, (Gaceta Oficial N° 36.433 del 15-04-98), señala que los expedientes de crédito deberán estar divididos en 5 secciones cuya denominación estaría comprendida en antecedentes jurídicos del deudor; antecedentes financieros;

antecedentes económicos; información interna y garantías otorgadas. Adicionalmente, la providencia donde se dicta el Manual de Normas de Control Interno sobre el modelo genérico de la Administración Central y Descentralizada en su artículo 4.3.14 relativo al Archivo de la Documentación, señala entre otros aspectos que la documentación financiera y administrativa debe ser conservada adecuadamente. Esto obedece a que las dependencias encargadas del proceso no poseen mecanismos de control interno para el resguardo y archivo de la documentación soporte de las operaciones. La ausencia de mecanismo de control trae como consecuencia, limitaciones administrativas para un adecuado control, seguimiento y orden que debe contener estos expedientes.

En 17 expedientes examinados, no reposa el documento que avale las fuentes de ingresos declarados por los solicitantes por concepto de libre ejercicio profesional. A tales efectos, el artículo 207, de la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, (Gaceta Oficial N° 38.182 del 09-05-2005), en la parte de la determinación de la cuota de pago en su segundo párrafo establece que "...el Banco Nacional de Vivienda y Hábitat solicitará al operador financiero autorizado que cada deudor hipotecario consigne anualmente los recaudos necesarios para la determinación de la cuota en función de sus ingresos (...)". Así mismo, las Políticas Crediticia del Banco Industrial de Venezuela aprobadas mediante Resolución N° JD-2000-580, Acta 73 del 15-06-2000, en la parte de modalidades y otorgamiento de créditos, indica como lineamientos que el "Banco exigirá para cada tipo de operación una serie de requisitos y recaudos razonables, que no dificulten los trámites, pero que también aseguren eficiencia en el proceso de análisis del crédito y seguridad en el riesgo a asumir. (...). El propósito de ellos es fundamentar o respaldar la recuperación, la reciprocidad y la función social que cumplirá. (...)".

En la determinación de la cuota de pago mensual a los 28 beneficiarios seleccionados como muestra, se les computó por fuente de ingresos compensatorios lo relativo a los cesta ticket, solamente a 2 de ellos, beneficio que no fue computado al resto, como parte considerable del total de ingresos mensuales del solicitante tal como lo instituyó el anterior Ministro de Vivienda y Hábitat en su Oficio

Circular de fecha 16-08-2005. Es preciso destacar, que las funciones inherentes al Comité de crédito hipotecario del BIV, constituido como Comité no Estatutario, prevalecen las de: 1. "Analizar y evaluar las solicitudes de créditos (bólvares y/o dólares), refinanciamiento y cualquier otro tipo de operación crediticia presentada a la institución, para aprobarlas, negarlas o presentar ante la Junta Directiva la recomendación correspondiente. *Omissis*...3. En ejercicio de las facultades otorgadas al Comité, este operará bajo su propia responsabilidad, debiendo cumplir con toda la normativa vigente.". En consecuencia, las cuotas de desembolsos mensuales calculadas en tales circunstancias, reflejan la inadecuada sinceridad, legalidad y razonabilidad en la capacidad de pago del beneficiario. Situación originada por la falta de mecanismos de control interno que coadyuven a reforzar el proceso de análisis y evaluación de la capacidad de pago real ajustado a las normas que rigen la materia.

Con respecto a la revisión documental realizadas a las copias de 14 cheques liquidados por el Banco, se observó en la copia reverso y anverso del cheque de gerencia N° 01024399 que fue emitido en fecha del 21-04-2006, por la Agencia Las Delicias por Bs.F. 200,00 mil, con un mes de antelación (22-05-2006) a la aprobación por parte del Comité de Crédito Hipotecario de la Propuesta y Análisis del Crédito otorgado al beneficiario en *comento*. A tal efecto, el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (Gaceta Oficial N° 37.305 del 17-10-2001) alude que, "La actividad de la Administración Pública se desarrollará con base en los principios de economía, celeridad, simplicidad administrativa, eficacia, objetividad, imparcialidad, honestidad, transparencia, buena fe y confianza. Asimismo, se efectuará dentro de parámetros de racionalidad técnica y jurídica. (...)". De igual forma, el artículo 23 de las NGCI, indica que "Todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa...". Influyen motivos de falta de mecanismos de control interno que permitan reforzar el análisis adecuado de los soportes de los financiamientos. En consecuencia, los procedimientos que debieron regir en la autorización del gasto para coadyuvar a una sana administración gerencial, se obviaron en detrimento de los intereses patrimoniales del ente financiero.

Se evidenciaron en las propuestas de crédito de la Ex-consultor jurídico adjunta y el Auditor Interno del BIV otorgamientos de créditos hipotecarios por concepto de adquisición y remodelación de vivienda simultáneamente, las cuales fueron debidamente aprobadas por el comité de crédito, no obstante, se constató en el simple borrador del documento de crédito suscrito por el Auditor Interno, que su financiamiento habitacional se liquidó con la emisión de un solo cheque de gerencia a favor de los vendedores del inmueble, (Bs.F. 179,00 mil). Al respecto, el artículo 212 de la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Habitación, establece que “No podrá otorgarse al mismo grupo familiar más de un crédito hipotecario simultáneo con recursos provenientes de esta Ley”.

En este sentido, las situaciones descritas le restan confiabilidad a la información suministrada convirtiéndose en limitante para la toma de decisiones y adicionalmente en el documento emanado por el Banco se estableció que se emitiera un solo cheque para el vendedor y a solicitud del beneficiario el Banco procedió a liquidar los créditos al margen de la normativa legal establecida al efecto.

Conclusiones

Con base en las observaciones formuladas por este Organismo Contralor relacionadas con la revisión y análisis a un total de 28 expedientes de créditos hipotecarios, enmarcados bajo el Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, por un total de Bs.F. 4.791,54 mil se determinó que: los mismos no se encuentran debidamente resguardados, lo que limita su localización y custodia; la documentación contenida en los expedientes relacionados con los procesos de otorgamiento y aprobación de los créditos hipotecarios, con recursos de la Cartera Hipotecaria del BIV, se encontraba dispersa, sin identificación del cliente y sin ninguna separata, ni orden organizativo y correlativo. Se evidenció que en 17 expedientes no reposan los documentos que avalen las fuentes de ingresos declarados por los solicitantes por concepto de libre ejercicio profesional, lo cual pudiera incidir negativamente en la determinación de las cuotas a cancelar, así como en la recuperación de los créditos.

Así mismo, la liquidación de un crédito con un mes de antelación a su respectiva aprobación por parte del Comité de Crédito, así como la aprobación de un crédito hipotecario por concepto de adquisición y remodelación de vivienda a favor de un mismo beneficiario de manera simultánea, constituyen una inobservancia tanto de los procedimientos que rigen la autorización del gasto como a la normativa legal que regula este tipo de financiamientos, afectando por ende la adecuada administración de los recursos.

Recomendaciones

Se insta a la Vicepresidencia de Créditos Hipotecarios y Vehículos del Banco Industrial de Venezuela (BIV) a considerar lo siguiente:

- Adoptar las medidas pertinentes, a los fines de resguardar los expedientes de los créditos hipotecarios otorgados por esa Institución Financiera, de igual forma mantener un orden cronológico y un sistema de archivo que ofrezca la oportuna localización de los documentos.
- Adoptar las medidas necesarias a los fines de que los expedientes de créditos hipotecarios contengan la totalidad de la información que respalde las transacciones realizadas desde el inicio del procedimiento hasta la liquidación de los créditos; a fin de verificar la legalidad y sinceridad de la documentación contenida y asegurar su adecuado seguimiento.
- Realizar las acciones necesarias para asegurar tanto el estricto cumplimiento de los recaudos exigidos para el otorgamiento de créditos, como de los procedimientos previstos para su liquidación, específicamente en lo que respecta a la debida aprobación por parte del Comité de Crédito de manera previa a la liquidación de los mismos.

C.A. HIDROLÓGICA DE LA REGIÓN CAPITAL (HIDROCAPITAL)

EJECUCIÓN DE LA OBRA “ABASTECIMIENTO Y DISTRIBUCIÓN DE AGUA POTABLE, DEL SECTOR VISTA AL AEROPUERTO DEL ESTADO VARGAS”

La C.A. Hidrológica de la Región Capital (HIDROCAPITAL), es una empresa integrada a la estructura general del Estado

venezolano, es decir, forma parte de los entes descentralizados con fines empresariales, que la hace partícipe de un sistema mixto de Derecho. Se rige por normas de Derecho Privado en cuanto a su creación, organización y funcionamiento, y está sometida a normas de Derecho Público, por tanto, sujeta al control de este Máximo Organismo de Control, de conformidad con lo previsto en el artículo 9 numeral 10 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, ello sin perjuicio del control que le corresponde ejercer a su órgano de control fiscal interno.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a la evaluación de ejecución de la obra “Abastecimiento y Distribución de Agua Potable, del Sector Vista al Aeropuerto del estado Vargas”, durante los años 2005, 2006 y primer cuatrimestre de 2007, en el marco del Convenio de Cooperación Interinstitucional de la C.A. Hidrológica Venezolana (HIDROVEN) y Petróleos de Venezuela S.A. Corporación Venezolana de Petróleos (PDVSA-CVP).

Observaciones relevantes

El Manual de Normas Operativas para la Ejecución de los Proyectos Comunitarios elaborados por las MTA, fue aprobado el 08-05-2006, mediante Acta N° 159 de Junta Directiva de HIDROVEN, es decir, 8 meses después a la fecha de suscripción del Convenio de Obra en análisis (27-09-2005), no obstante, que la Cláusula séptima, numeral 4 del Convenio de Cooperación Institucional suscrito entre HIDROVEN y PDVSA-CVP, el 29-07-2005, contempla, “la elaboración de las normas operativas que sean necesarias para el eficiente desenvolvimiento de las operaciones derivadas de la ejecución del Convenio Institucional”. Situación que obedeció a la ausencia de implantación de elementos básicos de planificación para los proyectos, por parte de la hidrológica y a la premura con que fueron dispuestos los recursos financieros, permitiendo así, que se suscribiera el Convenio de Obra, sin contar con un instrumento normativo en el se definieran formalmente los diferentes procedimientos, para llevar a

cabo con eficiencia la correcta ejecución del proyecto y las operaciones inherentes al mismo.

El proyecto de la obra solo está conformado por: un plano con croquis elaborado por la comunidad y la memoria descriptiva, no obstante las Normas Sanitarias para el Proyecto, Construcción, Ampliación, Reforma y Mantenimiento de las Instalaciones Sanitarias para Desarrollo Urbanístico, (NSPPCARMISPDU), Gaceta Oficial N° 4.103 del 02-06-89, establecen en el artículo 3 literal a), que los proyectos de las instalaciones sanitarias de sistemas de abastecimiento de agua, deben contener: memoria descriptiva, análisis hidráulico del proyecto, plano de conjunto del sistema, plano de planta de la red de distribución, perfiles, detalle de las tuberías, entre otros. En consecuencia el precitado proyecto carece de elementos suficientes que sustenten la efectiva planificación y posterior ejecución de la obra.

La obra se paralizó en el mes de marzo de 2006, por un lapso de 9 meses es decir hasta diciembre de 2006, tal como se evidenció en la comunicación N° G-07-03679 del 19-06-2007, emanada de la Coordinación Comunitaria del Litoral Central, motivado a que la comunidad fue beneficiada por el Ejecutivo Nacional con el Programa Sustitución de Rancho por Vivienda (SUVI), sin observarse el documento de la participación a la Hidrológica sobre tal paralización, no obstante que el Convenio de Obra establece en la cláusula undécima, que en el caso de presentarse algún retraso en la ejecución de la obra por cualquier causa, la MTA deberá participarlo a HIDROCAPITAL dentro de un lapso que no exceda de 16 días continuos siguientes a la aparición de la causa que origina el retraso, pudiéndose prorrogar el lapso de ejecución del proyecto. Ocasionando que se realizaran desembolsos a la MTA y se registraran movimientos en las cuentas bancarias y en el fondo de caja chica, sin estar en ejecución ni terminada la Obra.

El “informe final” suministrado por la Coordinación de Gestión Comunitaria Sistema Litoral Central HIDROCAPITAL, no refleja los resultados de la ejecución física de la obra descrita en el proyecto; además, no se evidenció el documento mediante el cual fuera remitido a HIDROCAPITAL. No obstante lo establecido en la cláusula séptima, numeral 6,

del Convenio MTA- HIDROCAPITAL, enuncia que la MTA está obligada a entregar a la Hidrológica y ésta a su vez a HIDROVEN, un informe final completo sobre la administración e inversión de los recursos aportados y los resultados de la ejecución de la obra descrita en el proyecto al término de la misma, con el objeto de finiquitar el Convenio. Trayendo como consecuencia, que se desconozcan los detalles finales de la aplicación de los recursos financieros y la ejecución física de la obra. Las situaciones expuestas, obedecen a debilidades del sistema de control interno relacionadas con la ausencia de coordinación, seguimiento de la obra y asesoramiento a la MTA, por parte de HIDROCAPITAL en la ejecución del proyecto.

HIDROCAPITAL, no suscribió el contrato de fideicomiso para la administración y financiamiento del proyecto “Mejora en el Abastecimiento y Distribución de Agua Potable en la localidad Vista al Aeropuerto”, con alguna institución financiera autorizada a fin de actuar como administrador de los recursos asignados al referido proyecto por Bs.F. 200,00 mil en su defecto, en fecha 30-09-2005 aperturó una cuenta de ahorros en la entidad financiera BANFOANDES Banco Universal, denominada Cuenta Comunidad-Hidrológica, tal como lo señala el Manual de Normas Operativas para la Ejecución de los Proyectos Comunitarios elaborados por las Mesas Técnicas de Agua, no obstante que el Convenio de fecha 27-09-2005, suscrito entre HIDROCAPITAL y la MTA, establece en la cláusula octava numeral 2, que HIDROCAPITAL tiene la obligación de suscribir el respectivo contrato de fideicomiso para el financiamiento del proyecto. La situación descrita obedeció a que HIDROCAPITAL tomó como modelo para la elaboración de los contratos un formato preestablecido en el que se indicaba la figura del fideicomiso. Trayendo como consecuencia, que no se cuente con un documento formal en el que se establezcan las condiciones mínimas necesarias para el control de los recursos a ser desembolsados para la ejecución de la obra y adecuar los procedimientos a las necesidades o requerimientos ajustados a la realidad.

De la revisión realizada al presupuesto del proyecto de la obra, se observó que la partida N° 25 denominada “gastos logísticos”, fue expresada en unidad de Suma Global (SG), por un monto de Bs.F. 62.637,46 que representa el 31,32%

del total de Bs.F. 200,00 mil destinados a la ejecución del proyecto, es decir, no se especifican los rubros que engloba la referida partida, sin que se permita conocer el detalle de los gastos logísticos, como medio de control para cuantificar el porcentaje de gastos realizados, ni los recursos financieros relacionados. Sobre el particular, el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del sector Público LOAFSP, (Gaceta Oficial N° 37.978 del 13-07-2004), expresa que “el sistema de control interno tiene por objeto asegurar el acatamiento de las normas legales, salvaguardar los recursos y bienes que integran el patrimonio público, asegurar la obtención de información administrativa, financiera y operativa útil, confiable y oportuna para la toma de decisiones, (...) en concordancia con las políticas prescritas y con los objetivos y metas propuestas, así como garantizar razonablemente la rendición de cuentas”. De igual manera, el artículo 2 numeral 3, de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO) Gaceta Oficial N° 5.096 del 16-09-96, establece que forman parte del contrato, el presupuesto de la obra a ejecutar que debe comprender la descripción de las partidas para la ejecución de la obra, las unidades de medida y las cantidades de obra por partidas. Situación que no garantiza la correcta rendición de cuentas y salvaguarda de los recursos.

No se evidenciaron los soportes documentales vinculados con las facturas comprobatorias de los pagos efectuados por Bs.F. 35.572,96, que representan 17,79 % del total asignado al proyecto (Bs.F. 200,00 mil), no obstante que el artículo 131 de la LOAFSP, establece que “el sistema de control interno tiene por objeto asegurar el acatamiento de las normas legales, salvaguardar los recursos y bienes que integran el patrimonio público, asegurar la obtención de información administrativa, financiera y operativa útil, confiable y oportuna para la toma de decisiones (...), en concordancia con las políticas prescritas y con los objetivos y metas propuestas, así como garantizar razonablemente la rendición de cuentas”. De igual manera, el artículo 23 de las Normas Generales de Control interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97, expresa que todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben ser respaldadas con la suficiente documentación justificativa. En este sentido, los documentos deben contener

información exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico u otros sistemas de archivo. Situación, se generada por la falta de implementación de controles vinculados a la rendición de cuentas, por parte de HIDROCAPITAL, que no garantizan el adecuado y transparente manejo de los recursos asignados para la ejecución del proyecto.

Se realizaron desembolsos a la MTA “Vista al Aeropuerto”, durante la paralización de la obra, evidenciados en los movimientos bancarios de la Cuenta Ahorro, tales como, registro de un abono en fecha 15-03-2006 por Bs.F. 60.000,00, movimientos de retiros y transferencias, pago de tuberías, accesorios y soldaduras por un total de Bs.F. 45.842,05 de los cuales, se evidenció movimiento por Bs.F. 19.417,55 sin soporte documental. Así mismo, se evidenció que en la cuenta corriente, se registraron haberes por un total de Bs.F. 15.532,85 y débitos por Bs.F. 11.430,03 para la adquisición de alimentos, reposición de caja chica, materiales de ferretería y montos sin respaldo de cheque ni factura. Los aspectos antes descritos, se generaron por la falta de implementación de controles vinculados a la rendición de cuentas, por parte de HIDROCAPITAL, orientados a garantizar el adecuado y transparente manejo de los recursos asignados para la ejecución del proyecto. Situación que no permite a la empresa conocer el uso y destino de los recursos otorgados y la confiabilidad a los pagos efectuados.

No se evidenció hoja de cálculo del proyecto y el plano de planta y de detalle, no obstante lo establecido en el artículo 3 literales “A.5”, “A.6” y “A.7” de las NSPPCARMISPDU, que señalan que los proyectos de instalaciones sanitarias deben contener: plano de planta de la red de distribución, planos de planta y perfiles y planos de detalles de las tuberías; siendo estos elementos esenciales para la obtención de cantidades de obras, diámetro y longitudes de tuberías, válvulas y nodos, entre otros, necesarios para elaborar la estructura de costos que conforma el presupuesto de la obra. Al respecto, la Coordinación de Planificación de HIDROCAPITAL, debido a la pérdida de archivos, no cuentan con la hoja de cálculo, así como, los planos de planta y de detalle del proyecto, por las razones antes mencionadas por la Hidrológica. Tal situación trae como consecuencia que no se disponga de procedimientos relativos a la protección

y salvaguarda contra pérdidas y sustracción de los equipos, programas e información procesada.

En los sectores 1, 2 y 3, el cruce de tubería de aguas blancas con aguas servidas, se dispusieron sin conservar las distancias de separación mínimas, no obstante, lo establecido en el artículo 34 de la NSPPCARMISPDU, el cual indica que cuando se instale tuberías para la conducción de agua potable, y estas se crucen con colectores cloacales o ramales, de empotramiento, la tubería para la conducción de agua potable estará siempre por encima del colector cloacal o ramal de empotramiento. La distancia vertical libre entre la parte inferior de la tubería de agua potable y la parte superior del colector o ramal de empotramiento en el punto de cruce será de 0.20 metros como mínimo. Cuando en circunstancias debidamente justificadas, no pueda mantenerse la distancia vertical libre mínima de 0.20 metros en el punto de cruce de ambas tuberías se tomaran las precauciones necesarias. Situación que obedece a que el proyecto fue elaborado por la comunidad, cuyas viviendas fueron construidas en un área de desarrollo no controlado, que no cumple con las normas de Ordenación Urbanísticas. Situación que genera la posibilidad de contaminación del agua potable en caso de ruptura o filtraciones en las tuberías.

Conclusiones

Como resultado a la evaluación al Convenio suscrito por HIDROCAPITAL y la MTA “Vista al Aeropuerto”, estado Vargas, para la Ejecución del Proyecto Abastecimiento y Distribución de Agua Potable, se determinó que se inicio sin contar con los procedimientos formalmente definidos al evidenciarse que el Manual de Normas Operativas para la Ejecución de los Proyectos Comunitarios, se aprobó en fecha posterior a la fecha de suscripción del Convenio HIDROCAPITAL-MTA; debilidades vinculadas con el Sistema de Control Interno y de planificación que no permitió ejercer el control y seguimiento de los recursos asignados al Proyecto; falta de suscripción del contrato de fideicomiso para la administración y financiamiento del proyecto, desembolsos realizados sin considerar los porcentajes establecidos en el cronograma de desembolsos, gastos sin estar debidamente respaldados con los soportes documentales (recibos de pagos y facturas); así como, deficiencias

observadas de coordinación y seguimiento a la MTA, por parte de la empresa hidrológica en la ejecución del Proyecto al no tener información técnica completa, tales como Memoria descriptiva, análisis hidráulico, planos de detalle, presupuesto modificado, así como fallas referidas a la colocación inadecuada de la tubería de agua potable de diámetro 4 pulgadas, incumplimiento de las distancias mínimas de separación entre el cruce de tubería de aguas blancas con aguas servidas. Situaciones como las mencionadas, inciden negativamente en la gestión de HIDROCAPITAL, en el sentido que toda persona tiene derecho a que se le preste el servicio público de agua potable y saneamiento en beneficio general de la comunidad, todo ello conforme a lo dispuesto en los artículos 82 y 184 de la Carta Magna que garantice a toda persona contar con los servicios básicos esenciales que incluya un hábitat que humanice las acciones vecinales y comunitarias para una satisfacción progresiva de este derecho.

Recomendaciones

En atención a las observaciones contenidas en el presente Informe, esta Contraloría General de la República, exhorta a la Junta Liquidadora de HIDROCAPITAL lo siguiente:

- Abocarse a subsanar las fallas y deficiencias observadas con relación a la administración, supervisión, control y ejecución del Convenio suscrito entre la empresa hidrológica y la MTA para el abastecimiento y distribución de agua potable.
- HIDROVEN e HIDROCAPITAL deben adoptar un adecuado sistema que les permita ejercer el control y seguimiento de los recursos asignados a las Mesas Técnicas de Agua, para la ejecución de los proyectos a los fines de garantizar el eficiente servicio de agua potable y saneamiento de la comunidad.
- Velar que los desembolsos se ejecuten según el cronograma de actividades, con miras a lograr un manejo eficiente de los recursos financieros asignados a la ejecución de los proyectos en el tiempo y condiciones previstas para ello, evitar daños al patrimonio y asegurar la transparencia de los procesos efectuados.
- Abocarse a dar la asesoría técnica necesaria que requieran las Mesas Técnicas de Agua, a fin de unificar

los criterios, que permitan concluir la ejecución de los trabajos en forma satisfactoria.

- Ejercer las acciones correspondientes a los fines de concluir la ejecución de los trabajos y efectuar el cierre administrativo del proyecto de mejora para el abastecimiento y distribución de agua potable.

C.A. HIDROLÓGICA DEL CARIBE (HIDROCARIBE)

CONTRATACIÓN DE SERVICIO Y OBRAS SUSCRITAS

La C.A. Hidrológica del Caribe (HIDROCARIBE), es una empresa integrada a la estructura general del Estado, es decir, forma parte de los entes descentralizados funcionalmente, lo que la hace partícipe de un sistema mixto de Derecho. Así, se rige por normas de Derecho Privado en cuanto a su creación, organización y funcionamiento, y está sujeta a normas de Derecho Público. Opera como una empresa bajo la tutela de la C.A. Hidrológica Venezolana (HIDROVEN), adscrita al Ministerio del Poder Popular para el Ambiente (MPPA), siendo su objeto principal, la administración, operación, mantenimiento, ampliación y reconstrucción de los sistemas de distribución de agua potable y de los sistemas de recolección, tratamiento y disposición de aguas residuales en los estados Anzoátegui, Sucre y Nueva Esparta.

La estructura organizativa de la empresa presenta un nivel corporativo, conformado por la Asamblea de Accionistas, Junta Directiva, Consejo General, Unidad de Auditoría Interna, Presidencia, Vicepresidencia, Unidades Asesoras, Unidades de Apoyo y un nivel conformado por las sucursales Anzoátegui Norte (Acueducto Metropolitano), Anzoátegui Sur, Nueva Esparta y Sucre. Por su parte, las Gerencias de Sucursales tienen entre sus atribuciones: coordinar y decidir conjuntamente con la Gerencia de Inspección, Construcción y Funcionamiento, los planes de proyectos, obras y programas de operación y mantenimiento en los estados Anzoátegui, Sucre y Nueva Esparta; celebrar de acuerdo a las leyes vigentes, contratos de estudios, proyectos, adquisiciones y construcciones; así como, velar porque sean ejecutadas la inspecciones de las obras y el funcionamiento de los sistemas, entre otras.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a la evaluación de 47 contratos de servicio y obras suscritos por HIDROCARIBE, durante los años 1995, 1997 al 2002, y tuvo como objetivos específicos, evaluar la legalidad y sinceridad de los contratos suscritos por HIDROCARIBE, con las empresas operadoras y de la deuda existente.

Observaciones relevantes

Los Presidentes de HIDROCARIBE para los años 1995, 1997 al 2002, aprobaron la suscripción de 26 contratos de servicios con empresas operadoras, por el procedimiento de adjudicación directa, argumentando la necesidad de suministrar el servicio de agua a la colectividad, a través de puntos de cuenta que no se conformaron como un acto motivado, no obstante, lo previsto en el artículo 30 de la Ley de Licitaciones (LL) Gaceta Oficial N° 34.528 de fecha 10-08-90 y Gaceta Oficial N° 36.008 de fecha 26-07-96, así como, los artículos 75, 77 y 72 *ejusdem* (Gaceta Oficial N° 5.386 Extraordinario de fecha 11-10-99, Gaceta Oficial N° 37.097 de fecha 12-12-2000 y Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001), respectivamente, relacionados con los procesos de adjudicación por licitación selectiva vigentes para esos años, si el contrato a ser otorgado es por un precio superior a lo establecido en la normativa legal que regula la materia; y a lo previsto en el artículo 29 referido a la adjudicación mediante el proceso de licitación general vigente durante el año 1997, el cual establece para la contratación de servicios, si el contrato a ser otorgado es por un monto estimado superior a Bs.F. 70,00 mil. Al respecto, no se evidenciaron mecanismos dirigidos a la revisión de los contratos, así como, de una planificación adecuada que permita establecer los cronogramas para la contratación de empresas, de acuerdo a las necesidades en la prestación de servicios a los efectos de adecuarlos a los procedimientos establecidos en la LL. Esta situación generó que las contrataciones efectuadas se realizaran al margen de las previsiones de la Ley antes indicada y por lo tanto vulnera la razón y su espíritu, en cuanto a los procedimientos establecidos para la selección de

contratistas, los cuales están dirigidos a asegurar la transparencia, eficiencia y honestidad de los mismos.

De la revisión realizada a las pagos efectuados por la Hidrológica durante los años 1995, 1997 al 2001, se determinaron retenciones laborales por Bs.F. 1,33 millones, de los cuales la empresa a la fecha de la presente actuación fiscal, ha pagado Bs.F. 1,27 millones, manteniendo una deuda por cancelar de Bs.F. 61,66 mil, en este sentido, los contratos suscritos establecen en la cláusula destinada a la garantía laboral que, de no tener que disponer del monto de dichas retenciones, los mismos le serian pagados a la contratista, 12 meses después de finalizada la relación de trabajo. Al respecto, la Gerencia de Administración y Finanzas no contaba con un efectivo sistema de control interno que garantizara la cancelación oportuna de las retenciones laborales. Esta situación limitó a los extrabajadores de las empresas operadoras obtener el pago de la deuda.

Del monto pagado por concepto de retenciones laborales a empresas operadoras, Bs.F. 86,11 mil, fueron imputadas a la partida 4.03 "Servicios no Personales", correspondientes al gasto del ejercicio presupuestario, durante el cual se emitió el cheque, no obstante, lo previsto en el Plan Único de Cuentas, actual Clasificador Presupuestario de Recursos y Egresos prescrito por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), el cual establece la partida presupuestaria 4.06 Servicio de la Deuda Pública y Disminución de otros Pasivos, la cual esta dirigida a la disminución de otros pasivos financieros contraídos por el sector público. Al respecto, la Gerencia de Administración y Finanzas no efectuó un efectivo control sobre la información contenida en los soportes documentales, referido a la imputación presupuestaria, así como, la Gerencia de Planificación y Presupuesto, no llevaba para esos años, el control sobre este tipo de pagos, efectuando su registro al momento del compromiso y de la presentación de la valuación como causada, origen de la retención laboral. Esta situación disminuyó la disponibilidad de las partidas afectadas, así como, de los objetivos y metas establecidos en el Plan Operativo de la Hidrológica.

Se cancelaron valuaciones por servicios u obras efectuados en el Acueducto Metropolitano durante los años 1995, 1997 al 2002, por Bs.F. 478,33 mil, sin el control previo al pago, no obstante, lo previsto en el artículo 70 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Gaceta Oficial N° 5.017 Extraordinario de fecha 13-12-95), hoy 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, la cual establece que el control interno es responsabilidad de las respectivas autoridades jerárquicas, sin perjuicio de que la Contraloría pueda evaluar, orientar, coordinar y, en caso necesario, prescribir los sistemas y normas de control interno, normas recogidas igualmente en el artículo 38 parágrafo 2 *ejusdem*, el cual establece los requisitos que deben cumplirse antes de proceder a realizar los pagos; en concordancia a lo previsto en el literal a) de las Normas Generales para el Trámite de Pagos de HIDROCARIBE de fecha 27-11-91, el cual establece dentro del recorrido de las valuaciones, a la subgerencia de contraloría cuando el pago es por la sucursal; en concordancia con lo previsto en las funciones de la Contraloría Interna, del Manual de Organización de HIDROCARIBE, de fecha 04-06-97, el cual establece ejercer el control previo de pagos y compromisos asumidos por el Nivel Corporativo en los actos administrativos siguientes: contratos de obra, servicios, entre otros. Al respecto, la Unidad de Auditoría Interna y la Tesorería de la Hidrológica, no efectuaron un efectivo control interno sobre las valuaciones y pagos realizados con ocasión de los contratos de servicio y obras suscritos con empresas operadoras. Esta situación limitó a las autoridades de la empresa sobre los soportes documentales y el cumplimiento de las previsiones legales a los efectos del pago.

Conclusiones

Como resultado de la evaluación practicada a las actividades desarrolladas por la C.A. Hidrológica del Caribe (HIDROCARIBE), en la suscripción de contratos de servicios u obras durante los años 1995, 1997 al 2002, se constató que la empresa no estableció mecanismos efectivos de control interno y de planificación, dirigidos a la contratación de empresas operadoras y de los pagos efectuados, por cuanto: se contrataron servicios

y obras por el procedimiento de Adjudicación Directa con prescindencia del acto motivado que justificara la adjudicación; se establecieron retenciones laborales sin cancelar; observándose, que del monto cancelado por este concepto, algunos de ellos fueron imputados a una partida presupuestaria distinta a la partida de pasivos; además, pagaron valuaciones por servicios u obras efectuados en el Acueducto Metropolitano, sin el control previo al pago que le correspondía realizar a la subcontraloría de Anzoátegui Norte y a la Contraloría Interna de la Hidrológica, actual Unidad de Auditoría Interna.

En este orden de ideas, la Hidrológica sólo efectuaba actividades de supervisión y control sobre la ejecución de los trabajos; por lo que se considera improcedente, la aplicación de normas que regulen situaciones y relaciones jurídicas derivadas del mismo, más aun cuando el ente contratante está liberado de responsabilidad civil o laboral respecto a los trabajadores contratados por la contratista.

Recomendaciones

Se insta al Presidente y demás miembros de la Junta Directiva de HIDROCARIBE, a considerar lo siguiente:

- Instar a la Gerencia de Administración y Finanzas y a la Gerencia de Área de Proyectos e Infraestructura, para que establezcan mecanismos de control interno orientados a la evaluación, control y seguimiento de los procesos de adjudicación de los contratos de servicios.
- Establecer mecanismos efectivos de control interno, que garanticen la cancelación oportuna de las retenciones laborales, ajustada a la normativa que regula este tipo de contratos.
- Instar a la Gerencia de Planificación y Presupuesto a implementar un efectivo sistema de control presupuestario, que permita que los recursos presupuestarios de la empresa, se orienten hacia la consecución de los objetivos y metas previamente establecidos en el correspondiente Plan Operativo Anual, estimando para cada ejercicio fiscal, y a ejercer un estricto control y supervisión de la disponibilidad presupuestaria en las partidas y específicas, antes de proceder a los pagos.

- Instar a la Gerencia de Administración y Finanzas, cuente con un efectivo sistema de control interno que garantice la supervisión y control de los soportes documentales del pago.

C.A. VENEZOLANA DE TELEVISIÓN (VTV)

ADQUISICIONES DE VEHÍCULOS

La C.A. Venezolana de Televisión (VTV), es una empresa del Estado venezolano, integrada a la estructura general del Estado, es decir, forma parte de los entes descentralizados funcionalmente, lo que la hace participe de un sistema mixto de Derecho. Así, se rige por normas de Derecho Privado en cuanto a su creación, organización y funcionamiento, y está sometida a normas de Derecho Público y, por tanto sujeta al control de este Máximo Órgano Contralor, de conformidad con lo previsto en el artículo 9, numeral 10 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, ello sin perjuicio del control que le corresponde ejercer a su órgano de control fiscal interno.

VTV está adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información y tiene por objeto el servicio de comunicación social por los medios de transmisión y difusión radial y televisiva, con sus propias instalaciones y redes de radiodifusión sonora y audiovisual, o por cualquier otro medio de explotación comercial de las concesiones y autorizaciones públicas que se le hayan otorgado al efecto.

La estructura organizativa vigente aprobada en febrero de 2005, es del tipo jerárquico y está conformada por Junta Directiva, Auditoría Interna, Presidencia, Consultoría Jurídica, Vicepresidencia Ejecutiva, Vicepresidencia de Contenido y Vicepresidencia de Soporte Tecnológico. Para el desarrollo de las actividades y apoyo de la empresa, se cuenta con las Gerencias de Administración y Finanzas, Recursos Humanos, Comercialización y Ventas, Programación, Producción, Ingeniería, Transmisiones. El presupuesto aprobado a VTV por Bs.F. 67,26 millones, para el ejercicio fiscal 2005 (Gaceta Oficial N° 5.750 Extraordinario del 29-12-2004), fue modificado a Bs.F. 186,20 millones.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a verificar si las adquisiciones de vehículos realizadas por VTV durante el año 2005, cumplieron con las disposiciones previstas en la normativa vigente y a constatar el control interno aplicado en las operaciones de adquisición de vehículos realizadas por la empresa.

Observaciones relevantes

La Junta Directiva de la empresa aprobó la adquisición de 40 vehículos por vía de Adjudicación Directa, de los cuales adquirió 34 vehículos por Bs.F. 2,51 millones a dos empresas de la Administración Pública, cuyo objeto social de acuerdo con el documento constitutivo y estatutos es realizar operaciones de crédito a corto y largo plazo: el descuento de letras de cambio y cualquier otros efectos comerciales; la compra y venta de bienes muebles e inmuebles y cualquier otra actividad comercial lícita que convenga a los intereses de la Sociedad. Y el mantenimiento, limpieza, conservación y preservación de toda clase de bienes muebles e inmuebles o cualquier otra actividad de lícito comercio, respectivamente), no está vinculado con las funciones conferidas en sus documentos de creación, ni con los fundamentos y atribuciones legales que le dieron origen como Empresas del Estado, por cuanto, no se corresponde con la negociación realizada, ni son los únicos proveedores de este rubro, evidenciándose documentos que permiten inferir que actuaron como intermediarias en la compra de los referidos vehículos, con lo cual, VTV incurrió en costos adicionales, en detrimento de su patrimonio, no obstante que es un hecho público y notorio que en el ámbito nacional, existe una red de distribuidores de vehículos, a través de empresas concesionarias para satisfacer la demanda de las distintas marcas y modelos.

Cabe precisar, que toda actividad mercantil que desarrollen las referidas empresas, con la finalidad de cumplir con su objeto social, misión y visión institucional, deben estar enmarcadas esencialmente con su actividad de servicio y encuentran como limitación la circunstancia de que las mismas guarden relación con su objeto de creación. No

obstante que en los citados Estatutos Sociales de las referidas empresas de la Administración Pública, establecen en el último aparte de su objeto lo siguiente: “y cualquier otra actividad comercial lícita que convenga a los intereses de la Sociedad.” y “en general todas aquellas actividades de lícito comercio relacionadas con el objeto social de la compañía que los accionistas consideren de interés para la empresa”, respectivamente.

Al respecto, en criterio de este Órgano Contralor, debe entenderse tal atribución en el contexto de la idea principal de esos mismos párrafos, es decir, “el descuento de letras de cambio y cualquier otros efectos comerciales; la compra y venta de bienes muebles e inmuebles” y “mantenimiento, limpieza, conservación y preservación de toda clase de bienes muebles e inmuebles” o que sean afines o conexos con la actividad de servicio de cada una de las aludidas empresas. En consecuencia, no puede entenderse de manera amplia, sino restringida a la esencia del objeto social, por cuanto como empresas públicas, creadas bajo la forma de Derecho Privado, corresponden a lineamientos estratégicos, emanados del Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de la Defensa, actual Ministerio del Poder Popular para la Defensa, potestad conferida al Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 156, numeral 7 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario del 24-03-2000).

Visto de esta forma, resulta claro que si el Estado decide utilizar la figura de las sociedades anónimas para intervenir en la economía del país, lo hace atendiendo a la satisfacción del interés general, en razón de ello, las referidas sociedades se encuentran limitadas al cumplimiento de los fines que orientaron su creación, pues independientemente de que se encuentren sometidas al Derecho Privado, no pueden dirigir su actuación a la obtención de un mero lucro, que conlleve a apartarse de los criterios que determinaron su constitución, olvidando que fueron creadas con bienes del patrimonio público y que toda empresa pública debe perseguir de manera directa o indirecta, fines de interés general.

En tal sentido, dichas adquisiciones debieron ser sometidas a los procedimientos previstos en la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario del 13-11-2001), vigente para la fecha de la contratación, actual Ley de Contrataciones Públicas (Gaceta Oficial N° 38.895 del 25-03-2008), por cuanto el monto excedía las cantidades legalmente exigidas para iniciar una licitación general, proceso mediante el cual, VTV podría realizar un seguimiento coordinado y efectivo de la selección del proveedor, en el cual se respetaran los principios de economía, transparencia, honestidad, eficiencia, igualdad, competencia y publicidad previstos en la citada Ley de Licitaciones y se obtuvieran las garantías pertinentes y suficientes a los efectos de salvaguardar su patrimonio.

Conclusión

De la evaluación efectuada a los procesos de adquisición de vehículos, realizados por VTV, se determinó que la Junta Directiva autorizó la adquisición de 34 vehículos por Bs. 2,51 millones, a 2 empresas de la Administración Pública, a través del procedimiento de adjudicación directa, no obstante que el monto excedía las cantidades legalmente previstas en la Ley de Licitaciones vigente para la fecha de la negociación.

Recomendaciones

En atención a las observaciones contenidas en el presente Informe, y con el firme propósito de que las mismas sean atendidas y subsanadas en beneficio de una gestión efectiva y eficiente que tienda a la optimización de los recursos y a la salvaguarda del patrimonio del Estado, esta Contraloría General de la República, a los fines de garantizar un adecuado manejo de los recursos públicos entregados para cumplir con su objeto de creación, insta a la máxima autoridad del VTV a implementar los mecanismos de control interno necesarios dirigidos a enmarcar los procesos licitatorios al contenido de las disposiciones establecidas en la Ley de Contrataciones Públicas, que le permitan adquirir bienes y servicios bajo criterios de economía, transparencia y a precios justos y razonables que no generen posibles daños al patrimonio de la entidad, y al mismo tiempo redunde en el fortalecimiento del Sistema de Control Interno.

EMPRESA NOROCCIDENTAL DE MANTENIMIENTO Y OBRAS HIDRÁULICAS C.A. (ENMOHCA)

DESIGNACIÓN DEL TITULAR DEL ÓRGANO DE CONTROL FISCAL INTERNO

ENMOHCA, es una empresa del Estado venezolano, adscrita al Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, constituida con el objeto de ejecutar obras, tales como: acueductos, colectores de aguas servidas, plantas de potabilización, plantas de tratamiento, rectificación de cauces de los ríos, dragado y protección de márgenes y diques, pudiendo desarrollar toda actividad necesaria para garantizar la perpetuidad de esa infraestructura en la región nor-occidental del país, de acuerdo con las políticas establecidas por su órgano de adscripción. Su estructura organizativa se distribuye de la manera siguiente: Junta Directiva; Presidencia; Gerencia General, gerencias operativas (de Construcción y de Administración y Finanzas); Consultoría Jurídica; Unidad de Auditoría Interna; y 13 coordinaciones (4 generales dependientes de la Gerencia General y 9 operativas de las gerencias de Construcción y de Administración y Finanzas). La Unidad de Auditoría Interna (UAI) de ENMOHCA, se encuentra adscrita a la Junta Directiva de la empresa, conforme el manual de organización aprobado en fecha 18-12-2007, y se encuentra en proceso de selección y designación por concurso público del titular para el cargo de Auditor Interno; en este sentido, en fecha 25-05-2008, se publicó en los diarios El Nacional y El Informador, los requerimientos para participar en el concurso.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación se orientó a evaluar el proceso de selección para la provisión del cargo de Auditor Interno mediante concurso público durante el primer semestre del ejercicio 2008, siendo revisados la totalidad de los 8 expedientes consignados.

Observaciones relevantes

La selección y designación del jurado calificador del concurso para la provisión del cargo de Auditor Interno, se realizó de acuerdo con los requisitos y procedimientos prescritos en los artículos 16 y 27 del Reglamento sobre

los Concursos para la Designación de los Titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Nacional y sus Entes Descentralizados (Gaceta Oficial N° 38.386 de fecha 23-02-2006); no obstante, los documentos relativos al concurso, no se encontraban archivados en el expediente elaborado por ENMOHCA, a los fines de su resguardo. Tal situación deja en evidencia debilidades de control interno en el archivo y resguardo de la documentación en cuestión, toda vez que no se cumple con lo previsto en el artículo 12, numeral 8 del citado Reglamento, que señala, que en el expediente del concurso se deberá archivar la información producida con ocasión de éste, lo cual incluye la documentación soporte del cumplimiento de los requisitos exigidos para el nombramiento de los miembros del jurado calificador del concurso. En ese sentido, la situación descrita limita el acceso oportuno a la información en ellos contenida, y restringe el derecho de los participantes a obtener copia de toda la documentación generada en el proceso, así como a los distintos órganos de control fiscal en el ejercicio de las funciones que legalmente tienen atribuidas.

El puntaje asignado por parte de los miembros del jurado calificador, en la fase orientada a la evaluación de la experiencia laboral de los participantes, difiere en todos los casos con el puntaje determinado por esta Contraloría General con base en el baremo definido en los artículos 33 y 34 del Reglamento, conforme se detalla a continuación:

En la evaluación realizada se le asignó a la participante N° 1, un puntaje de 51,50 en la fase correspondiente al análisis de su experiencia laboral, no obstante le correspondía un total de 54,50 puntos, toda vez que no fue calificada su experiencia en el cargo de Auditor I en la Contraloría del estado Lara, durante el período del 01-01-99 al 01-01-2000, cuyos soportes reposan en el expediente del concurso.

Se le asignó a la participante N° 4 en la fase de experiencia laboral, un total de 77 puntos, no obstante le correspondían 59,50 (Se le otorgaron 17,50 puntos adicionales). Al respecto, esta Contraloría General observa que en la planilla denominada "Antecedente de servicio" de la participante emanada del entonces Ministerio de la Producción y el Comercio de fecha 27-08-2001, se señala en la casilla

correspondiente al título del cargo, la denominación de Directora General Sectorial, y en la constancia emitida por el entonces Ministerio de Industria y Comercio, de fecha 14-12-99, se señala el desempeño de la participante para esa misma época como Contralor Interno de ese ente. En tal sentido, esta Contraloría General tomó en consideración lo correspondiente a los años de servicio, en el cargo de Contralor Interno, no considerando ninguna puntuación para el cargo de Directora General Sectorial por cuanto resulta incompatible el ejercicio simultáneo de tales cargos en un idéntico período y en un mismo ente.

Al participante N° 8 en la fase correspondiente a la evaluación de capacitación, le fue asignado un puntaje de 25,40, no obstante le correspondían 24,90 puntos por cuanto un idéntico curso denominado “Papeles de Trabajo y Redacción de Informes de Auditoría” fue realizado en 2 ocasiones, y fue computado en iguales oportunidades por 0,50 puntos cada una. Caso contrario, en la fase correspondiente a la evaluación de la experiencia laboral, cuando le fue asignado un puntaje de 36,50, correspondiéndole 54,50 puntos, conforme se evidencia de su experiencia laboral ya que su desempeño como Director de Control Posterior de la Alcaldía de Iribarren, del 16-05-2005 al 12-06-2008 no fue computado por el jurado calificador.

En este sentido, vale señalar que en base a la puntuación obtenida en esta fase del proceso, fueron seleccionadas a la entrevista de panel, las aspirantes Nros. 1 y 4, a quienes les correspondía un puntaje casi idéntico o ligeramente superior al del aspirante N° 8, conforme a las estimaciones de esta Contraloría General, sin embargo, este último no accedió a esa fase en virtud de los señalamientos antes expuestos. Esto obedece a fallas de verificación y evaluación de las respectivas credenciales por parte del jurado calificador, lo cual evidencia debilidades en los mecanismos de control interno implementados durante el referido concurso, que no permitieron corregir o detectar los errores u omisiones ocurridos en la realización del proceso y por ende, presentar un resultado ajustado a los principios que rigen la materia de los concursos públicos. Tal situación afectó la objetividad e imparcialidad del proceso de selección de los participantes ya que condujo a la proclamación de un resultado no ajustado a la condición

real derivada de la evaluación de la experiencia laboral, lo que finalmente no permitió al participante N° 8 acceder a la entrevista de panel.

El jurado calificador en la tercera fase del concurso decidió descalificar a la participante N° 4, con fundamento en la omisión de información por parte de la aspirante relacionada con la selección de la aspirante para el ejercicio del cargo de Contralor Interno del Instituto Nacional de Hipódromos (INH) durante el año 2000, así como de su posterior destitución durante el año 2001 por la Junta Liquidadora de ese Instituto, previa autorización de este Máximo Órgano de Control, tal como lo indicara la Coordinación de Concursos de la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna (SUNAI); además se adicionó la omisión por parte de la participante de suministrar información en relación con sus anteriores descalificaciones en concursos similares, celebrados en el Banco Central de Venezuela (BCV) y en el Instituto Aeropuerto Internacional de Maiquetía (IAIM), considerada imprescindible por parte del jurado para su preselección y calificación definitiva, y por tanto, acceder a dicha etapa conforme los requisitos previstos para el cargo en el artículo 14 del referido Reglamento, que establece como requisito indispensable la solvencia moral del aspirante, declarando ganadora a la aspirante N° 1.

Sólo se encontraba foliada la documentación soporte de la síntesis curricular de los participantes, y no se encontraba archivada la comunicación suscrita por parte del jurado calificador dirigida a la Contraloría General de la República, donde solicitaron la información relacionada con el registro de inhabilitados, ni el punto de cuenta aprobado por la Junta Directiva de ENMOHCA mediante el cual, fue designado el jurado calificador del concurso. Sobre el particular, el artículo 12 del Reglamento, señala que por cada concurso convocado, el funcionario designado para formalizar las inscripciones, formará un expediente al que insertará la documentación siguiendo un orden cronológico, en el que deberá enumerarse en forma consecutiva, tanto en números como en letras, cada uno de los folios que lo conforman. Situación que reitera las debilidades de control en el archivo y resguardo de la documentación, que no garantiza

la transparencia ante terceros, en razón de que pudiese alterarse documentación significativa para la valoración realizada e influir en los resultados.

Conclusiones

Como resultado de la evaluación al proceso de selección del Auditor Interno de la empresa ENMOHCA, efectuado durante el año 2008, se constató que durante su realización no se dio estricto cumplimiento a los parámetros establecidos en la normativa legal vigente, en atención a que en cada uno de los casos revisados, el puntaje asignado por el jurado calificador del concurso, difirió con respecto a lo que realmente le correspondía a cada participante de acuerdo con lo previsto en el baremo definido en el Reglamento, esto condujo a un resultado no ajustado a la condición real de capacitación y de experiencia laboral de los participantes; aunado a ello, no se encontraba foliado al momento de su revisión por parte de esta Contraloría General de la República, el respectivo expediente del concurso, ni se encontraba archivada en el mismo la información y documentación soporte al proceso de selección y designación del respectivo jurado.

Recomendaciones

Se insta a las máximas autoridades de ENMOHCA a considerar con particular énfasis en los aspectos que se indican a continuación:

- Ser vigilante de que el Jurado Calificador que se designe para llevar a cabo los procesos de selección del Titular de la Unidad de Auditoría Interna de la empresa, se rija por las disposiciones previstas en la normativa vigente que regula el proceso de Selección de los Titulares de los Órganos de Control Fiscal Interno; ello con el objeto de garantizar la objetividad, validez y confiabilidad de los resultados del proceso, en estricto cumplimiento de las atribuciones y deberes previstos en la normativa que regula la materia.
- Implementar los mecanismos de control interno pertinentes, a objeto de asegurar que todos los documentos generados con ocasión del concurso, sean incorporados y debidamente foliados, antes de proceder al resguardo de la información emitida en la Gerencia

de Recursos Humanos, con el fin de garantizar la transparencia del proceso.

FONDO DE DESARROLLO MICROFINANCIERO (FONDEMI)

PROCESO DE FORMACIÓN, PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE LOS BANCOS COMUNALES

El FONDEMI, fue creado mediante el Decreto N° 1250 del 14-03-2001 (Gaceta Oficial N° 37.164 del 23-03-2001), con fuerza de Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero, como un ente con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente, está integrado a la estructura general del Estado, y sujeto al control de este Máximo Organismo Contralor de conformidad con lo previsto en el artículo 9, numeral 6 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGRSNCF) Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001, ello sin perjuicio del control que le compete ejercer a su Órgano de Control Fiscal Interno; actualmente se encuentra tutelado por el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, según Decreto Presidencial N° 6.732 (Gaceta Oficial N° 39.202 del 17-06-2009). El objeto principal de FONDEMI, según el artículo 9 del Decreto con fuerza de Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero, es el de apoyar las políticas de fomento, desarrollo y fortalecimiento del sistema microfinanciero en los términos del Decreto de creación. En este sentido, el artículo 4 ejusdem prevé que, la actividad microfinanciera será desarrollada por los entes de ejecución, los cuales pueden ser Asociaciones Civiles, Fundaciones, Cooperativas de Ahorros y Créditos y Otras Organizaciones públicas o privadas constituidas, adoptando o no forma de Banco.

La estructura organizativa actual de FONDEMI, fue aprobada por el Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo mediante oficio N° 000318 del 19-03-2008, la cual consta de una Junta Directiva, Auditoría Interna, Presidencia, Consultoría Jurídica, Oficinas de Recursos Humanos, Gestión Comunicacional, Atención al Ciudadano, Planificación y Presupuesto, Administración y Finanzas y Sistemas y Tecnología de Información, una Gerencia General de la cual dependen las Gerencias de: Formación para el Poder Comunal, Evaluación de Proyectos

y Acompañamiento Socioproductivo, Inversión Social y la Gerencia de Comercialización.; así mismo se encuentran las Coordinaciones Estadales.

Para el ejercicio 2007, FONDEMI, contó con un presupuesto de Ingresos y Gastos, (Gaceta Oficial N° 5.828 Extraordinario del 11-12-2006), por el orden de Bs.F. 88,62 millones. El presupuesto experimentó modificaciones por Bs.F. 376,96 millones hasta ubicarse en Bs.F. 465,59 millones.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación está orientada a evaluar el proceso de transferencia de recursos por parte de FONDEMI a los Bancos Comunales, para el financiamiento de actividades socio-productivas, así como los recursos destinados para el proceso de formación, promoción y desarrollo de los Bancos Comunales, a tales efectos se revisaron selectivamente un total de 85 expedientes financiados con recursos correspondientes al ejercicio fiscal 2007, distribuidos en el Distrito Capital y los estados Miranda y Zulia, así como 5 expedientes financiados con recursos correspondientes al año 2006, de los estados Apure, Falcón, Guárico y Bolívar.

Observaciones relevantes

Para el año 2007 FONDEMI aprobó recursos por el orden de Bs.F. 380,70 mil, destinados a financiar 1.178 Bancos Comunales, entregándole a los Bancos la cantidad de Bs.F. 286,35 mil, lo que representa el 75,21 % del monto destinado al financiamiento de actividades socio-productivas, según listado “Financiamiento de Bancos Comunales por el FONDEMI año 2007”, emitido por la Sala Situacional del Fondo. Sin embargo los créditos otorgados por los Bancos a las Comunidades fueron por el orden de Bs.F. 88,87 mil, para un total de 18.364 créditos, lo cual indica que las comunidades recibieron el 31,03% de los recursos entregados a los Bancos, a los fines de la ejecución de los Proyectos Socio-Productivos (retornables) y de Inversión Social (no retornables), según la jerarquización de las necesidades y potencialidades identificadas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

En este sentido, esta Contraloría General observó que no obstante lo establecido en las Políticas del Banco Comunal, Objetivo 6 que expresa el dar respuesta oportuna a las necesidades y requerimientos de las comunidades para el desarrollo de los planes estratégicos y su consolidación, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ejecutivo Nacional, los Bancos Comunales no entregaron a las comunidades el 68,97% de los recursos disponibles, situación que obedece en gran medida a que FONDEMI, no contó con estudios de viabilidad que permitieran minimizar los riesgos de incumplimiento por parte de estas organizaciones financieras de carácter comunal. Así mismo vale destacar que, FONDEMI presenta debilidades en lo que respecta al cumplimiento de las previsiones contempladas en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Planificación (Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario del 13-11-2001) el cual establece que la planificación debe ser perfectible, para ello deben evaluarse sus resultados, controlar socialmente su desarrollo, hacerle seguimiento a la trayectoria, medir el impacto de sus acciones y simultáneamente, incorporar los ajustes que sean necesarios.

En 85 expedientes de Bancos Comunales, que representan el 100% de la muestra, no se evidenció amortización de los préstamos, lo cual es producto de la falta de controles y seguimientos a los préstamos otorgados, en este sentido es oportuno mencionar lo contemplado en la cláusula Tercera del Contrato de Préstamo, suscrito entre el Fondo y los Bancos Comunales, la cual expresa que el Banco Comunal amortizará el préstamo en un plazo de 36 meses, mediante cuotas mensuales iguales y consecutivas, cancelando la primera a partir de la fecha de suscripción del contrato, de igual forma el artículo 3 de la Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero, (Gaceta Oficial N° 37.164 del 22-03-2001), plantea que los entes u organizaciones públicas que integran el sistema microfinanciero deben ser diligentes en el retorno y recuperación de los recursos económicos y sustentabilidad del sistema en forma eficiente y oportuna. Lo anteriormente planteado trae como consecuencia debilidades en la recuperación y retorno de los recursos, lo cual implica no poder responder de manera oportuna a las necesidades y aspiraciones de las comunidades.

En 85 expedientes de Bancos Comunales, no se evidenciaron las Actas de Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas donde se aprobaran las decisiones inherentes al manejo y uso de los recursos financieros, como lo establece el artículo 26 de la Ley de los Consejos Comunales (LCC) Gaceta Oficial N° 5.806 Extraordinario del 10-04-2006, el cual señala que el manejo de los recursos financieros, se orientará de acuerdo a las decisiones aprobadas en la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas y tales decisiones serán recogidas en actas. La referida situación derivada de la inobservancia de las previsiones para la administración de los recursos contemplados en la ley, trae como consecuencia que no exista un adecuado control para el otorgamiento de los créditos por parte de los Bancos Comunales y con ello que los créditos sean distribuidos de manera discrecional y no ajustados a las necesidades y requerimientos de las Comunidades, siendo que el Fondo de conformidad con la, se reserva el derecho a realizar auditorías y revisiones periódicas aleatorias sobre la cartera de crédito y sobre la adecuada ejecución de los recursos por parte de los beneficiarios.

Se constató que 24 Bancos Comunales, lo que representa el 28,23% de la muestra de 85 expedientes, a la fecha de la actuación fiscal (Mayo 2009), no han presentado el Informe Técnico, donde se demuestre que los recursos otorgados han sido distribuidos a la Comunidad y a su vez utilizados en los fines previstos, es decir actividades socio productivas. La situación antes planteada esta dada por la falta de controles internos por parte del Fondo, a los fines de realizar una adecuada vigilancia y seguimiento a las actividades inherentes al manejo de los recursos otorgados a los Bancos Comunales.

Al respecto, es importante destacar que las Políticas del Banco Comunal, señalan que una vez que el Banco Comunal coloque el 80% del 50% de los recursos otorgados al adquirir la Línea de Crédito, solicitará el resto con la presentación del referido Informe Técnico y los respectivos recaudos (Diagnóstico avalado por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, Acta de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas donde se evidencia la aprobación de los Proyectos Socio-Productivos, Fichas de Solicitantes, Informe de distribución del Fondo de Acción Social y el aval por

la Contraloría Social); de igual forma las Políticas antes citadas contemplan el deber de los Bancos Comunales en dar respuesta oportuna a las necesidades y requerimientos de las comunidades para el desarrollo de los planes estratégicos y su consolidación, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ejecutivo Nacional. Situación esta que afecta notablemente a la Comunidad, toda vez que no se observa la distribución de los créditos de conformidad con jerarquización y diagnóstico de las necesidades planteadas por las propias Comunidades y por ende incide en el cumplimiento de los objetivos del Fondo.

En 25 expedientes, que representan el 29,41%, no fueron ubicados los registros de la administración de los recursos por parte del Banco Comunal, con indicación de los ingresos y desembolsos efectuados, no obstante que el artículo 27 de la LCC, establece que quienes administren los recursos a los que hace referencia la citada Ley, estarán obligados a llevar un registro de la administración de los recursos y tenerlos a la disposición de la Unidad de Contraloría Social y demás miembros de la Comunidad. Tal situación se genera por las debilidades en el seguimiento que realiza el Fondo, a los fines de que los representantes de los Bancos Comunales den estricto cumplimiento a la normativa legal que los rige, lo que trae como consecuencia que no exista un control por parte del Banco, a los fines de mostrar la transparencia en su gestión y con ello rendir cuenta tanto al Fondo como ente que otorga los recursos, como a la comunidad.

Conclusiones

Con base en las observaciones formuladas por este Organismo Contralor relacionadas con la evaluación del proceso de transferencia de recursos por parte de FONDEMI a los Bancos Comunales, para el financiamiento de actividades socio - productivas, así como los recursos destinados para el proceso de formación, promoción y desarrollo de los Bancos Comunales, al término de la auditoría se determinaron situaciones que van en detrimento del objeto de creación del Fondo, que inciden en forma negativa en el cumplimiento de los objetivos financieros de carácter social previstos en su decreto de creación, vinculados con el apoyo de las políticas de fomento, desarrollo y

fortalecimiento del Sistema Microfinanciero, especialmente en lo que respecta a la actividad desarrollada por los entes de ejecución, tales como Asociaciones Civiles, Fundaciones y Cooperativas de Ahorro y Crédito, entre otras, al evidenciarse que las comunidades sólo recibieron el 31,03% de los recursos entregados a los Bancos Comunales, en el 100% de la muestra de 85 expedientes; no existen evidencias de amortización de los préstamos objetos de análisis, así como de las actas de Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas donde aprueben las decisiones inherentes al manejo y uso de los recursos; el 28,23% de la muestra de 85 expedientes de Bancos Comunales no han presentado los Informes Técnicos; 6 Bancos Comunales se le han efectuado los 2 desembolsos de recursos financieros sin haber presentado los respectivos Informes Técnicos; no se ubicaron los registros de la administración de los recursos por parte de los Bancos Comunales en el 29,41% de expedientes.

Recomendaciones

Se insta a las Máximas Autoridades de FONDEMI, a considerar lo siguiente:

- Impulsar la implantación del “Plan de Acompañamiento Integral para la Gestión Revolucionaria de los Bancos Comunales”, que permita cumplir a los Bancos Comunales el carácter social que la Legislación Venezolana le impone para el adecuado manejo de los recursos públicos entregados a las comunidades.
- Fortalecer los planes y políticas establecidos por el Fondo, a los fines de recuperar los créditos otorgados a los Bancos Comunales.
- Establecer los mecanismos de control necesarios, a los fines de ejercer un control de las Actas de Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas donde se aprueban las decisiones inherentes al manejo y uso de los recursos.
- Continuar el fortalecimiento con relación a la incorporación de los informes técnicos a los expedientes de Bancos Comunales, así como los recaudos establecidos en las disposiciones legales.
- El desembolso de dinero a los Bancos Comunales debe sujetarse a la rendición del primer aporte recibido, como requisito indispensable.

- Fortalecer los mecanismos de control a los fines de incorporar en los expedientes de Bancos Comunales los documentos correspondientes a los registros de la administración de los recursos por parte de los Bancos Comunales.
- Implementar las medidas pertinentes a los fines de que los Bancos Comunales rindan cuenta ante ese Fondo, por el total de los recursos asignados.

FONDO DE DESARROLLO NACIONAL, S.A. (FONDEN)

APLICACIÓN DE LOS RECURSOS ASIGNADOS

El Fondo de Desarrollo Nacional, S.A. (FONDEN), es una empresa del Estado venezolano, constituida bajo la forma de Derecho Privado, integrada a la estructura general del Estado, es decir, forma parte de los entes descentralizados a los que se le aplican una mixtura de disposiciones de Derecho Público y de Derecho Privado, y sujeta al control de este Máximo Órgano Contralor, de conformidad con lo previsto en el artículo 9, numeral 10 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, ello sin perjuicio del control que le corresponde ejercer a su Órgano de Control Fiscal Interno.

Su creación fue ordenada mediante Decreto N° 3.854 (Gaceta Oficial N° 38.261 del 30-08-2005). Está adscrito al Ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas (MPPEF), según el Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional (Gaceta Oficial N° 39.130 del 03-03-2009).

Para la administración de los aportes recibidos de Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) y el Banco Central de Venezuela (BCV), el Fondo suscribió el 22-09-2005, un contrato de fideicomiso con el Banco del Tesoro, con el fin de depositar los ingresos financieros y los aportes en referencia, que son destinados al financiamiento de proyectos; esos recursos posteriormente serían transferidos a un fideicomiso, para cada proyecto de inversión.

Para el ejercicio 2006, los ingresos recibidos ascendieron a USD\$ 11.130,48 millones, equivalente a Bs.F. 23.870,43

millones (tasa de cambio oficial Bs.F. 2,14 x 1,00 USD\$), y Bs.F. 1.008,51 millones, de intereses de fideicomisos y colocaciones nacionales.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación fiscal se orientó a evaluar el origen y la aplicación de los recursos asignados al FONDEN durante el año 2006, a través del análisis selectivo de las operaciones realizadas.

Observaciones relevantes

Se evidenciaron diferencias entre los ingresos previstos y los recaudados, encontrándose la más significativa en los recursos propios de capital, con una subestimación por el orden del 87,13%. Esta situación obedece a la ausencia de mecanismos de control interno que permitan la conciliación de las cifras emanadas tanto del área de presupuesto, como del área de contabilidad; ambas dependencias adscritas a la Gerencia de Administración de Operaciones, lo que origina falta de veracidad, exactitud y oportunidad, en la información lo que atenta contra el desempeño de la gestión de la institución. Sobre el particular, el artículo 35 de la LOCGRSNCF, en concordancia con el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), vigente para el período evaluado (Gaceta Oficial N° 38.198 del 31-05-2005), y el artículo 3, literal b) de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97, prevén que el sistema de control interno tiene por objeto asegurar el acatamiento de las normas legales, salvaguardar los recursos y bienes que integran el patrimonio público, asegurar la obtención de información administrativa, financiera y operativa útil, confiable y oportuna para la toma de decisiones, promover la eficiencia de las operaciones y lograr el cumplimiento de los planes, programas y presupuestos, en concordancia con las políticas prescritas y con los objetivos propuestos.

En la reformulación del presupuesto de caja 2006, el saldo final se encontraba sobreestimado en Bs.F. 15.525,66 millones. Al respecto, el artículo 33 de la LOAFSP establece que los presupuestos de los entes descentralizados funcionalmente comprenderán sus ingresos, gastos y finan-

ciamientos. Tal situación se debe a que en la oportunidad de reformular el presupuesto en el mes de septiembre, el Fondo no incluyó la cifra correspondiente a los desembolsos para proyectos y pagos especiales, la cual alcanzaba Bs.F. 18.808,16 millones, afectando el saldo final para el período en referencia. Esto, no permite disponer de información confiable y precisa sobre la ocurrencia de entradas y salidas de efectivo, a los fines de tomar las decisiones adecuadas sobre su utilización y manejo, así como la incidencia sobre la formulación del presupuesto de ingresos y gastos para el período siguiente.

El presupuesto de gastos reflejó una ejecución de Bs.F. 9.865,67 millones, 38,07% del total del presupuesto modificado. Al respecto, el artículo 14 de la LOAFSP establece que los presupuestos públicos de gastos deben utilizar las técnicas más adecuadas para formular, ejecutar, seguir y evaluar las políticas, los planes de acción y la producción de bienes y servicios de los órganos del sector público. Las variaciones más significativas, se reflejaron en la partida 4.04.00.00.00 “Activos Reales”, en 11,91%, debido principalmente a que los recursos asignados para la adquisición de un sistema automatizado de los procesos de negocios y operativos del FONDEN, no se ejecutó en su totalidad, realizándose solo inversiones puntuales; la partida 4.07.00.00.00 “Transferencias y Donaciones”, se ubicó en 23,04% de ejecución, ya que los créditos presupuestarios asignados, están a disposición del Directorio Ejecutivo con la aprobación del Presidente de la República; la partida 4.05.00.00.00 “Activos Financieros”, refleja incrementos entre saldo final y el saldo inicial de la cuenta “Incremento de Fondos en Fideicomiso”. La situación descrita, refleja debilidades en el sistema de planificación y formulación presupuestaria, a los fines de garantizar el uso de los créditos aprobados, con la finalidad de que los funcionarios responsables de los programas, puedan gerenciar los recursos de manera tal que la producción terminal, bien o servicio que se estime alcanzar, permita cumplir con los objetivos programados de manera eficiente y eficaz.

La ejecución presupuestaria no refleja la información de los proyectos relativos a: Estructuración e Implantación de Procesos Organizativos del FONDEN, Automatización de los Procesos de Negocios y Operativos del FONDEN, Mejo-

ramiento del Perfil y Saldo de la Deuda Pública Externa e Implantación del Modelo de Gestión de Riesgos y de Control Interno del FONDEN, S.A. Al respecto, el artículo 2 del Reglamento N° 1 de la LOAFSP, sobre el sistema presupuestario (Gaceta Oficial N° 5.781 Extraordinario del 12-08-2005) establece que los órganos y entes sujetos a la misma, formularán y aplicarán la técnica de elaboración del presupuesto por Proyectos y Acciones Centralizadas, ejecutando esta técnica en las restantes etapas o fases del proceso presupuestario; de igual manera, el numeral 4 del artículo 8 *ejusdem*, establece que las máximas autoridades de los órganos y entes ejecutores, están obligados a velar por la elaboración oportuna de la programación presupuestaria y el suministro de la información. Tal situación se debe, a que en la ejecución presupuestaria no se ubicó la desagregación por partidas, sub-partidas genéricas y específicas a nivel presupuestario de los proyectos, razón por la cual, el control de la ejecución se realizó mediante las plantillas de control de la ejecución utilizadas internamente, lo que no permite vincular la ejecución presupuestaria por proyecto con el plan operativo de la empresa a los fines de evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas.

EL FONDEN, no cuenta con un Manual de Normas y Procedimientos debidamente aprobado por las máximas autoridades, no obstante lo establecido en el artículo 22 de las NGCI, que prevé que estos deben ser aprobados por las máximas autoridades jerárquicas de los organismos o entidades. Tal situación se debe a que el proyecto de Manual de Normas y Procedimientos fue discutido por las diferentes gerencias, sin embargo, no se logró emitir el definitivo para presentarlo ante el Directorio Ejecutivo para su aprobación lo cual impide que el FONDEN, S.A., disponga de una normativa interna legalmente aprobada a los fines de regular los procesos y actividades realizadas.

En el año 2006 se aprobaron 83 proyectos por US\$. 12.257,51 millones, (Bs.F. 26.287,45 millones, tasa de cambio referencial de Bs. 2,14 x 1,00 USD\$); de los cuales, el 36,36% se corresponde con recursos ejecutados a través del MPPEF, seguido por el Ministerio del Poder Popular para la Infraestructura, hoy Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda, el cual cuenta con 14,46% de los recursos asignados y el Ministerio del Poder Popular

para la Energía y Petróleo, el 13,39% de los recursos. En ese sentido, se revisó una muestra de 13 expedientes por US\$. 2.520,36 millones, (Bs.F. 5.405,16 millones), equivalentes a 21,00% del monto total de los proyectos financiados, evidenciándose que no existe un control a nivel presupuestario sobre los desembolsos con cargo a los fideicomisos aperturados en el Banco del Tesoro para cada uno de los proyectos. Al respecto, el artículo 14 de la LOAFSP establece que los presupuestos públicos de gastos utilizarán las técnicas más adecuadas para ejecutar, seguir y evaluar las políticas, los planes de acción y la producción de bienes y servicios de los entes y órganos del sector público. Esto obedece a que FONDEN registra la incidencia de tales desembolsos en la partida 4.05.10.03.00 “Incremento de Fondos en Fideicomiso”, aplicación financiera cuya naturaleza no permite determinar el detalle de las entradas y las salidas ya que solo registra la variación entre el saldo final y el inicial de la cuenta Fondos en Fideicomiso; tal situación no le permite al FONDEN evaluar presupuestariamente la ejecución de los desembolsos realizados con cargo a cada uno de los proyectos a los fines de controlar de acuerdo a las diferentes etapas del gasto (compromiso, causado y pagado) tanto de forma periódica, durante la ejecución, así como, al cierre del ejercicio, la incidencia presupuestaria de los gastos en cada uno.

No contó durante el ejercicio 2006 con una programación anual donde se incluyan los proyectos financiados, no obstante que en el artículo 50 de la Ley Orgánica de Planificación (Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario del 13-11-2001) el cual establece que cada uno de los órganos y entes de la Administración Pública deben elaborar su respectivo Plan Operativo, donde se concreten los programas, proyectos y acciones a desarrollar en el año fiscal correspondiente, de conformidad con las directrices del Plan Operativo Anual Nacional. Tal situación se debe, a que los recursos del FONDEN, S.A., son asignados en el transcurso del año por la Presidencia de la República, mediante puntos de cuenta que le presenten los ministros del Gabinete Ejecutivo, siendo posteriormente aprobados por el Directorio del Fondo, lo cual no le permite al Fondo, contar con una planificación a los fines de mantener un adecuado control de la ejecución física y financiera de los proyectos.

No existe un sistema integrado entre las coordinaciones de Presupuesto y Contabilidad que permita consolidar las transacciones presupuestarias y financieras, así como determinar el monto real de los aportes recibidos en forma mensual para su registro presupuestario, no obstante que los artículos 5 y 6 de las NGCI, establecen que el control interno administrativo lo conforman las normas, procedimientos y mecanismos que regulan los actos de administración, el manejo y disposición del patrimonio público y los requisitos y condiciones que deben cumplirse en la autorización de las transacciones presupuestarias y financieras; asimismo, el control interno contable, comprende las normas, procedimientos y mecanismos, concernientes a la protección de los recursos y a la confiabilidad de los registros de las operaciones presupuestarias y financieras, así como de información atinente a las mismas. Esto se debe, a que el sistema empleado para el registro de los procesos contables del Fondo (SAINT), no permite la consolidación con los registros presupuestarios, los cuales se realizan en programas bajo ambiente *Windows* (Excel), lo que dificulta el registro oportuno y el control de las transacciones efectivamente realizadas ocasionando retardos en el procesamiento de los resultados de dichas operaciones.

Conclusión

Como resultado de la evaluación practicada por este Órgano de Control a la aplicación de los recursos asignados al FONDEN durante el ejercicio fiscal 2006, se observaron debilidades en la implantación del sistema de control interno, principalmente en cuanto a la formulación y distribución de los recursos para el cumplimiento de su objeto de creación, evidenciados en la subestimación de los ingresos recaudados, en contraposición de lo programado, así como la sobreestimación del presupuesto modificado. En relación con la ejecución presupuestaria, reflejó una ejecución de 38,07%, del total del presupuesto modificado (Bs.F. 25.916,85 millones), observando además que no se incluyó información relacionada con partidas y sub- partidas de proyectos específicos. Asimismo, el Fondo no dispone de manuales de normas y procedimientos en los que se describan los diferentes pasos y procedimientos a seguir para el control presupuestario sobre los desembolsos realizados situación que, aunada a la ausencia de un sistema integrado

entre las diferentes coordinaciones involucradas, que no permite consolidar las transacciones presupuestarias y financieras, limita al Fondo disponer de registros confiables y oportunos, necesarios para garantizar la elaboración un Plan Operativo Anual, donde se concreten los programas, proyectos y acciones a desarrollar en el ejercicio fiscal correspondiente, así como, la programación y formulación del presupuesto a los efectos de cumplir con los objetivos planteados de manera eficaz y eficiente.

Recomendaciones

En atención a las observaciones señaladas en el presente Informe, este Organismo Contralor recomienda a las máximas autoridades del FONDEN, S.A., lo siguiente:

- Girar las instrucciones pertinentes a fin de que se elabore una adecuada planificación cónsona en cuanto a la formulación de los ingresos estimados por concepto de recaudación, que incluya todos los créditos presupuestarios que expresen los gastos y financiamientos estimados para el ejercicio fiscal correspondiente.
- Velar que se elabore la ejecución presupuestaria por partidas y subpartidas con indicación de la información relacionada con los proyectos a ser ejecutados, conforme lo establece la normativa que rige los procedimientos.
- Aprobar los instrumentos normativos, en los que se describan los diferentes pasos y procedimientos a seguir para que el personal que labora en el Fondo, disponga de las herramientas necesarias para salvaguardar los recursos y verificar la exactitud y veracidad de la información presupuestaria y financiera.
- Girar los lineamientos pertinentes, dirigidos a elaborar su Plan Operativo Anual, aplicando criterios de economía, objetividad, oportunidad y de relevancia material; donde se concreten los programas y proyectos a ser ejecutados.
- Adoptar las medidas pertinentes a los fines de implementar un sistema de control interno integral e integrado de contabilidad presupuestaria, que garantice la confiabilidad de la información financiera, en las distintas etapas del proceso presupuestario, acorde con los procedimientos previstos en la normativa legal.

FONDO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS Y PROTECCIÓN BANCARIA (FOGADE)

DESIGNACIÓN DEL TITULAR DEL ÓRGANO DE CONTROL FISCAL INTERNO

El Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE), es un ente con personalidad jurídica y patrimonio propio, integrado a la estructura general del Estado, al que se le aplican disposiciones de Derecho Público, y sujeto al control de este Máximo Órgano Contralor. Fue creado mediante Decreto Presidencial N° 540 de fecha 20-03-85, publicado en Gaceta Oficial N° 33.190 de fecha 22-03-85, se encuentra adscrito al actual Ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas (MPPEF) y tiene por objeto garantizar los depósitos del público realizados en los bancos e instituciones financieras, entidades de ahorro y préstamo, y otras instituciones financieras, así como, ejercer la función de liquidadora en los casos de liquidaciones de bancos, entidades de ahorro y préstamo e instituciones financieras regidas por el Decreto Ley, y empresas relacionadas con el grupo financiero.

En fecha 03-09-2008 se iniciaron los trámites correspondientes a los fines de dar inicio al procedimiento del concurso público para la designación del Auditor Interno de FOGADE. Según consta en Acta N° 1 suscrita por el Presidente del Fondo, en fecha 28-10-2008, fueron juramentados los miembros del Jurado Calificador para la selección y designación del titular de la Unidad de Auditoría Interna.

Mediante Acta N° 3 de fecha 06-11-2008 se dejó constancia de la revisión de las credenciales de los participantes inscritos aplicando los criterios establecidos en el artículo 14 numeral del 1 al 6 del Reglamento sobre los Concursos Públicos para la Designación de los Contralores Distritales y Municipales, y los titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Nacional, Estatal, Distrital y Municipal y sus Entes Descentralizados, (Gaceta Oficial N° 38.386 del 23-02-2006), obteniéndose como resultado que de un total de los diez (10) expedientes consignados, fueron descartados dos (2) por no cumplir los requisitos mínimos exigidos en el artículo anteriormente mencionado, pasando a la etapa de evaluación de capacitación y experiencia laboral ocho (8) participantes.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a evaluar el proceso de selección del Auditor Interno de FOGADE, realizado durante el segundo semestre del ejercicio fiscal 2008, a los fines de constatar que el mismo se haya efectuado conforme a las normas legales y sublegales que regulan la materia.

Observaciones relevantes

De la revisión efectuada al Acta N° 3 de fecha 06-11-2008, evaluación de credenciales, se evidenció que el currículum vitae con sus respectivos soportes, consignados por la participante N° 2, fue evaluado por el Jurado Calificador, quien declaró que cumplía con los requisitos establecidos en el artículo 14 numerales del 1 al 6 del Reglamento Sobre los Concursos para la Designación de los Titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Nacional y sus Entes Descentralizados, sin embargo, en el Acta N° 4 de fecha 13-11-2008, el Jurado Calificador no hizo referencia a la citada participante, situación que no permite establecer cual fue el criterio del Jurado Calificador para su exclusión, no obstante que de acuerdo con el citado artículo 14, calificaba para pasar a las etapas de revisión de credenciales, capacitación y experiencia laboral. Lo anteriormente expuesto trae como consecuencia la inobservancia del principio de igualdad, al no considerarse a todos los participantes que pasaron a la siguiente fase, lo cual además le resta objetividad y transparencia a la evaluación de credenciales realizada por el Jurado Calificador a los participantes inscritos en el concurso.

Mediante Acta Final de fecha 14-11-2008, el Jurado Calificador declaró como ganador del concurso al participante N° 4, con una calificación de 175 puntos; notificado mediante comunicación N° 08-32071 del 18-11-2008. No obstante, de la revisión efectuada el currículum vitae y los soportes documentales; así como a la evaluación realizada por el Jurado Calificador, se determinó que en la evaluación del criterio Experiencia Laboral en la Administración Privada, el Jurado Calificador le asignó 5 puntos, correspondientes a 5 años de experiencia, con fundamento en el documento consignado por el participante y que fuera emitido por la firma en la

cual laboró, en fecha 31-10-2002, indicando como cargo desempeñado “Gerente en el Área de Auditoría”.

Al respecto, el artículo 33 aparte II, Experiencia Laboral del Reglamento, en comento, expresa que se tomará en cuenta, cada año desempeñado en empresas privadas inscritas en el Registro de Información Fiscal del Servicio Nacional Integral de Administración Financiera y Tributaria (SENIAT), en cargos con funciones de dirección, coordinación y/o supervisión en órganos de control interno, hasta un máximo de 5 años. Sin embargo, el cargo desempeñado por el participante, como “Gerente en el Área de Auditoría”, no se corresponde con la descripción expresada en el precitado artículo 33, toda vez que no está vinculado directamente con funciones desempeñadas en el órgano de control interno de la empresa; es decir al citado ciudadano se le computó 5 puntos adicionales por experiencia laboral que no correspondían. Es de destacar que de la evaluación realizada por este Organismo Contralor al expediente del mencionado participante, la puntuación final totalizó en 170 puntos.

La situación anteriormente planteada se debió a que sólo se evaluó la constancia emanada de la firma y no dentro del contexto señalado en el artículo 33, en tal sentido no fue interpretado correctamente el articulado del Reglamento por parte del Jurado Calificador, afectando por consiguiente los resultados finales del concurso.

De la revisión efectuada al currículum vitae con los soportes documentales del participante N° 1, quien obtuvo el segundo lugar en el Concurso para la designación del Auditor Interno de FOGADE, con una puntuación final de 174,71 puntos, de conformidad con el Acta Final de fecha 14-11-2008, y a la evaluación realizada por el Jurado Calificador, se determinó lo siguiente que no fueron evaluadas las constancias de trabajo correspondientes a la experiencia laboral en el campo docente, emitidas por la Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública, en fechas 02-02-2004 y 01-06-2004, donde desempeñó funciones como profesor en el plan de estudios de la Licenciatura en Ciencias Fiscales, durante los lapsos de enero/junio 2004 y junio/noviembre 2004, respectivamente, lo cual dentro de la escala fijada en el baremo, le acreditaría 0,50 puntos,

partiendo que el artículo 34 del mencionado Reglamento, expresa que cuando el participante haya desempeñado ininterrumpidamente el cargo o función por un lapso igual o superior a 6 meses, se asignará la mitad de la puntuación correspondiente a un año.

Adicionalmente, la experiencia laboral del participante N° 1, en funciones vinculadas con el control fiscal con responsabilidad de dirección, fue evaluada por el Jurado Calificador sin considerar el criterio al cual hace referencia el artículo 34 del precitado Reglamento, referido al desempeño ininterrumpido del aspirante tanto en el cargo o función, como Contralor Interno en la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL) desde el 17-09-2001 al 31-05-2005 y seguidamente, como Auditor Interno en el Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía (IAAIM), al cual ingresó en fecha 01-06-2005 desempeñando el cargo, sin interrupción, hasta el 18-04-2007, por lo que se debió tomar en cuenta un período continuo e ininterrumpido desde la fecha 17-09-2001 al 18-04-2007, que sumaría una antigüedad de 5,5 años, para acreditarle 66 puntos que sumados a los 48 puntos por la experiencia laboral en la Fundación para el Desarrollo de la Región Occidental de Venezuela (FUDECO), ascendería a un total de 114 puntos para la experiencia laboral. Tal situación derivada de la inadecuada interpretación, por parte del Jurado Calificador de los artículos que regulan las diferentes fases de evaluación, contemplados en el Reglamento sobre los Concursos Públicos para la Designación de los Contralores Distritales y Municipales, y los titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Nacional, Estadal, Distrital y Municipal y sus Entes Descentralizados, incide en forma negativa en la objetividad y transparencia del proceso, alterando por ende los resultados finales del concurso.

Conclusiones

Se determinaron fallas relacionadas con la evaluación de credencias y la inadecuada calificación a los participantes del concurso que no garantizan la mejor selección, toda vez que la participante N° 2, fue excluida por el Jurado Calificador sin conocer las causas que motivaron tal decisión, no obstante que calificaba para pasar a las

etapas de revisión de credenciales, capacitación y experiencia laboral; el Jurado Calificador declaró como ganador del concurso al participante N° 4, con una calificación de 175 puntos, no obstante le fue evaluada una constancia laboral, la cual indicaba el cargo “Gerente en el Área de Auditoría”, siendo que ésta experiencia no está directamente vinculada con funciones de dirección, coordinación y/o supervisión en el órgano de control interno de la empresa; por lo que se le computó 5 puntos adicionales por experiencia laboral que no correspondían, ubicándose según la evaluación de este Organismo Contralor en una puntuación final de 170 puntos; al participante N° 1 quien obtuvo el segundo lugar, según la evaluación realizada por el Jurado Calificador, no se le evaluaron las constancias laborales correspondientes al campo docente, lo cual le acreditaría 0,50 puntos, adicionalmente no se le consideró el criterio referido al desempeño ininterrumpido tanto el cargo como en la función como Contralor Interno en la Universidad Experimental Libertador, así como el cargo de Auditor Interno desempeñado en el Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía, lo que le sumaría 5,5 puntos según la evaluación realizada por este Organismo Contralor, para ubicarlo con una puntuación final de 181,21 puntos.

Recomendaciones

Se recomienda a las Máximas autoridades de FOGADE lo siguiente:

Instar al jurado calificador que se designe para llevar a cabo los sucesivos procesos de selección del titular de la Unidad de Auditoría Interna del Fondo, observe el contenido de las disposiciones previstas en la normativa vigente que regula el proceso de selección de los titulares de los Órganos de Control Fiscal Internos, ello con particular atención a los aspectos relacionados con la recepción de los expedientes de los aspirantes y la evaluación de las credenciales académicas y laborales de cada participante, a objeto de garantizar la objetividad, validez y confiabilidad de los resultados del proceso, en cuanto a la mejor selección entre los aspirantes en estricto cumplimiento de las atribuciones y deberes previstos en la normativa que regula la materia.

FONDO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO-UNIDAD OPERATIVA DE EJECUCIÓN (UOE-FONDUR)

CONTRATACIÓN DE OBRA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS “CIUDAD MIRANDA” (ETAPAS II Y III)

El extinto Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FONDUR), fue creado mediante Ley (Gaceta Oficial N° 30.790 del 09-09-75), como un instituto autónomo con personalidad jurídica, autonomía funcional y patrimonio propio, distinto e independiente de la República y fue suprimido el 31-07-2008 por disposición del Decreto N° 5.910 de la Ley de Supresión y Liquidación de FONDUR (Gaceta Oficial N° 38.833 del 04-03-2008). Las obras del desarrollo habitacional Ciudad Miranda, estaban desde el año 2000 a cargo de la Gerencia de Proyectos y Construcción del extinto FONDUR, posteriormente, quedaron bajo la responsabilidad de la UOE-FONDUR, (Gaceta Oficial N° 38.853 del 18-01-2008) creada con el objeto de culminar los proyectos y las obras iniciadas. La terminación del citado desarrollo urbanístico se encuentra bajo la responsabilidad del Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI), Gaceta Oficial N° 39.057 del 12-11-2008.

La urbanización se encuentra en Charallave, sector “La Estrella”, municipio Cristóbal Rojas, estado Miranda. Cuenta con una superficie total de 298,02 hectáreas (Has) y un área desarrollable de 194,85 Has. Según la memoria descriptiva del Proyecto Urbano de abril 2001, el citado desarrollo habitacional fue proyectado para la construcción de 5.000 viviendas distribuidas en 4 etapas (I, II, III y IV) con su respectivo equipamiento social (escuela básica, diversificada, preescolares, deportivas, entre otras). Las viviendas constan de 3 tipologías (edificios, casas y town houses). La Etapa IV, aun no ha sido desarrollada, se propuso la construcción de 50 edificios (800 apartamentos). Todas las viviendas cuentan con 3 habitaciones, 2 baños, sala-comedor y cocina, con áreas entre 70m² y 98 m². El desarrollo urbanístico cuenta actualmente con 3.381 viviendas totalmente construidas (Etapas I, II y III) con sus respectivos servicios urbanos, agua potable, gas, cloacas, drenajes y vialidad (principal y secundaria), con sus respectivas aceras y brocales, el servicio eléctrico, el sistema de recolección de aguas servidas).

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a la evaluación de una muestra de 21 contratos de obra para la construcción de viviendas (Etapas II y III), que representan el 12,88% del total de 163 contratos suscritos durante los años 2006 y 2007.

Observaciones relevantes

Del análisis comparativo realizado a los reportes financieros y el listado de control general de contrataciones, años 2006 y 2007, se determinó que existen discrepancias entre el compromiso presupuestario y lo causado, toda vez, que durante el año 2006, se comprometieron Bs.F. 116,90 millones y se causaron Bs.F. 138,52 millones generando una diferencia de Bs.F. 21,61 millones, lo que indica una sobre ejecución presupuestaria. Motivado a 5 modificaciones presupuestarias que conllevaron al incremento del monto originalmente aprobado. Al respecto, los artículos 49 y 54 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 38.198 del 31-05-2005, señalan: “No se podrán adquirir compromisos para los cuales no existan créditos presupuestarios, ni disponer de créditos para una finalidad distinta a la prevista y ningún pago puede ser ordenado sino para pagar obligaciones validamente contraídas y causadas” y el artículo 57 del Reglamento N° 1 de la LOAFSP (Gaceta Oficial N° 5.781 Extraordinario del 12-08-2005), indica: “Un gasto se considera causado al hacerse exigible el cumplimiento de la obligación de pago validamente adquirida y afectará los créditos presupuestarios con su registro definitivo con cargo al presupuesto”, mientras que para el año 2007, se comprometieron Bs.F. 55,32 millones y se causaron Bs.F. 11,00 millones, arrojando una diferencia Bs.F. 44,32 millones, lo que pone de manifiesto una baja ejecución presupuestaria del 20%. Debido a que los recursos financieros no fueron recibidos oportunamente (18-05-2007) para el ejercicio fiscal correspondiente. Lo que demuestra que el extinto FONDUR, no contaba con un sistema de seguimiento y control presupuestario de los recursos mediante el cual se financió la ejecución del citado desarrollo habitacional. Tales situaciones, reflejan que no se efectuó el respectivo control de la ejecución presupuestaria de los recursos ajustado a los principios de eficiencia y economía, ocasionando

retraso en la culminación y ejecución y culminación de las obras y por consiguiente la entrega oportuna de las viviendas.

El terreno donde se encuentra ubicado el citado desarrollo Urbanístico, aún no ha sido transferido al Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Viviendas (MOPVI), a pesar de que han transcurrido 9 años desde el inicio de su construcción. Debido a que el terreno sobre el cual se construye la urbanización no le pertenece al extinto FONDUR, toda vez que se encuentran en poder del Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE) desde el año 2004. Al respecto, el artículo 68 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU), Gaceta Oficial N° 33.868 del 16-12-87, establece: “(...) La autoridad competente exigirá del propietario o su representante, en la oportunidad y en los términos que establezcan las correspondientes ordenanzas, el compromiso formal de cesión de terrenos y las garantías que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de lo establecido en este artículo”. El hecho de que el MOPVI no cuente con el documento de propiedad del terreno, trae como consecuencia que los habitantes del referido desarrollo urbanístico sólo dispongan de un certificado de adjudicación, sin contar con la constancia de habitabilidad exigible para la protocolización de sus viviendas, es decir, no se les garantiza a los adjudicatarios que allí residen, la propiedad de las viviendas, por cuanto no cuentan con el documento necesario para el Registro correspondiente, que los acredite como propietarios de las viviendas.

FONDUR otorgó por concepto de anticipos contractuales a los contratos N° CJ-C-06-146, N° CJ-C-07-312 (Etapa II) Bs.F. 3,36 millones, de los cuales falta por amortizar la cantidad total de Bs.F. 17,20 millones. Así mismo, 16 contratos (Etapa III), fueron beneficiados con anticipos contractuales, por Bs.F. 45,80 millones, de los cuales 13 faltan por amortizar Bs.F. 10,20 millones, referidos a los contratos Nros. CJ-C-06-137, 141, 164, 175, 176 y Nros. CJ-C-07-293, 304, 310, 287, 288, 296, 297 y 439, respectivamente. Por otra parte, al contrato N° CJ-C-06-141, se le otorgó en fecha 02-11-2006, un anticipo especial de Bs.F. 1,50 millones, sin embargo, la empresa no había presentado la respectiva fianza. Al respecto, los artículos 53 y 54 de las

Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario del 16-09-96, establecen: “(...) Para proceder a la entrega del anticipo, el contratista deberá presentar una fianza de anticipo por el monto establecido en el documento principal (...) dentro del lapso de inicio de la obra”, “El monto de la fianza de anticipo se reducirá progresivamente en la misma medida en que se fuere amortizando. En ningún caso el monto de la fianza de anticipo podrá ser inferior a la parte no amortizada de éste”. Situaciones que evidencian que la Gerencia de Proyectos y Construcción del extinto FONDUR no había efectuado diligencia con el fin de recuperar los anticipos otorgados, así como, fallas de control interno en los procesos efectuados, al no ejercer un adecuado control y oportuna supervisión sobre los contratos de obras a su cargo, ni exigirle a las empresas contratistas la ejecución oportuna de sus obligaciones contractuales.

No se evidenciaron los proyectos de ingeniería (Etapa III) del citado desarrollo urbanístico, cuya elaboración fue prevista mediante contratos Nros. CJ-PE-P-06-023, 024, 026, 025, 030, 062 y Nos. CJ-PE-P-07-032, 034, 033 y 015 respectivamente, por un monto total de Bs. 3,08 millones. Debido a que el personal de la UOE-FONDUR, no había efectuado el registro y control de la citada documentación, ya que la misma no se logró localizar en los archivos. Al respecto, el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), Gaceta Oficial N° 37.305 del 17-10-2001, señala “el objetivo esencial de los órganos de archivo del estado es conservar y disponer de la documentación de manera organizada, útil, confiable y oportuna de forma tal que sea recuperable para uso del Estado, al servicio de los particulares (...)”, por otra parte, el artículo 23 literales a) y b) de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97, indica “los documentos deben contener información completa exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico u otro sistema de archivo que facilite su oportuna localización y conservarse durante el tiempo estipulado legalmente y las autoridades competentes del organismo u entidad adoptaran las medidas necesarias para salvaguardar y proteger los documentos contra incendio, sustracción o cualquier otro riesgo”. Es de señalar que los proyectos forman parte integrante de la documentación técnica de los contratos de obra

que deben utilizar los contratistas e ingenieros inspectores y residentes de la obra, tal como lo indica el artículo 2, literal a) de las CGCEO “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”. Dicha situación no permite verificar si los citados proyectos fueron ejecutados de acuerdo a lo establecido en los respectivos contratos y limita la acción de control y fiscalización que por Ley le compete ejercer a los órganos de control fiscal en lo relativo a la exactitud, legalidad y sinceridad de la información.

Los plazos de ejecución de los contratos N° CJ-C-06-146 (Etapa II) y de la Etapa III siguientes: Nros. CJ-C-06-164, 176; Nos. CJ-C-07-438, 439, 287, 288, 293, 296, 297, 304 y 310, respectivamente, se encuentran vencidos desde el 04-11-2006, 06-11-2006; 21-09-2007; 16-10-2007; 16-10-2007; 15-11-2007; 23-09-2007; 20-11-2007; 17-09-2007; 21-09-2007; 17-11-2007 y 21-11-2007, no evidenciándose en los expedientes de los citados contratos: las prórrogas para la terminación de la obra, las actas de terminación, aceptación provisional y recepción definitiva. Asimismo, en el expediente del contrato N° CJ-C-06-157, no se evidenciaron las actas de aceptación provisional y recepción definitiva y cuadro de cierre, no obstante, que los trabajos culminaron el 05-09-2006, según el acta de terminación. Circunstancias que no se ajustan a lo dispuesto en los artículos 93 y 106 de las GCEO, referidas “a la elaboración y firma de las citadas actas, las cuales forman parte integrante del expediente del contrato de la obra”, y el artículo 23 literal a) de las NGCI: “Todas las transacciones, operaciones financieras, presupuestarias y administrativas, deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa, correspondiéndole a las máximas autoridades del organismo (Junta Directiva) adoptar las medidas necesarias para salvaguardar y proteger los documentos contra sustracción o cualquier otro riesgo”. Lo antes expuesto deja de manifiesto que la citada Gerencia no efectuó la fiscalización a los citados contratos de obras y por tanto, no comprobó si las mismas presentan defectos en su construcción, con el fin de dar conformidad sobre la ejecución, para proceder a realizar los pagos finales, la liberación de las fianzas y finalmente, cumplidos los requisitos correspondientes, realizar el finiquito contable, tal como lo prevé el artículo

109 de las CGCEO. Lo que denota debilidades en los mecanismos de control interno en cuanto a la administración seguimiento y control sobre los contratos de obras, toda vez que la documentación debe reposar en sus archivos, y estar debidamente soportada y archivada en el orden cronológico en que se realiza la ejecución de los trabajos. Situación que limita a los órganos de control fiscal conocer la situación real en lo que respecta a la legalidad, sinceridad y localización oportuna de la referida documentación a los efectos de conocer la situación real de la obra y no permite determinar si las empresas contratistas cumplen con los lapsos establecidos contractualmente.

De la inspección realizada “*in situ*” en fechas 30-07-2008 y 08-09-2008, a las viviendas (Etapas II y III) del citado desarrollo habitacional, este Máximo Órgano Contralor, observó obras inconclusas, relacionadas con los contratos siguientes: Etapa II: a) N° CJ-C-06-063 (de los 14 *town houses* (tipo5), manzana 58 solo se construyeron 11 *town houses*; b) No se han iniciado las obras del contrato N° CJ-C-07-312; Etapa III, c) Las paredes interiores y exteriores del edificio N° 4 (manzana 84) del contrato N° CJ-C-06-176, presentan grietas superficiales a nivel de friso y humedad; d) El contrato N° CJ-C-07-287, se encuentra ejecutado en un 88%, faltan por ejecutar: la pintura interna y externa, brocales de concreto, rejas para tanquillas, colocación de vidrios en ventanas, colocación de grama tipo San Agustín, fajas para estabilización de taludes, recubrimiento de techo con capa impermeabilizante, instalación de luminarias incandescentes de techo, instalación de cerradura de pomo, la colocación de interruptores combinables, bateas de concreto prefabricadas, duchas de 2 llaves, los extractores de aire para ventilación en recinto sanitario; e) El contrato N° CJ-C-07-288 se encuentra ejecutado en un 87% y f) Los trabajos de contrato N° CJ-C-07-296, se encuentra ejecutado un 29%, ya que solo se ha realizado la superestructura metálica, el techo machihembrado y la impermeabilización de los techos de 4 *town houses*, en los otros 6 *town houses* solo se han ejecutado las obras de infraestructura (zapatas y losas de fundación en concreto armado con sus respectivos arranques de las tuberías para las instalaciones eléctricas, aguas blancas y aguas negras. Al respecto, el artículo 99 de la LOOU señala: “La responsabilidad del ingeniero, del arquitecto, del urbanista y del

empresario constructor frente al contratante de una obra”, prevista en el artículo 1.637 del Código Civil Venezolano (CCV), Gaceta Oficial N° 2.990 Extraordinario del 26-07-82 y demás disposiciones sobre la materia, se mantiene de pleno derecho frente a los adquirentes del inmueble construido y los artículos 45 literales d) e i) y 74 de las CGCEO indican: “Son obligaciones y atribuciones del ingeniero inspector: d) fiscalizar los trabajos que ejecute el Contratista y la buena calidad de las obras concluidas o en proceso de ejecución, y su adecuación a los planos, a las especificaciones particulares, al presupuesto original o a sus modificaciones, a las instrucciones del Ente Contratante y a todas las características exigibles para los trabajos que ejecute el Contratista. i) Informar al menos mensualmente el avance técnico y administrativo de la obra y notificar de inmediato, por escrito, al Ente Contratante cualquier paralización o anomalía que observe en su ejecución” y “El Contratista será el único responsable por la buena ejecución de la obra. Si se encontrare que alguna parte de la obra ha sido ejecutada en forma defectuosa, el Contratista deberá repararla o reconstruirla a sus expensas (...)”. Tales situaciones se deben al incumplimiento por parte de las empresas contratistas, trayendo como consecuencia el continuo deterioro de las obras ejecutadas y el consecuente incremento de los costos asociados a las reparaciones posteriores a ser realizadas y ha incidido negativamente en la gestión del extinto FONDUR.

Conclusiones

Del análisis efectuado por esta Contraloría General a los aspectos financieros, administrativo y técnicos de los contratos de obras suscritos para la ejecución del citado desarrollo habitacional, se observaron situaciones que no se ajustan a la normativa legal, entre las que se destacan: inexistencia de una adecuada vinculación entre lo planificado y lo presupuestado por la Oficina de Planificación y Presupuesto y la Gerencia de Proyectos y Construcción del extinto FONDUR, debido a que no cuenta con un sistema de seguimiento y control presupuestario de los recursos; además no se evidenció la inscripción ante el Registro Mercantil competente del contrato de fideicomiso suscrito para la ejecución de las obras. En este mismo orden de ideas, se observó que el desarrollo no cuenta con el documento de

propiedad del terreno donde se construye la urbanización, lo que trae como consecuencia que los habitantes del desarrollo, solo dispongan de un certificado de adjudicación, sin contar con la constancia de habitabilidad exigible para la protocolización de sus viviendas. Asimismo, los expedientes de los contratos no contenían la documentación siguiente: prórrogas de terminación, actas de terminación, actas de aceptación provisional y definitiva que certifique la ejecución y culminación de las obras y la situación administrativa de la obra; anticipos sin amortizar por las cantidades de Bs.F. 2,18 millones (Etapa II) y Bs.F. 10,20 millones (Etapa III), igualmente, se constató debilidades en la supervisión y control de los contratos; ausencia de los proyectos de ingeniería de las obras del desarrollo urbano (Etapa III); los plazos de ejecución están vencidos; obras inconclusas correspondientes a las etapas II, III; falta de mantenimiento con el consecuente deterioro de las obras ejecutadas e incremento de los costos asociados a las reparaciones a realizar.

Recomendaciones

En atención a las observaciones señaladas en el presente Informe, esta Contraloría General de la República recomienda a las máximas autoridades del Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI), lo siguiente:

- Implementar mecanismos de control interno que faciliten una adecuada vinculación entre lo planificado y lo presupuestado para la culminación de la obra por parte de ese Instituto, a través de un sistema de seguimiento y control presupuestario de los recursos, a los fines de garantizar la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información.
- Los contratos de fideicomiso de administración, deben contar con la inscripción ante el Registro Mercantil competente.
- Iniciar las acciones coordinadamente con el MOPVI, dirigidas a concretar, la transferencia del terreno donde se construye el desarrollo habitacional “Ciudad Miranda”, a fin de obtener el documento de propiedad del terreno y la constancia de habitabilidad exigible, para la protocolización de las viviendas por parte de los beneficiarios.
- Resguardar la información de los expedientes de

los contratos de obras y demás documentos que le fueron transferidos, a fin de garantizar la suficiente documentación justificativa.

- Ejercer las acciones judiciales en un lapso perentorio en contra de las empresas contratistas, tendentes a recuperar los montos por Bs.F. 2,18 millones (Etapa II) y Bs.F. 10,20 millones (Etapa III) que por concepto de anticipos no amortizados mantienen en su poder.
- Establecer efectivos controles con relación a la supervisión de los contratos suscritos, para la ejecución del desarrollo habitacional, con el fin de lograr la culminación de las obras.
- Los proyectos deben contener la información técnica prevista en la normativa que rige la materia, para dar continuidad a las obras.
- Iniciar las acciones dirigidas a concluir las obras relacionadas con el desarrollo habitacional “Ciudad Miranda” (Etapas II y III), a los fines de contribuir en la disminución del déficit habitacional y así cumplir con el mandato consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
- Establecer conjuntamente con las comunidades los mecanismos necesarios que permita conservar y mantener las obras ejecutadas en el desarrollo habitacional “Ciudad Miranda”.

FUNDACIÓN LABORATORIO NACIONAL DE VIALIDAD (FUNDALANAVIAL)

CONTRATACIÓN DE SERVICIOS Y ADQUISICIÓN DE BIENES

La Fundación Laboratorio Nacional de Vialidad (FUNDALANAVIAL), es una Fundación del Estado Venezolano, creada con personalidad jurídica y patrimonio propio, según Decreto Presidencial (Gaceta Oficial N° 34.877 del 08-01-92), bajo la tutela del Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda, según Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional (Gaceta Oficial N° 39.164 del 23-04-2009), con el objeto de crear, financiar y operar el Laboratorio Nacional de Vialidad (LANAVIAL). Su Acta Constitutiva, redactada con suficiente amplitud para que sirva de Estatutos, fue asentada ante la Oficina Subalterna del Segundo Circuito

de Registro del Municipio Libertador del Distrito Federal en fecha 05-10-93, bajo el N° 37, folios 57 al 63.

Para el año 2006, se le aprobó a FUNDALANAVIAL presupuesto por Bs.F. 7,75 millones (Gaceta Oficial N° 5.795 Extraordinario del 20-12-2005).

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación estuvo orientada a evaluar el proceso de contratación de servicios y bienes adquiridos durante el año 2006 por FUNDALANAVIAL, mediante la verificación de los procesos de adquisición de bienes y contratación de servicios realizados, en atención a las previsiones contenidas en la Ley de Licitaciones vigente para el período evaluado.

Observaciones relevantes

La Fundación adquirió bienes muebles, equipos de computación y equipos de seguridad por Bs.F. 115,95 mil; Bs.F. 88,28 mil y Bs.F. 66,22 mil, de los cuales se realizaron pagos por Bs.F. 105,27 mil; Bs.F. 80,15 mil y Bs.F. 63,20 mil, respectivamente. Dichas compras se efectuaron a través del procedimiento de adjudicación directa, fundamentado en el Decreto N° 42, promulgado el 06-01-2006, mediante el cual fue declarado el estado de emergencia en el estado Vargas y, según Acto Motivado suscrito por el Presidente de la Fundación en fecha 23-02-2006, como consecuencia de la interrupción del acceso vial, motivado por el desplome del Viaducto en la autopista, situación que ha dificultado y en ocasiones obstaculizado, hasta la total incomunicación el transporte de bienes y servicios a esa zona, ocasionando retardos en la adquisición, transporte de bienes, equipos y servicios necesarios para el buen funcionamiento y desarrollo de las actividades propias de la Fundación, ajustado a lo establecido en el artículo 88 de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial Extraordinario N° 5.556 del 13-11-2001).

Sin embargo, las referidas adquisiciones se efectuaron con la misma empresa, fecha y objeto, (bienes muebles, equipos de computación y equipos de seguridad), en razón de lo cual una vez totalizados los montos por bien adquirido, debieron ser sometidas a los procedimientos licitatorios

previstos en el artículo 72 de la LL vigente para el período evaluado (año 2006), el cual indica que se debe proceder a notificar la Licitación Selectiva. En el caso de la adquisición de bienes y/o contratación de servicios, si el contrato a ser otorgado es por un precio estimado desde 1.100 unidades tributarias (UT) y hasta 11.000 UT, por cuanto, los montos totales de Bs.F. 115,95 mil; Bs.F. 88,28 mil y Bs.F. 66,22 mil, respectivamente, excedían las cantidades legalmente exigidas para iniciar una licitación selectiva (Bs.F. 36,96 mil), toda vez que la UT era de Bs.F. 33,60.

Al respecto, este Organismo Contralor observó que las adquisiciones de bienes muebles, no constituyen una emergencia, por cuanto no encuadran dentro de los considerandos establecidos en el citado Decreto, tales como garantizar la protección de la población Varguense frente a los sucesos capaces de afectar el funcionamiento cotidiano de la comunidad y que pudieran generar víctimas o daños materiales; que en virtud del colapso del viaducto se ha generado la incomunicación parcial, que puede afectar gravemente el desarrollo de las actividades sociales y económicas del Municipio, es obligación del Ejecutivo garantizar la paz, el bienestar y la integridad física de las personas; tomar medidas para solventar las deficiencias presupuestarias y financieras, para afrontar los problemas de carácter social, de seguridad, alimentación, servicios públicos, salud, educación y mejora de la calidad de vida de los ciudadanos; se permite efectuar gastos obviando autorizaciones o trámites burocráticos, siempre y cuando se corresponda a gastos derivados de situaciones de emergencia evidentes a los cuales se hace referencia en los considerandos anteriores, cuya magnitud exige su inmediata realización.

Además no revisten, en primer término, el carácter imprevisto e imprevisible del hecho o suceso que da lugar a dicha emergencia, en segundo término, el daño actual o eventual que causa o puede causar el hecho, debe revestir cierta gravedad, y por último, el carácter urgente e inaplazable de la solución que debe darse al hecho, a tal punto que no pueda esperarse que transcurran los lapsos de duración propios de los procedimientos de licitación general o selectiva, que si no se atienden con celeridad, pueden impedir el cumplimiento de las funciones o actividades del ente y no se trata de hechos que requieran una solución urgente,

sino que deben atenderse a través de un adecuado proceso de planificación. Adicionalmente, el lapso de duración de la emergencia, era de 90 días continuos (3 meses), contados a partir de la publicación en Gaceta Oficial, período que culminó en abril de 2006, sin embargo, las contrataciones se realizaron a partir de mayo del mismo año.

En consecuencia, las contrataciones efectuadas a través del procedimiento de adjudicación directa, limitaron los procedimientos atinentes a la contratación y selección de contratistas, mediante los cuales se deben respetar los principios de economía, transparencia, honestidad, eficiencia, igualdad, competencia y publicidad, establecidas en la citada ley, atentando contra una eficiente y transparente gestión administrativa en materia de adquisición de bienes.

La Fundación realizó contrataciones de servicios en el año 2006, de los cuales efectuó pagos por Bs.F. 25,56 mil, sin embargo, de la revisión realizada al expediente, no se evidenció el contrato o documento suscrito con la empresa que realizó los servicios, en el que se establezcan las condiciones para prestar el servicio de vigilancia a la Fundación, no obstante lo establecido en el Título III, Capítulo I, artículos 1133 y 1159 del Código Civil (Gaceta Oficial N° 2.990 Extraordinario del 26-07-82), referido a que el contrato es ley entre las partes, lo que implica que es la voluntad de las partes la que impera, además de ser un acuerdo bilateral que señala las condiciones que rigen la ejecución de las actividades, hay aspectos que están expresados de manera directa en el cuerpo del contrato mediante cláusulas y en señal de conformidad deben firmar ambas partes. Por otra parte, las Normas Generales de Control Interno (Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97), en su artículo 23, establece la obligación de que todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa como lo es en este caso el contrato. Adicionalmente, el contrato es un acto de disposición del cual se desprende la voluntad de la administración de gastar y por ende de afectar créditos disponibles del presupuesto. La situación antes descrita trae como consecuencia que no exista un compromiso formal a través de un contrato suscrito por ambas partes, a los fines de conocer las condiciones estipuladas, para

determinar si se cumplió con lo previsto por la Fundación y salvaguardar el patrimonio de la misma. Igualmente, realizó contrataciones de servicios en el año 2006 con otra empresa por Bs.F. 24,49 mil, de los cuales se pagó Bs.F. 24,04 mil. Es decir, la Fundación pagó un monto total de Bs.F. 49,60 mil, por concepto de vigilancia diurna y nocturna durante los meses de septiembre de 2005 hasta octubre de 2006, a través de 12 órdenes de servicio, sin realizar los procedimientos establecidos en la Ley de Licitaciones vigente para el período evaluado, cuya cantidad pagado supera las 11.000 UT, previstas en el artículo 72 de la citada Ley, debido a la ausencia de una planificación anual que le permitiera conocer los montos a ser erogados por este concepto, y así regirse por la normativa dictada a tales efectos. En consecuencia, se limitaron los procedimientos atinentes a la selección de contratistas, mediante los cuales se deben respetar los principios de economía, transparencia, honestidad, eficiencia, igualdad, competencia y publicidad, establecidas en la citada ley.

FUNDALANAVIAL realizó 35 reparaciones y mantenimiento completo a 11 vehículos utilizados para el cumplimiento de sus objetivos, por Bs.F. 66,91 mil durante el año 2006, mediante órdenes de compra y servicios individuales, según fuese la necesidad por daños de los vehículos. Situación que obedece a la falta de un programa de mantenimiento para los vehículos que le son propios, que les permita disminuir los costos y asegurar un nivel de operatividad óptimo de los vehículos, para cumplir a cabalidad con los objetivos establecidos en sus estatutos. Al respecto, la Ley Sobre Conservación y Mantenimiento de Obras e Instalaciones Públicas (Gaceta Oficial N° 33.257 del 03-07-85), derogada por la Ley de Conservación y Mantenimiento de los Bienes Públicos (Gaceta Oficial N° 38.756 del 28-08-2007), rigen la conservación y el mantenimiento de las obras, edificaciones e instalaciones de la Administración Pública, y de los equipos y demás bienes necesarios para su funcionamiento. Los organismos sujetos a la presente Ley, tendrán a su cargo y bajo su inmediata responsabilidad las gestiones permanentes de conservación y mantenimiento de las obras, edificaciones, equipos y demás instalaciones o bienes a ellos adscritos o que le sean propios. Entendiéndose por gestión de mantenimiento, la planificación, programación,

ejecución y control de las actividades de conservación y mantenimiento. En este sentido, la citada Ley, vigente para el período evaluado, en sus artículos 9 y 10, establecen la responsabilidad permanente de los organismos públicos de realizar la planificación, programación, ejecución y control de las actividades de conservación y mantenimiento de las obras, edificaciones, equipos o bienes a ellos adscritos o que le sean propios. Criterio recogido en el artículo 20 de la actual Ley de Conservación y Mantenimiento de los Bienes Públicos.

Conclusiones

De la revisión efectuada a los documentos suministrados por FUNDALANAVIAL, relacionados con los procesos de adquisición de bienes y contratación de servicios durante el año 2006, se determinó que la Fundación realizó compras a través del procedimiento de adjudicación directa, fundamentado en un Decreto de emergencia en el estado Vargas, sin embargo, las adquisiciones de bienes muebles, no constituyen una emergencia, además, las referidas adquisiciones se efectuaron con la misma empresa, fecha y objeto, en razón de lo cual una vez totalizados los montos por este Organismo Contralor, se concluyó que las compras debieron ser sometidas a los procedimientos licitatorios previstos en la Ley de Licitaciones vigente para el período evaluado.

Por otra parte, la Fundación efectuó pagos por Bs.F. 25,56 mil a una empresa de servicios, sin la suscripción de un contrato o documento formal en el que se establezcan las condiciones para prestar el referido servicio. Adicionalmente, pagó Bs.F. 49,60 mil, por concepto de vigilancia diurna y nocturna durante los meses de septiembre de 2005 hasta octubre de 2006, a través de 12 órdenes de servicio, sin realizar los procedimientos establecidos en la Ley de Licitaciones.

FUNDALANAVIAL no contó con un programa de mantenimiento para los vehículos que le son propios, sin embargo, durante el año 2006 realizó reparaciones y mantenimiento a los vehículos por Bs.F. 66,91 mil, mediante órdenes de compra y servicios individuales.

Recomendaciones

En atención a las observaciones contenidas esta Contraloría General de la República, insta a la máxima autoridad de FUNDALANAVIAL a considerar lo siguiente:

- Implementar los mecanismos de control interno necesarios dirigidos a enmarcar los procesos licitatorios al contenido de las disposiciones establecidas en la Ley de Contrataciones Públicas, que le permita adquirir bienes y contratar servicios bajo criterios de economía, transparencia y a precios justos y razonables que no generen posibles daños al patrimonio de la entidad, y al mismo tiempo redunde en el fortalecimiento del Sistema de Control Interno.
- Garantizar la adecuada administración de los recursos y salvaguardar el patrimonio de la Fundación, mediante la suscripción de documentos formales, a los efectos de asegurar que las operaciones financieras, presupuestarias y administrativas que afecten créditos disponibles del presupuesto, estén respaldadas con la suficiente documentación justificativa, así como, solicitar las garantías necesarias y suficientes que permitan responder por las obligaciones que asuma la Fundación, con las empresas que contrata para la prestación de los servicios.
- Diseñar Programas de Mantenimiento, a los fines de ejercer un control efectivo y eficiente, sobre los trabajos de mantenimiento realizados por la Fundación, que permita subsanar las fallas técnicas y operativas que presentan los vehículos propiedad del Estado, con miras a lograr su máxima operatividad, lo cual redundará en la conservación de los bienes que forman parte de su patrimonio.

FUNDACIÓN LABORATORIO NACIONAL DE VIALIDAD (FUNDALANAVIAL)

DESIGNACIÓN DEL TITULAR DEL ÓRGANO DE CONTROL FISCAL INTERNO

La Fundación Laboratorio Nacional de Vialidad (FUNDALANAVIAL), es una fundación del Estado Venezolano, creada bajo las disposiciones de Derecho Privado, cuyas funciones son de carácter público, formando parte de los entes descentralizados funcionalmente sin fines empre-

sariales, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sujeta al control de este Máximo Órgano Contralor, de conformidad con lo previsto en el artículo 9, numeral 11 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, ello sin perjuicio del control que le corresponde ejercer a su Órgano de Control Fiscal Interno.

Fue creada según Decreto Presidencial N° 2.022 del 26-12-91, (Gaceta Oficial N° 34.877 del 08-01-92), bajo la tutela del extinto Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC), actual Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Viviendas, según Promulgación de la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Central, (Gaceta Oficial N° 39.130 del 03-03-2009), con el objeto inicial de crear, financiar y operar el Laboratorio Nacional de Vialidad (LANAVIAL), cuyas finalidades fueron el control de calidad de las obras viales, la investigación y el desarrollo de campo de la ingeniería vial, específicamente en las áreas de geotécnica, mecánica de suelos, pavimentos y estructuras viales, así como la divulgación de nuevos conocimientos en esas materias y la formación de personal especializado.

Posteriormente, mediante Decreto N° 1.542, (Gaceta Oficial N° 37.433 del 15-05-2002), se aprobó la modificación del objeto de FUNDALANAVIAL, quedando redactada en los términos siguientes: La Fundación tiene por objeto el aseguramiento y control de calidad de las obras de infraestructura, la investigación y desarrollo en el campo de la ingeniería, especialmente en estructuras viales, portuarias, aeroportuarias y edificaciones, así como la divulgación de nuevos conocimientos en esas materias y la formación de personal especializado. La última modificación estatutaria de la Fundación, fue realizada el 25-07-2006, (Gaceta Oficial N° 38.486 del 26-07-2006), donde se aprueba la reforma en el artículo 16, referido a la funciones del secretario ejecutivo.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación se orientó a la evaluación del proceso de selección del Auditor Interno de FUNDALANAVIAL, apertura del 13-11-2007, a los fines de verificar si el procedimiento

efectuado se realizó de acuerdo a las disposiciones legales y sub legales, para coadyuvar al logro de una sana gestión administrativa para el periodo del proceso de selección.

Observaciones relevantes

El expediente N° 4 de la aspirante, no fue consignado personalmente, ante el funcionario designado para formalizar la inscripción situación que se evidencia en las hojas de presentación de credenciales, toda vez que la rúbrica es diferente a la que se observa en la copia de la cédula y cada uno de los folios del expediente de la citada ciudadana. Al respecto, el artículo 11 del Reglamento sobre los Concursos Públicos para la Designación de los Contralores Distritales y Municipales, y los Titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Nacional, Estatal, Distrital y Municipal y sus Entes Descentralizados (Gaceta Oficial N° 38.386 del 23-02-2006) establece en el segundo aparte “Al momento de formalizar la inscripción los aspirantes entregaran 2 ejemplares...”; además, en su tercer aparte indica que “El funcionario designado para formalizar la inscripción deberá colocar su firma y estampar el sello húmedo de la oficina o dependencia, ha cada uno de los documentos recibidos y expedirá constancia de inscripción que entregara al aspirante...”. Es decir, el Jurado Calificador no tomó en consideración lo establecido en la normativa que rige la materia, obviando además, el artículo 4 numeral 2, que reza lo siguiente: “Los aspirantes participarán en el proceso de selección en igualdad de condiciones, recibiendo un trato justo, sin discriminación de ningún tipo”.

El participante con el expediente N° 2, en la hoja de antecedentes de servicios refleja como fecha de egreso de esa Fundación el 30-05-2006, con el cargo de Auditor General, adscrito a la Unidad de Auditoría Interna, sin embargo, consta tanto en la copia simple de la liquidación por culminación de relación de trabajo, como en el Oficio N° 1.920 de fecha 17-05-2005, emanado de la citada Fundación, en el cual se le informa que ha sido removido del cargo de Auditor General a partir de esa fecha 17-11-2005. Es decir, el cese de las funciones del citado ciudadano en FUNDAYACUCHO, fue por remoción y/o retiro, no evidenciándose que el Jurado Calificador

haya solicitado las causas de la misma, y de esta forma evaluar lo referente a lo establecido en el artículo 14 del Reglamento en cuestión, “Requisitos para participar en el concurso: 3) Ser de reconocida solvencia moral”, y por ende no garantizó la imparcialidad y objetividad del proceso. El Jurado consideró como fecha real para el cómputo de los resultados el período comprendido entre el 02-08-2004 hasta el 30-05-2006, lo que representa un año y 9 meses, para una puntuación a favor del aspirante con el expediente N° 2 de 6 puntos, que le da un total por experiencia laboral de 58 puntos.

Sin embargo, de la evaluación realizada por esta Contraloría General, la fecha que debe ser considerada a los efectos de ser computada en los escrutinios, en relación con la experiencia laboral del citado ciudadano en la Fundación, es el período comprendido entre el 02-08-2004 hasta el 17-11-2005, fecha en que cesó efectivamente en el cargo, lo que representa un año y 3 meses de experiencia laboral, equivalente a 4 puntos. Situación que evidencia que el Jurado Calificador le otorgó 2 puntos adicionales que lo ubicó en 58,00 puntos en esa fase, siendo la correcta 56,00 puntos. Por lo tanto, el puntaje definitivo incluyendo la fase de entrevista de panel debe ser 77,37 y no 79,37 puntos como fue calculado por el Jurado Calificador, ubicándolo por debajo de su participante más cercano, quien sin asistir a la entrevista de panel tenía acumulado un total de 78 puntos.

Las referidas situaciones obedecen a la falta de adecuados criterios de selección implementados por el Jurado Calificador, a los fines de verificar y corroborar los aspectos antes descritos, no obstante las atribuciones que le han sido conferidas en el artículo 31 del Reglamento en cuestión.

Conclusiones

Como resultado de la evaluación efectuada por esta Contraloría General de la República al proceso de selección del Auditor Interno de FUNDALANAVIAL, se constató que la realización del proceso no estuvo enmarcado dentro de los parámetros establecidos en la normativa legal vigente, para la fecha de la celebración del mismo, toda vez que fue consignado un expediente por parte de una persona distinta al aspirante, en razón de lo cual, el Jurado Calificador evaluó

los soportes presentados por un tercero para participar en el concurso; adicionalmente, se evaluó a una sola persona en la fase de entrevista de panel, dado que la citada aspirante, no asistió a la referida entrevista, y por último, el puntaje asignado por el Jurado Calificador del concurso en la fase de experiencia laboral, difirió con respecto a lo que correspondía a uno de los aspirantes, según lo previsto en el baremo definido en el Reglamento sobre los Concursos Públicos para la Designación de los Contralores Distritales y Municipales, y los Titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Nacional, Estatal, Distrital y Municipal y sus entes Descentralizados, lo que condujo a un resultado no ajustado a la condición real de la experiencia laboral del participante en cuestión.

Recomendación

Debido a la importancia que revisten las observaciones contenidas en el presente Informe con el propósito de coadyuvar al fortalecimiento del Sistema Nacional de Control Fiscal, y sin menoscabo de las acciones fiscales que le corresponden ejercer a esta Contraloría General de la República, recomienda a la Presidenta y demás Miembros que integran la Junta Directiva de FUNDALANAVIAL, lo siguiente: Ser vigilante que el jurado calificador que se designe para selección del titular de la Unidad de Auditoría Interna de la Fundación, este atento del contenido de las disposiciones previstas en la normativa vigente que regula el proceso de Selección de los Titulares de los Órganos de Control Fiscal Internos, con atención a los aspectos relacionados con la recepción de los expedientes de los aspirantes y la evaluación de las credenciales académicas y laborales de cada participante, a objeto de garantizar la objetividad, validez y confiabilidad de los resultados del proceso, en estricto cumplimiento.

FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL SERVICIO ELÉCTRICO (FUNDELEC)

EJECUCIÓN DEL “ENERGIZACIÓN DE LAS COMUNIDADES AISLADAS SIN SERVICIO ELÉCTRICO MEDIANTE FUENTES RENOVABLES DE ENERGÍA”

La Fundación para el Desarrollo del Servicio Eléctrico (FUNDELEC), fue creada el 18-06-1992 conforme

al Decreto 2.384 (Gaceta Oficial N° 35.010 de fecha 21-07-92); adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Energía y el Petróleo, sus estatutos modificados (Gaceta Oficial N° 38.835 de fecha 19-12-2007), siendo su objeto la investigación, planificación, organización, administración, realización y ejecución de programas, proyectos, convenios y estudios de carácter técnico, que permitan asegurar al Ministerio del Poder Popular para la Energía y el Petróleo, la formulación ejecución de políticas públicas que garanticen a las empresas eléctricas la prestación de un servicio eléctrico acorde con las necesidades del país, y que contribuyan al fortalecimiento, tanto del sistema eléctrico nacional, como al proceso de integración energética regional.

El programa “Sembrando Luz” es una iniciativa de FUNDELEC, dirigida a comunidades aisladas, de difícil acceso, rurales, indígenas o fronterizas, que carecen del servicio eléctrico, y por sus condiciones sociales, culturales y geográficas presentan gran vulnerabilidad en las condiciones de salud, educación y producción de subsistencia. En el marco de la ejecución del programa “Sembrando Luz”, se incluyó el proyecto “Energización de las comunidades aisladas sin servicio eléctrico mediante fuentes renovables de energía”, el cual tiene como objetivo la adquisición e instalación de 500 Sistemas Fotovoltaicos (SFV) en comunidades aisladas y sin servicio eléctrico, con el fin de satisfacer necesidades de servicios básicos mediante fuentes energéticas renovables, como alternativa sustentable para incentivar el desarrollo endógeno. A los efectos de la ejecución del proyecto, se suscribió contrato en fecha 27-04-2006 por US\$. 9.857.400,00 equivalentes a Bs.F. 21,19 millones entre la República de Cuba, representada por una empresa contratista y la República Bolivariana de Venezuela, representada por el Ministerio del Poder Popular para la Energía y el Petróleo y FUNDELEC. Los SFV son equipos cuya función consiste en la transformación de la energía luminosa en energía eléctrica, mediante un proceso fotoeléctrico que incluye la utilización de células o celdas fotovoltaicas.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación fiscal se orientó a la evaluación de las operaciones administrativas realizadas por FUNDELEC, en

la planificación y ejecución del referido proyecto, a objeto de verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas previstas, así como el cumplimiento de la normativa legal y sub-legal prescrita para el manejo de los recursos dispuestos para su ejecución, durante los ejercicios fiscales 2005 al 2007; mediante la revisión y análisis documental, a una muestra representativa de comprobantes de gastos por Bs.F. 85,23 mil de las transacciones efectuadas por la Fundación en la ejecución del citado proyecto.

Observaciones relevantes

FUNDELEC, no cuenta con Manuales de Normas y Procedimientos debidamente aprobados por sus máximas autoridades, para regular los distintos procesos administrativos y presupuestarios llevados a cabo en la Fundación, no obstante lo previsto en los artículos 36 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, y 22 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97, los cuales hacen referencia a la responsabilidad de las máximas autoridades jerárquicas de los organismos y entidades, de organizar, establecer, mantener y evaluar el sistema de control interno de la organización, y adecuarlo a su naturaleza, estructura y fines respectivos, en concordancia con los artículos 35 de la LOCGRSNCF, y 131 de la Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 38.198 del 31-05-2005. Situación que implica, la dispersión de esfuerzos en el personal, la ejecución de actividades no programadas, el desconocimiento de los altos niveles de la organización sobre las situaciones que están afectando negativamente el cumplimiento de las metas propuestas, la sobrecarga de funciones y responsabilidades en un número reducido de empleados, y hasta el desconocimiento y no utilización de las mejores prácticas en las actividades realizadas, entre otras.

Para los ejercicios fiscales 2006 al 2007, la Fundación no contó con un Plan Operativo Anual Institucional (POAI), no obstante que el artículo 50 de la Ley Orgánica de Planificación (LOP), Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario del 13-11-2001, prevé el deber de elaborar por parte de los distintos órganos y entes que conforman

la Administración Pública, su respectivo Plan Operativo donde concreten los programas, proyectos y acciones a desarrollar en el año fiscal correspondiente; dejando en evidencia fallas en la planificación de la Fundación, siendo esta una función institucional permanente, la cual debe ser formulada con base a estudios y diagnósticos actualizados, así como sujeta a su evaluación periódica de conformidad con lo previsto en los artículos 14 al 17 de las NGCI. Circunstancia que no permitió conocer las actividades y cronogramas previstos por la Fundación en cada ejercicio fiscal, restringiendo así, en el caso particular de la ejecución del proyecto analizado, la posibilidad de efectuar mediciones comparativas en relación con la gestión programada y la llevada a cabo por FUNDELEC en la ejecución del proyecto.

Antes de la contratación realizada con la empresa que representó a la República de Cuba, y al inicio de los trabajos respectivos, la Fundación no disponía de recursos humanos ni materiales para la ejecución del proyecto, debido a que hasta el 19-12-2007 su objeto comprendía hasta “la elaboración y análisis los proyectos necesarios en materia de regulación eléctrica”. Asimismo, no se evidenciaron los informes de viabilidad y riesgos relacionados con la ejecución del proyecto, observándose además, debilidades en la presentación de la “Memoria descriptiva del Proyecto”, debido a que la misma no posee características propias de un documento utilizado para la planificación, toda vez que en su contenido se incluyó información propia de la ejecución del proyecto. Al respecto, el artículo 10 de la LOP, señala que en la elaboración de planes, a los efectos de su respectiva viabilidad económica y financiera, se debe contar con los suficientes recursos humanos, naturales y financieros, así como lo previsto en los artículos 15 al 17 de las NGCI; de lo antes expuesto se evidencia improvisación en la actividad encomendada, y por tanto de los recursos dispuestos para su ejecución, lo cual incidió negativamente en la efectiva consecución del proyecto, y por ende en el cumplimiento de los objetivos de la Fundación.

El contrato suscrito en fecha 27-04-2006, entre la empresa representante de la República de Cuba y FUNDELEC, por Bs.F. 21,19 millones estipuló para la ejecución del

proyecto, la adquisición de un total de 500 SFV durante el ejercicio 2006 y su instalación en las comunidades beneficiadas, durante el período de junio a diciembre del 2006; sin embargo, durante el ejercicio fiscal 2006 sólo fueron instalados 75 SFV, representativos del 15,00% de la meta prevista para ese período, siendo instalados los restantes 425 SFV, (85,00%), durante el subsiguiente ejercicio 2007. Situación que encuentra su origen en las citadas fallas en la planificación estructural de FUNDELEC, lo cual, entre otros aspectos, no les permitió conocer las distintas condiciones de las zonas en las que serían instalados los SFV, con el consecuente retraso de 1 año en su ejecución, no obstante, lo previsto en los artículos 10 y 11 de la LOP, relacionados con la Viabilidad Económica-Financiera y Viabilidad Técnica.

No se evidenció ni fue suministrada por FUNDELEC, información que refiera a la programación de actividades de mantenimiento preventivo a los equipos instalados (SFV), y/o la instrumentación formal de un procedimiento para la realización de tal actividad, por el personal destacado en las regiones encargado de su instalación; no obstante, que el artículo 9 de la Ley Sobre Conservación y Mantenimiento de Obras e Instalaciones Públicas (Gaceta Oficial N° 33.257 del 03-07-85), establecía que “Los organismos sujetos a la presente Ley, tendrán a su cargo y bajo su inmediata responsabilidad las gestiones permanentes de conservación y mantenimiento de las obras, edificaciones, equipos y demás instalaciones o bienes a ellos adscritos o que le sean propios”. Tal situación, deja en evidencia las debilidades en la elaboración del referido proyecto, así como los posibles riesgos ante la ocurrencia de fallas en los SFV, sin garantizar, la continuidad del servicio prestado en la comunidad, toda vez que se trata de equipos cuya posibilidad de fallas o daños en sus componentes es considerable, dada su alta sensibilidad ante las descargas eléctricas de tipo natural (rayos) o de origen humano por sobre uso.

En la Cláusula Cuarta del contrato suscritos, se estipula la transferencia a la República de Cuba de US\$. 4.974.642,40 (Bs.F. 10,70 millones), en un esquema de desembolsos de 7 transferencias, desde junio hasta diciembre de 2006, e igualmente la provisión de gastos a FUNDELEC, por US\$.

4.882.757,60 (equivalentes a Bs.F. 10,50 millones), previa constitución de un fideicomiso en el Banco del Tesoro, C.A. No se evidenció ni fue suministrada documentación que respalde la apertura de un fideicomiso, para la administración de los recursos dispuestos por el Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN), para la ejecución del proyecto, no obstante lo previsto en el referido contrato, donde se estipuló lo siguiente “La parte venezolana, administrará y realizará los pagos correspondientes a la Parte Cubana, a través de un fideicomiso constituido o que se constituirá en el Banco del Tesoro, C.A. (...)”. Asimismo, se evidenció en la programación presupuestaria elaborada por la Fundación para la ejecución del proyecto durante los ejercicios fiscales 2006 y 2007, la ejecución de recursos por Bs.F. 23,89 millones (distribuidos en Bs.F. 10,48 millones y Bs.F. 13,42 millones respectivamente), lo que evidencia un exceso en lo programado de Bs.F. 13,39 millones equivalente a 127,54% respecto a la cantidad prevista contractualmente (Bs.F. 10,50 millones); contrario a lo previsto en el artículo 16 de la LOAFSP, donde se refiere el deber de los presupuestos públicos de mostrar equilibrio entre las cantidades autorizadas para gastar, las aplicaciones financieras y las fuentes de financiamiento. En este mismo sentido, se evidenció discrepancia en los desembolsos efectuados a la parte Cubana, por Bs.F. 9,18 millones, relacionado los montos y fechas de las transacciones, con respecto a las fechas y los montos previstos para tales operaciones, en el esquema de desembolsos programado en el contrato. Con respecto a los desembolsos previstos realizar a la Fundación, a la fecha de la presente actuación sólo habían sido disponibles, recursos por Bs.F. 1,48 millones (14,13%) del monto previsto contractualmente. Las anteriores circunstancias, evidencian ausencia en la implantación de mecanismos de control, por parte de las autoridades a las que fueron delegadas las funciones de administración y ejecución de los recursos dispuestos para la consecución del proyecto, relacionadas con la planificación, control y seguimiento a la ejecución del referido proyecto, contrario a lo dispuesto en el artículo 12 de la LOP, que establece que la planificación debe ser perfectible, debiendo evaluarse, para ello, sus resultados, controlar socialmente su desarrollo, hacerle seguimiento a la trayectoria, medir el impacto de sus acciones y, simultáneamente, incorporar los ajustes que sean necesarios, así como, a lo previsto en los artículos 15 al 17 de las NGCI. Lo cual generó un desfase en la ejecución

financiera de los recursos dispuestos para la consecución del proyecto, así como, en erogaciones por Bs.F. 5,27 millones por parte de la Fundación, de las cuales se desconoce el origen de los fondos en el presupuesto.

Conclusión

De la revisión efectuada a la evaluación del cumplimiento por parte de FUNDELEC, de los objetivos y metas previstos en la ejecución del proyecto, así como de la normativa prescrita para el manejo de los recursos dispuestos para su ejecución durante los años 2006 y 2007, se determinó que la Fundación, no contó con Manuales de Normas y Procedimientos debidamente aprobados por su máxima autoridad, para regular los distintos procesos administrativos y presupuestarios, ni con un POAI, que le permitiera realizar el control y seguimiento al cumplimiento de las metas previstas, así como, su vinculación con los recursos asignados como ejecutor del proyecto.

En relación con el proyecto en referencia, se evidenció falta de una planificación estructural, que incidió negativamente en la consecución de la meta en el tiempo previsto. Además, no estipuló un programa de mantenimiento, dirigido a solventar las situaciones que se presentaron, luego de la instalación de los equipos, aunado a la falta de una planificación en las pruebas de instalación, no garantizó el correcto funcionamiento de los SFV.

Por otra parte, no se abrió el fideicomiso para la administración de los recursos previstos en el contrato para la ejecución del proyecto, evidenciándose en la programación presupuestaria del proyecto, un excedente de Bs.F. 13,39 millones equivalente a un 127,54% con respecto a la cantidad prevista contractualmente; asimismo, se determinó discrepancias entre los montos y fechas de los desembolsos programados y de los ejecutados; debido a que la Fundación no contaba con la disponibilidad financiera.

Recomendaciones

Este Organismo Contralor recomienda a la Máxima Autoridad de FUNDELEC, implementar las medidas correctivas a que hubiere lugar, así como:

- Girar instrucciones pertinentes a los efectos de la elaboración y aprobación de los Manuales de Normas y Procedimientos de la Fundación, con énfasis en los referidos a la ejecución de proyectos.
- Elaborar el Plan Operativo Anual de la Institución aplicando criterios de economía, objetividad y oportunidad, en el que se concatenen los programas y proyectos a ser ejecutados, que le permitan medir la eficacia, eficiencia, economía, calidad, así como le permita medir el impacto de la gestión a través del control, monitoreo y seguimiento de las operaciones desarrolladas, facilitando la detección de desviaciones y la aplicación de correctivos.
- Realizar las gestiones necesarias a los fines de implantar un programa de mantenimiento preventivo, a los efectos de garantizar el buen funcionamiento de los SFV instalados.
- Adoptar las medidas pertinentes a los fines de implementar mecanismos de control y seguimiento, por parte de las dependencias encargadas de la administración y ejecución de los proyectos llevados a cabo por la Fundación, con la finalidad de elaborar una programación presupuestaria que le permita conocer los recursos necesarios para la ejecución de proyectos.

INSTITUTO NACIONAL DE CANALIZACIONES (INC)

PROGRAMA ANUAL DE MANTENIMIENTO DE DRAGAS, REMOLCADOR Y UNIDADES DE APOYO

El Instituto Nacional de Canalizaciones (INC), fue creado mediante Decreto N° 422 de fecha 27-06-52, con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del Tesoro Nacional. Se encuentra adscrito al Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda. Su objeto consiste, entre otros, en el estudio, financiamiento, construcción, conservación, inspección, mejora y administración de todas las vías de navegación que existan en el país, especialmente de aquellas que permitan a buques de gran calado el acceso al Lago de Maracaibo, a la vía fluvial del Orinoco o de las que se establezcan en los ríos navegables. Dentro de su estructura organizativa se encuentra adscrita la GCM, la cual dirige y realiza labores operativas y adminis-

trativas del programa de funcionamiento y mantenimiento del Canal de Navegación del Lago de Maracaibo.

La GCM formuló para el año 2007, 2 proyectos de mantenimiento denominados “Mantenimiento del Canal de Maracaibo” con asignaciones presupuestarias de Bs.F. 5,88 millones y una ejecución total del 91,22% y “Mantenimiento Preventivo y Correctivo hasta el nivel II de las unidades marítimas y terrestres”, con una asignación de Bs.F. 4,75 millones y una ejecución equivalente al 48,78%. Los mantenimientos preventivos y correctivos de unidades menores y medianas en los niveles I, II, son ejecutados por la División de Mantenimiento de Maracaibo (DM) y los mantenimientos de nivel III (mayores) corresponden a la Dirección de Ingeniería Naval del INC (DIN), ubicada en la sede central en Caracas.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a evaluar el Programa Anual de Mantenimiento de dragas, remolcadores y unidades de apoyo pertenecientes a la GCM, así como, la verificación de la correcta ejecución de los trabajos de mantenimiento durante el ejercicio fiscal 2007, para lo cual se realizó inspección física a la totalidad de las maquinarias y unidades de apoyo (14) y a la Draga Catatumbo perteneciente a la citada Gerencia. Se evaluó una muestra de 6 reparaciones de la Draga Catatumbo, de un total de 22 reparaciones recomendadas por la Sociedad Clasificadora de Buques “*American Bureau Of Shipping (ABS)*”.

Observaciones relevantes

En los reportes de ejecución del presupuesto de ingresos de la GCM correspondiente al año 2007, no fue incluido el aporte extraordinario otorgado por Petróleos de Venezuela (PDVSA) por US\$ 68.000.000,00, destinados a cubrir gastos relacionados con las actividades de dragado, mantenimiento, modernización del balizamiento y adquisición de embarcaciones de apoyo, no obstante lo establecido en el numeral 13, artículo 4 de las Normas Generales de Contabilidad del Sector Público (NGCSP), Gaceta Oficial N° 36.100 del 04-12-96, referido al registro de toda transacción relativa a los ingresos y gastos, así como lo previsto en el

artículo 3 literal b) de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97, el cual establece que el funcionamiento coordinado de los diferentes mecanismos de control interno deberán garantizar entre otros aspectos, la veracidad y exactitud de la información presupuestaria, financiera y administrativa. La situación planteada obedece a debilidades en el sistema de control interno inherente al registro de la ejecución presupuestaria y trae como consecuencia que la información presupuestaria suministrada, carezca de exactitud, cabalidad y confiabilidad, por ende no permitió verificar a este Órgano Contralor, la eficiencia en el manejo de los recursos percibidos y su correspondiente aplicación.

La distribución de recursos destinados a los programas de mantenimiento durante el año 2007 (Bs.F. 5.883,17, equivalente al 100,00%), no es proporcional en relación con el monto total de la asignación presupuestaria, dado que la partida con mayor incidencia es la correspondiente a "Gastos de Personal" (Bs.F. 5.312,81; 90,31%), resultando significativamente mayor respecto a las de imputación específica para las reparaciones y mantenimientos, registradas a través de las partidas "Servicios no Personales" y "Activos Reales", (Bs.F. 247,10; 4,20% y Bs.F. 60,64; 1,03%, respectivamente), circunstancia que tiene su origen en que la GCM no dispone de personal dedicado exclusivamente a las labores de reparación y mantenimiento, siendo realizadas por el personal obrero fuera de la jornada laboral, generando un importe mayor en los costos por horas extras y demás beneficios de la contratación colectiva del Instituto, resultando en un nivel bajo de ejecución de los proyectos de mantenimiento, situación que afecta el cumplimiento de los objetivos institucionales conferidos al INC a través de su ley de creación. Al respecto, el artículo 10 de la Ley Orgánica de Planificación (LOP), Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario de fecha 13-11-2001, establece una serie de consideraciones que deben ser evaluadas en la formulación de los Planes y Programas Institucionales, con previsión de los recursos tanto financieros como humanos de los que realmente dispone, con la finalidad de hacer factibles las metas planteadas.

A la Draga Catatumbo se le efectuaron durante el período 2006-2007, mantenimientos correctivos por Bs.F.

3,03 millones, sin evidenciarse en ese lapso documentos que señalen la contratación de servicios para la ejecución de mantenimiento mayor, condición que ocasionó el deterioro de la estructura de la nave, tales como las áreas de cubierta de popa, proa, barandas y pasamanos entre otros, con un alto grado de corrosión y oxidación, limitando la ejecución de actividades en las referidas áreas, no obstante de lo establecido los artículos 9 y 10 de la Ley sobre Conservación y Mantenimiento de Obras e Instalaciones Públicas (Gaceta Oficial N° 33.257 del 03-07-85), relativos a la responsabilidad permanente de los organismos públicos de realizar la planificación, programación, ejecución y control de las actividades de conservación y mantenimiento de los equipos o bienes a ellos adscritos, en procura de la preservación y salvaguarda de los bienes pertenecientes al Instituto, disminución de costos y un nivel de operatividad óptimo. Tal situación afectó el rendimiento y funcionamiento de la unidad, generando su paralización por fallas de equipos no intervenidos en su oportunidad, con el consecuente incremento en los tiempos de operación (horas/máquina) y el aumento considerable en los costos operativos, dado que se deben realizar contrataciones adicionales de dragado para cumplir con el mantenimiento del canal. Lo anterior condujo a un bajo nivel de operatividad de la Draga Catatumbo, resultando para el año 2007 en 36,53 días equivalentes al 10,01%.

La DIN, requirió 486 repuestos y accesorios para la reparación y mantenimiento de 2 motores propulsores de la Draga Catatumbo, emitiendo en fecha 14-03-2005 la Orden de compra (O/C) N° 20036 por Bs.F. 3,49 millones de los cuales se adquirieron repuestos que se encontraban en existencia, por Bs.F. 369,74 mil, producto de que se obvió la verificación de disponibilidad de repuestos en el Almacén Central de la GCM, adquisición de repuestos por Bs.F. 649,35 mil, que no fueron instalados, en razón de que las codificaciones no se corresponden con las especificaciones técnicas contenidas en el Manual de Partes de la Draga, debido a que la DIN indicó los códigos errados. Es decir, el Instituto realizó una inversión por Bs.F. 1,02 millones, sin verificar la existencia en almacén de las especificaciones de los repuestos y las necesidades reales de reposición de los mismos, afectando la operatividad y evidenciándose la falta de coordinación entre la DIN y la

Dirección de Abastecimiento, no obstante que el artículo 30 de las NGCI, establece que se debe implantar y mantener un sistema de comunicación y coordinación que provea información relativa a las operaciones que resulte confiable, oportuna, actualizada y acorde a las necesidades de los organismos, no obstante, los artículos 35 y 36 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, establecen, que el control interno es un sistema que comprende entre otros los métodos y procedimientos adoptados dentro de un ente u organismo para salvaguardar sus recursos, verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa, promover la eficiencia, economía y calidad en sus operaciones, correspondiendo a las máximas evaluarlo y adecuarlo a su naturaleza.

Se evidenció la existencia de 3 equipos, conformados por una planta de tratamiento de aguas residuales, un tanque separador de sentina (aguas aceitosas) y un incinerador de basura, todos pertenecientes a la Draga Catatumbo, que hasta la fecha de la auditoría no habían sido instalados. La adquisición de los referidos equipos, se realizó a través de la O/C N° 32.318 del 29-12-2006, por Bs.F. 232,69 mil, Bs.F. 227,40 mil y Bs.F. 842,45 mil, respectivamente, sin embargo, en la referida orden, no se previó la instalación de los equipos, dejando en evidencia que el Instituto no fue oportuno en la toma de acciones tendientes a colocar en funcionamiento los equipos adquiridos y en consecuencia, no cuentan con un sistema adecuado de tratamiento de aguas residuales y aceitosas, así como de almacenamiento y desecho apropiado de basura a bordo de la Draga, aspectos que son considerados por la ABS, para otorgar la Clase a la Draga según su diseño y estructura, condiciones diseñadas para asegurar un nivel de estabilidad, seguridad, impacto ambiental, entre otros. Adicionalmente, ocasiona erogaciones adicionales de mayor cuantía en virtud del tiempo transcurrido desde su adquisición hasta la fecha, no obstante que en atención a lo establecido en los artículos 10 y 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), Gaceta Oficial N° 37.305 del 17-10-2001, la actividad de la administración pública debe desarrollarse, entre otros, con base en los principios de economía, celeridad, eficacia, eficiencia, oportunidad y eficiencia en la utiliza-

ción racional de los recursos tanto humanos, materiales como financieros.

La maquinaria y equipos pesados de apoyo no se encuentran en óptimas condiciones para ejecutar las actividades que le son propias, observándose que de un total de 14 maquinarias y equipos, 3 están parcialmente operativas, 9 inoperativas y 2 equipos correspondientes a una planta generadora de electricidad y una máquina rebordeadora, se encuentran sin instalar. Con respecto a los equipos de apoyo, se evidenció que tal situación encuentra su origen en la falta de control y seguimiento por parte de la GCM al servicio de reparación y mantenimiento contratado a favor de la empresa contratista, por un monto total de Bs.F. 1,96 millones, según Orden de Servicio N° 30.360 del 26-08-2004, por cuanto no se establecieron las normas, métodos y pruebas aplicadas para determinar que los trabajos realizados se ajustan a los requerimientos de mantenimiento, no se estableció la forma, plazo y condiciones de la prestación del servicio, lapso de garantía de funcionamiento, penalizaciones por atraso en el comienzo y terminación, ni las condiciones bajo las cuales el Instituto supervisaría las reparaciones, inobservando los requisitos mínimos que deben contener los pliegos de condiciones a tenor de lo establecido en el artículo 47, numerales 13 y 14 de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001), vigente para el período evaluado, sin garantizar adecuadamente la efectividad y razonabilidad de los trabajos de reparación realizados, lo que finalmente condujo a que los equipos presentaran fallas mecánicas 2 meses después de haber sido reparados, afectando la ejecución de los programas de mantenimiento y metas previstas por el INC.

La contratación del servicio de mantenimiento se realizó bajo el procedimiento de adjudicación directa modalidad Consulta de Precios, fundamentada en el artículo 88 numeral 1 de la citada Ley de Licitaciones, referido a los casos en los cuales el retardo en la apertura de un procedimiento licitatorio, afecte la continuidad de las operaciones o procesos productivos, tal como indica el Acto Motivado del 04-08-2004, en el cual refiere entre las razones que originan la necesidad de los trabajos de reparación solicitados, las deficiencias en los procesos de mantenimiento y logístico,

así como el mal estado e inoperatividad de los equipos. Al respecto, es de señalar que la afectación del normal desarrollo de las actividades propias de la unidad requirente, obedeció a la falta de una planificación y ejecución efectiva de los mantenimientos previstos, de modo tal que garantizaran el buen funcionamiento de los equipos y por ende la continuidad de sus operaciones, por lo tanto, en el procedimiento de selección utilizado no se consideró en base al principio de sana administración, que las causas sean imputadas a sucesos o eventos imprevisibles y no derivados del incumplimiento de metas, razón por la cual el citado criterio amparado en el artículo 88 de la Ley de Licitaciones, no justifica adecuadamente su procedencia. En consecuencia, se obvió el procedimiento correspondiente a una Licitación General, por cuanto el monto de la transacción excedía las 11.000 UT previstas en el artículo 61, numeral 1 de la Ley de Licitaciones.

El INC, no realizó oportunamente las acciones dirigidas a exigir el cumplimiento de la garantía de funcionamiento ofertada por la empresa contratista la cual fue de 6 meses contados a partir de la recepción de los equipos, transcurrido el lapso antes indicado y manteniéndose las condiciones de inoperatividad de los equipos, el Instituto no procedió a ejecutar la Fianza de Fiel Cumplimiento como medida resarcitoria, no obstante, lo establecido en los artículos 4 y 8 del Contrato de Fianza, referidos a la obligación por parte del Acreedor (INC), de notificar a la compañía aseguradora dentro del plazo previsto, la ocurrencia de los hechos que pudieran dar origen a reclamos amparados por la fianza para proceder al posterior pago de la indemnización correspondiente. En consecuencia, el Instituto realizó una erogación monetaria por un servicio ejecutado defectuosamente.

La máquina rebordeadora que a la presente fecha no se ha instalado, fue adquirida a través de la O/C N° 32.033 del 21-12-2004, por un monto de US\$ 805.000,00 equivalente a Bs.F. 1,55 millones (Bs.F./US\$ 1,92), la situación de inoperatividad obedece a que la empresa adjudicataria no cumplió las condiciones de garantía contenidas en la citada orden, que incluyeron cursos de operación y mantenimiento para 5 personas y por otra parte la falta de acciones oportunas por parte del Instituto dirigidas a

exigir el cumplimiento de las obligaciones contractuales convenidas, siendo ejercidas formalmente mediante la formulación de demanda en contra de la empresa ante el Tribunal Supremo de Justicia, en fecha 26-03-2008, es decir, 3 años después del incumplimiento, situación que vulnera el principio de eficiencia y racionalidad en la inversión de los recursos, previsto en el artículo 20 de la LOAP. En consecuencia, el Instituto realizó una erogación sin que la maquinaria se haya incorporado a las actividades propias de la Gerencia.

Conclusiones

Se determinaron debilidades en el sistema de control interno, relacionadas con el registro de la totalidad de los ingresos recibidos y su ejecución presupuestaria. Así mismo se determinó una tendencia creciente del nivel de gastos con respecto a los ingresos recaudados por el INC y un bajo nivel de ejecución de los proyectos de mantenimiento durante el año 2007 del 48,70%. Adicionalmente, no se evidenció la aplicación eficiente y racional de los recursos del Instituto en las actividades de mantenimiento, por cuanto se realizaron adquisiciones de repuestos que se encontraban en existencia en los almacenes de la GCM y repuestos no coincidentes con las especificaciones técnicas requeridas, inversión en equipos no instalados transcurrido un lapso de 2 a 4 años desde su adquisición y el pago por servicios ejecutados deficientemente, para un monto total de Bs.F. 5,81 millones sin repercusión positiva en las actividades propias de la GCM.

En relación con la planificación, ejecución, control y seguimiento de las actividades correspondientes al Mantenimiento de dragas, maquinarias y unidades de apoyo, se determinó que no fueron cumplidas de manera efectiva, oportuna y eficiente, generando la inoperatividad de la unidad principal "Draga Catatumbo" y gran parte de las unidades de apoyo, las cuales permanecen fuera de funcionamiento, motivado a la falta de una supervisión adecuada y oportuna de los trabajos de reparación y demás condiciones establecidas en los contratos suscritos para su reparación; tal como se constató en inspección realizada los días 09 y 11 de junio de 2008, situaciones que ocasionaron la pérdida de la clase otorgada por la ABS a la Draga Catatumbo.

Recomendaciones

Se recomienda a la máxima autoridad del INC, lo siguiente:

- Realizar las acciones necesarias tendentes a fortalecer el sistema de control interno, en lo relacionado con el registro de los recursos asignados a la GCM, en el sentido de que la formulación del presupuesto anual del Instituto, la cual debe incluir todos los ingresos estimados percibir para acometer los Programas de Mantenimiento, así como, todos los créditos presupuestarios que expresen los gastos previstos para el ejercicio fiscal correspondiente, guarde correspondencia con la ejecución presupuestaria, conforme los procedimientos establecidos en la normativa legal que rige la materia, que redundará en la toma de decisiones por parte de la máxima autoridad, sobre la base de información presupuestaria veraz y confiable.
- Implementar los mecanismos de control interno dirigidos a que la fase de planificación para los procesos de procura de bienes, contratación de obras y servicios de aquellas unidades o equipos vinculados con los procesos medulares de la GCM, esté enmarcada en el contenido de las disposiciones legales, sublegales y complementarias que regulan la materia, mediante la realización de procesos idóneos que le permitan al Instituto asegurar la selección de la mejor oferta, con observancia de los principios de economía y eficiencia, además de un seguimiento coordinado y efectivo que garantice que los trabajos se realizarán cabalmente bajo parámetros de calidad, eficiencia y eficacia, evitando así, posibles daños al patrimonio de la Institución.
- Ejercer un control efectivo y eficiente, sobre los trabajos de mantenimientos realizados por la GCM, que permita subsanar las fallas técnicas y operativas que presentan tanto la Draga Catatumbo, como los equipos y maquinarias que tiene la gerencia bajo su responsabilidad, con miras a lograr su máxima operatividad, así como, el resguardo y almacenamiento de los bienes por parte de la GCM, así como, la reactivación de la Draga Catatumbo, todo ello a los efectos de lograr realizar las operaciones de

mantenimiento en el canal y cumplir las metas de dragado del Instituto, conforme el objetivo previsto en su Ley de creación, lo cual redundará en la conservación de los bienes que forman parte de su patrimonio, preservación de las vías de navegación del país, y por lo tanto, como fuente de recursos para el Instituto.

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL (INDER)

CONTRATACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE OBRA DEL SISTEMA DE RIEGO “EL DILUVIO-PALMAR”

El Instituto Nacional de Desarrollo Rural (INDER) fue creado por la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LTDA), Gaceta Oficial N° 37.323 del 13-11-2001. Es un instituto autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente de la República, se encuentra bajo la tutela del Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras (MPPAT). Tiene como propósito fundamental contribuir con el desarrollo rural integral, con funciones específicas en materia de infraestructura, capacitación y extensión, actuando conforme al principio constitucional de la seguridad alimentaria, la construcción y mantenimiento de obras, el adiestramiento y capacitación técnica y la elevación de la calidad de vida de la población del medio rural venezolano.

El proyecto general de las obras “El Diluvio-Palmar”, está constituido de 3 componentes: la presa El Diluvio en ejecución por parte del Ministerio del Poder Popular para el Ambiente (MINAMB); el sistema de riego “El Diluvio-Palmar”, bajo la coordinación y ejecución del INDER y el Programa de Desarrollo Endógeno Agropecuario. El sistema de riego esta compuesto principalmente por 4 componentes: un conducto principal (cerrado en tubería de acero de 9 kms de longitud y el abierto, en sección trapezoidal, revestido por una geomembrana de polietileno de alta densidad (PEAD) con una longitud de 39,69 kms); una estructura de transición de 20 mts de longitud; un sifón de 1,40 kms de longitud y el sistema de distribución primario a nivel de 7 zonas de riego, 6 en tubería enterrada de 41 kms de longitud y uno el SA-14 en canal trapezoidal abierto, con una longitud de 13 kms. Conformados por sus respectivas obras de arte: retencio-

nes, compuertas, derivaciones para las zonas de riego, aliviaderos, puentes (viales y peatonales) y alcantarillas de drenaje, entre otros.

El contrato de la obra, fue suscrito entre el Ministerio de la Producción y el Comercio (MPC) actual Ministerio del Poder Popular para la Producción y el Comercio (MPPPC) y la Constructora., el 30-10-2000, a raíz del Decreto N° 1.634, (Gaceta Oficial N° 37.359 del 08-01-2002), las competencias que en materia agraria, tenía asignado originalmente al MPC hoy MPPPC le fueron transferidas al Ministerio de Agricultura y Tierras (MAT) hoy MPPAT, por lo cual se firma en fecha 06-08-2003 el convenio de cesión del contrato entre ambos ministerios, y posteriormente, el 25-08-2003 se suscribe entre el MPPAT y el INDER un convenio de ejecución, mediante el cual se encomienda al Instituto la ejecución de la referida obra, suscribiéndose en fecha 26-08-2003, el acta de inicio de la obra.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a la evaluación del expediente del contrato de obra suministrado por el INDER, relacionado con la construcción de un sistema de riego, así como, la verificación de la situación física de la citada obra, para el período 2004-2005.

Observaciones relevantes

No se evidenció la aprobación previa del contrato por parte de la Asamblea Nacional, ni la opinión a cargo de la Procuraduría General de la República. No obstante, los artículos 150 y 247 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario del 24-03-2000), prevén de forma expresa aprobar los contratos de Interés Público Nacional. Sin Aunado al Memorando de Entendimiento suscrito el 07-02-2000, entre el Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD) hoy Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo (MPPPD) y la Constructora, ocasionado por la omisión del carácter de “consulta previa”, según lo previsto en las disposiciones legales mencionadas, lo que evidencia el incumplimiento de los requisitos for-

males dirigidos a revestir de legalidad la ejecución de los contratos.

No se evidenciaron los documentos relativos al proceso de selección para el otorgamiento del contrato de la obra, suscrito en fecha 30-10-2000, por Bs.F. 89,40 millones tales como: publicación del llamado al proceso licitatorio; pliego de licitación; informe de evaluación del comité de licitaciones; buena pro otorgada al contratista, entre otros. Es de señalar que la selección del contratista se correspondía con un proceso de Licitación General o Anunciada Internacionalmente, toda vez que el monto del contrato supera las 20.000 unidades tributarias (UT) a la tasa vigente para la fecha de Bs.F. 0,01160 por UT, de conformidad con el artículo 74, numeral 2 de la Ley de Licitaciones, vigente para la fecha (Gaceta Oficial N° 5.386 Extraordinario del 11-10-99). Lo anterior obedece a la inobservancia de los procedimientos relativos al proceso de licitación, además no existe un acta de entrega formal, suscrita entre el MPPPC, el MPPAT y el INDER, donde conste la existencia, manejo y cesión de los expedientes y demás documentos inherentes al Proyecto. No obstante, el artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97 señala que todas las transacciones, operaciones financieras, presupuestarias y administrativas, deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa, correspondiéndole a las máximas autoridades del organismo (Junta Directiva) adoptar las medidas necesarias para salvaguardar y proteger los documentos contra sustracción o cualquier otro riesgo.

No se evidenció el acta de entrega formalmente suscrita entre el MPPPC y el MPPAT y entre éste último y el INDER, donde conste la documentación transferida en relación con la citada obra. Motivado a que no se han realizado las gestiones necesarias a fin de completar la documentación señalada en la cláusula cuarta del referido convenio de cesión, suscrito el 06-08-2003. No obstante, las cláusulas del convenio de cesión y del convenio de Ejecución, suscrito entre ambos ministerios y el MPPAT -INDER, en donde se establece “la cesión del contrato de la obra y releva de todas las obligaciones al MPPPC y que asume íntegramente el MPPAT con el INDER y artículo 23 de las citadas NGCI referido a que “las operaciones administrativas deben estar

respaldadas con suficiente documentación justificativa” Situación que evidencia el total desconocimiento que posee el Instituto sobre las gestiones realizadas por el MPC para la adjudicación u otorgamiento del contrato de la obra.

El contrato original de la obra fue suscrito el 30-10-2000, entre el MPPPC y la Constructora, con un plazo de ejecución de 24 meses, por un monto total de Bs.F. 89,40 millones (equivalentes a US\$ 137,33 millones a enero de 2000, a la tasa de cambio de Bs.F. 0,651) no obstante, el Acta de Inicio suscrita entre el INDER y la contratista se firma el 26-08-2003, es decir 2 años y 10 meses después de la firma del contrato. Tal situación, se debió a lo siguiente: a) se suscribió el contrato de la obra, sin contar con los recursos financieros necesarios para su ejecución, puesto que la República Bolivariana de Venezuela a través del MPPPC, como ente contratante, no gestionó a tiempo el financiamiento externo de la obra, con la República de Brasil; b) durante el período 2000-2001, el MPPPC, como ente contratante, no gestionó los permisos necesarios para la afectación de la zona, toda vez que la declaratoria (Gaceta Oficial N° 37.155 del 09-03-2001); c) el contrato de cesión entre el MPPPC y el MPPAT se celebró en fecha 06-08-2003, a raíz de que las competencias en materia agrícola, vegetal y pecuario, que tenía el MPPPC le fueron transferidas al MPPAT, mediante (Gaceta Oficial N° 37.359 del 08-01-2002) y d) las gestiones de los referidos permisos, las inició el INDER, a raíz de que la obra le fue cedida en fecha 25-08-2003 a través de un convenio de ejecución suscrito con el MPPAT. Al respecto, es de indicar que el artículo 17 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinaria del 16-09-96 y la cláusula novena del contrato de la obra, establecen que el plazo de ejecución de la obra se contará a partir de la fecha de la firma del contrato de la obra y la contratista se compromete a terminar los trabajos objeto del contrato en un plazo de 24 meses, así mismo, los artículos 16 y 17 de las citadas NGCI, señalan que la planificación debe ser una función institucional permanente y sujeta a evaluación periódica y que los planes, programas y proyectos de cada organismo deben estar en concordancia con los planes nacionales, estatales y municipales y formularse con base a estudios y diagnósticos actualizados. La referida situación evidencia debilidades en el proceso de planificación que ha ocasionado atrasos en la ejecución de la obra.

No se evidenciaron los documentos relativos a prórrogas de inicio, actas de paralización y reinicio, que justifiquen los lapsos comprendidos entre la fecha de la firma del contrato (30-10-2000), acta de inicio (26-08-2003) y el período de ejecución de la valuación N° 1 (01-11-2003 al 30-11-2003). Tal situación se debe a que el INDER desconoce el destino de la referida documentación, toda vez que ni el MPPPC ni el MPPAT hicieron formal entrega al INDER de tal documentación, mediante un acta suscrita entre las partes (MPPPC-MPPAT-INDER). No obstante, el artículo 2 de las referidas CGCEO establece que tales documentos forman parte del contrato de la obra, así como, lo señalado en los artículos 35 y 36 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, en concordancia, con el artículo 23 de las citadas NGCI que señalan: las máximas autoridades de los organismos tienen las atribuciones necesarias para definir formalmente los mecanismos de control interno, relacionados con el respaldo y archivo de la documentación necesaria de todas las transacciones, operaciones financieras, presupuestarias y administrativas. Situación que limita la acción de control, por parte de las unidades competentes para ejercer las funciones de fiscalización y control.

En la documentación de la Propuesta Técnica de fecha 30-06-2000, no reposan los análisis de precios unitarios de las 500 viviendas asociadas al proyecto de la obra, la cual se refleja en el resumen del presupuesto de la obra, por un monto global de US\$ 5,00 millones (equivalentes a Bs.F. 3,26 millones a la tasa de cambio de Bs.F. 0,651 por dólar a precios del año 2000), que representan el 3,64% del monto total del contrato. Tal situación se debe a que el INDER no le ha exigido al contratista, la citada documentación, de manera que le sirva como respaldo al cálculo de dicha partida de obra. No obstante, el artículo 2 numeral 7 de las nombradas CGCEO señala que “los análisis de precios unitarios o estructura de costos, forman parte del documento de la obra”, toda vez que dichos elementos son los soportes matemáticos mediante los cuales el contratista demuestra el precio unitario de las partidas de obras, en un lapso y espacio determinado. Situación que refleja fallas de control interno que le resta confiabilidad al proceso de la formulación presupuestaria de la obra.

De la revisión realizada al expediente del contrato, no se evidenció el cronograma general de ejecución de la obra, correspondiente al período 2003-2005 (original y modificados). Motivado a que no fue presentado por la contratista ni fue solicitado previamente por escrito por parte del ente ejecutor (INDER). No obstante, el artículo 2 de las citadas CGCEO señala que dicho instrumento debe formar parte de la documentación del contrato de la obra, toda vez que es un método mediante el cual se programa la ejecución de la obra dentro del lapso estimado e imprescindible para un seguimiento idóneo en la ejecución de la obra. Lo que evidencia fallas de control interno y los escasos mecanismos de seguimiento y control que posee el Instituto, toda vez que no existe una programación real de la ejecución de la obra, lo que no permite asegurar el cumplimiento del cronograma de inversión y los plazos de ejecución previstos en la cláusula novena del contrato.

No se evidenció el documento de la ampliación de la fianza de fiel cumplimiento por Bs.F. 11,78 millones cuyo monto permitiría cubrir el 10% del monto actualizado del contrato principal de la obra (Bs.F. 207,24 millones), ni la fianza de fiel cumplimiento por Bs.F. 22,15 millones del documento complementario N° 1. Debido a que no ha sido presentada por la empresa contratista, aunado a que la Consultoría Jurídica del INDER no ha realizado las acciones necesarias para su actualización y presentación, habida cuenta de que las referidas fianzas deben necesariamente constituirse sobre el porcentaje del monto total de la obra actualizada del contrato principal y del Documento Complementario N° 1, de conformidad con lo establecido en los artículos 10 y 12 de las CGCEO y cláusula vigésima del contrato. La referida situación coloca a la Institución en desventaja al no contar con garantías suficientes que aseguren la cabal ejecución de la obra, toda vez que la fianza presentada por el contratista fue por Bs.F. 8,94 millones.

Asimismo, no se observó la valuación del anticipo contractual por Bs.F. 66,21 millones, debido a que no existe un expediente administrativo completo de la obra, lo que evidencia fallas de control interno del INDER. No obstante, los artículos 8 y 23 de las NGCI establecen que corresponde a la máxima autoridad jerárquica de cada organismo, establecer, mantener y perfeccionar dicho sistema, así como garantizar

el funcionamiento en cada área operativa y que todas las transacciones, operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa, correspondiéndole a dicha autoridad (Junta Directiva) adoptar las medidas necesarias para salvaguardar y proteger los documentos contra sustracción o cualquier otro riesgo. Situación que no permite verificar la fecha, pago y monto otorgado al contratista.

No se evidenciaron los informes de inspección y de avance fotográfico de la ejecución de las compuertas hidráulicas automáticas Tipo AVIS y AVIO, del canal principal. Tal situación se debe a que el Instituto no ha realizado las gestiones pertinentes a fin de verificar si la contratista se encuentra ejecutando las citadas compuertas y si las mismas se están construyendo acorde con las especificaciones técnicas del proyecto. No obstante, los artículos 40 y 45 de las CGCEO que establecen que el ente ejecutor a través de la inspección deben fiscalizar y controlar los trabajos que ejecuta el contratista. Lo que trae como consecuencia diferimientos en los lapsos de ejecución y terminación de los trabajos.

Conclusiones

Como resultado de la evaluación de la situación administrativa y técnica del contrato para la construcción del sistema de riego “El Diluvio-Palmar”, esta Contraloría General de la República, observo debilidades vinculadas con el sistema de control interno y de planificación de las obras, toda vez, que la documentación suministrada por el INDER, contienen información incompleta sin un orden cronológico al faltar en los expedientes de la obra, documentos indispensables, que permitan un efectivo y adecuado, control, seguimiento y la localización oportuna de los documentos relacionados con la ejecución de la citada obra, así como, la conformidad de la correcta ejecución de los trabajos y coadyuvar con una sana gestión administrativa.

De igual manera, se observó que el INDER no ha sido diligente ni ha ejercido las acciones administrativas y técnicas necesarias para una correcta administración y ejecución del contrato de obra, toda vez que no se ha conformado el

expediente de la inspección de la obra y no se ha concluido la obra en los tiempos previstos en el contrato.

Recomendaciones

Se exhorta a la Junta Directiva del Instituto Nacional de Desarrollo Rural (INDER) a considerar lo siguiente:

- Implementar mecanismos de control interno pertinentes, con el fin de recopilar, organizar, resguardar, archivar y conservar la información relacionada con el proceso de selección del contratista y aprobación del referido contrato de obras, permitiendo que todas las transacciones administrativas estén plenamente justificadas y con los respaldos suficientes.
- Someter a la aprobación de la Junta Directiva los compromisos y asuntos que impliquen erogaciones financieras, así como, velar por el cumplimiento de la normativa legal y reglamentaria que rige en materia presupuestaria previa a la aprobación de estos compromisos.
- Conformar un expediente que contenga todos los documentos inherentes al contrato de la obra y archivarlos en orden cronológico.
- Implementar mecanismos de control y supervisión, que garanticen la suscripción de las fianzas de fiel cumplimiento y las pólizas de seguro cumplan con lo establecido en los contratos.
- Exhortar a la Gerencia de planificación y Presupuesto del INDER, a ejercer un estricto control y supervisión de la disponibilidad presupuestaria en las partidas y específicas,
- Instar a las máximas autoridades del INDER a ejercer las acciones que corresponden a los fines de concluir de manera perentoria el proyecto general del sistema de riego “El Diluvio-Palmar”.

INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA (INAVI)

CONTRATACIÓN Y EJECUCIÓN DEL DESARROLLO HABITACIONAL “RÓMULO BETANCOURT”

En (Gaceta Oficial N° 1.746 Extraordinario de fecha 23-05-75), el Banco Obrero, Instituto Autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio distinto de la República, creado por Ley de fecha 30-06-28, se transformó con el

mismo carácter en INAVI, con el propósito de ser un organismo ejecutor y administrador de la política de vivienda de interés social, destinada a atender a la población que el Ejecutivo Nacional califique como sujeta a protección especial en la dotación de vivienda, quedando para ese entonces bajo la tutela del extinto Ministerio de Obras Públicas. Actualmente, el Instituto se encuentra adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat, según Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional (Gaceta Oficial N° 38.654 de fecha 28-03-2007).

Dentro de las obras dirigidas a la construcción de unidades de viviendas, enmarcadas dentro del Programa V: Nuevas Urbanizaciones y Viviendas de Desarrollo Progresivo, se previó la ejecución de 32 unidades habitacionales en el desarrollo habitacional “Rómulo Betancourt”, ubicado municipio San Carlos, estado Cojedes y al respecto, se asignaron recursos presupuestarios en el año 1999 por Bs.F. 179,20 mil, de los cuales se comprometieron Bs.F. 174,90 mil. Cabe destacar que en los años 2000 al 2006, no se estimaron metas ni se asignaron recursos presupuestarios. Asimismo, en el Plan Operativo del año 1999, el Instituto estimó recursos por Bs.F. 199,11 mil, de los cuales Bs.F. 179,20 mil serían destinados para gastos de inversión, en la construcción de las referidas unidades de viviendas en terrenos propiedad de la Asociación Civil O.C.V. “Rómulo Betancourt”. En lo que respecta al financiamiento para la construcción de las viviendas, el INAVI suscribió con el Banco Provincial, S.A. Banco Universal, un Contrato de Fideicomiso N° 20.589 en fecha 29-11-99 por Bs.F. 23,24 millones, de los cuales Bs.F. 199,11 mil, se destinaron a la ejecución de las obras. Asimismo, en fecha 20-10-2000 se llevó a efecto entre el INAVI y la Asociación Civil O.C.V. Rómulo Betancourt, la suscripción de un Contrato de Financiamiento o Apoyo Financiero por Bs.F. 171,65 mil, destinados íntegramente para el pago de las valuaciones de obra ejecutadas, de los cuales Bs.F. 164,97 mil fueron invertidos en contratación de obras para la ejecución de 32 unidades de viviendas. En este mismo orden de ideas, el INAVI suscribió un total de 3 contratos, de los cuales 2 corresponden a obras por Bs.F. 329,95 mil (Bs.F. 164,97 mil c/u), suscritos en el año 2000 y uno a inspección, por Bs.F. 5.519,99, para un monto total de Bs.F. 335,47 mil.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a verificar la situación presupuestaria, administrativa y técnica de 2 contratos de obras por Bs.F. 164,97 mil cada uno, así como de un contrato de inspección por Bs.F. 5.519,99, suscritos por el INAVI en el estado Cojedes, dirigidos a la construcción del desarrollo habitacional “Rómulo Betancourt”, perteneciente al programa V “Nuevas Urbanizaciones y Viviendas de Desarrollo Progresivo”, correspondiente a los años 1999 al 2003, así como la verificación *in situ* de la situación física de un contrato de obras de los 2 contratos de obras revisados, equivalentes a 50,00% del total analizado.

Observaciones relevantes

En el Plan Operativo para el ejercicio fiscal 1999, el INAVI estimó la construcción de 32 unidades de viviendas en el desarrollo habitacional “Rómulo Betancourt”, con una inversión de Bs.F. 199,11 mil, con recursos provenientes del Fondo de Aportes del Sector Público (FASP). Del análisis documental efectuado por esta Contraloría General, se observó que para la ejecución de las obras, fueron asignados presupuestariamente en el citado período Bs.F. 179,20 mil y se comprometieron recursos por el orden de Bs.F. 174,90 mil. Sin embargo, la asignación de recursos presupuestarios (Gaceta Oficial N° 5.279 Extraordinario de fecha 12-12-98), dirigida a gastos de inversión, fue concebida de manera global y no desagregada por desarrollo habitacional, lo que imposibilita determinar la asignación de recursos presupuestarios y financieros destinados a la ejecución de las viviendas en el citado desarrollo habitacional. Además, no se evidenció el Proyecto de Presupuesto aprobado por el Instituto correspondiente al referido período fiscal, no obstante que el artículo 53 de Ley Orgánica de Régimen Presupuestario (Gaceta Oficial N° 5.358 Extraordinario de fecha 29-06-99), establece que los organismos sujetos a dicha Ley deberán elaborar sus proyectos de presupuestos por programas, de acuerdo a los lineamientos de política sectorial que imparta el organismo de adscripción. Tal situación, limita conocer la distribución de los recursos presupuestarios por programas y proyectos, así como su vinculación con las políticas contenidas en el Plan de

Desarrollo Económico y Social de la Nación y en el Plan Operativo Anual Nacional.

La Gerencia de Finanzas y Administración del INAVI suministró un Contrato de Fideicomiso de Administración N° 20.589 de fecha 29-11-99, dirigido a financiar la ejecución de las obras relacionadas con el desarrollo habitacional “Rómulo Betancourt”, y de la revisión al referido instrumento jurídico, no se evidenció la inscripción ante el Registro Mercantil, no obstante lo previsto en el artículo 62 de la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras (Gaceta Oficial N° 5.555 Extraordinario de fecha 13-11-2001), el cual establece que: “Todos los contratos de fideicomiso deben estar debidamente inscritos en el Registro Mercantil correspondiente”. De igual manera, el artículo 1.924 del Código Civil Venezolano (Gaceta Oficial N° 2.990 Extraordinario de fecha 26-07-82), indica que: “Los documentos, actos y sentencias que la Ley sujeta a las formalidades del registro y que no hayan sido anteriormente registrados, no tienen ningún efecto contra terceros,(...) Cuando la Ley exige un título registrado para hacer valer un derecho, no puede suplirse aquél con otra clase de prueba, salvo disposiciones especiales”, es decir, que el Estado a través del INAVI, no garantizó la preservación de sus derechos ante terceros, inobservando los requisitos legales previstos en la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras y el Código Civil antes identificados. De lo antes expuesto, se observa que el INAVI no realizó el trámite correspondiente ante el Registro Mercantil para protocolizar el contrato de fideicomiso de administración, a los efectos de garantizar el cumplimiento de las normas establecidas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 70 de las Normas de Operación del Decreto con Rango y Fuerza de ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (Gaceta Oficial N° 36.977 de fecha 21-06-2000) vigente para la fecha que se firmaron los fideicomisos de administración. Al respecto, el artículo 3, literal b) de las Normas Generales de Control Interno (NGCI) Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, en concordancia con lo previsto en el artículo 36 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, establece que el control interno de cada organización o entidad debe garantizar la exactitud,

y veracidad de la información presupuestaria, financiera, administrativa y técnica, y las máximas autoridades jerárquicas la responsabilidad de organizar, establecer y evaluar el sistema de control interno, así como de garantizar su cumplimiento.

Del análisis documental realizado a la información suministrada por la Gerencia de Finanzas y Administración y su comparación con los documentos que reposan en los expedientes de las Gerencias de Producción y Ventas y Recaudación del INAVI, relacionada con el Contrato N° CO99-0761 de fecha 17-10-2000, suscrito entre la Asociación Civil O.C.V. “Rómulo Betancourt” y la empresa Contratista, se evidenció que no existe uniformidad en algunas cifras, tal como se señala a continuación: a) según Contrato de Obras de fecha 17-10-2000, el monto aprobado para la ejecución de las viviendas es por Bs.F. 164,97 mil, sin embargo, los registros financieros señalan como monto del contrato de Bs.F. 166,32 mil, b) del análisis efectuado a la información relacionada con las 7 valuaciones de obras relacionadas, se observó una diferencia de Bs.F. 29.579,60, por concepto de obra no ejecutada; además, el monto de obra real ejecutado es por Bs.F. 96.017,02, afectando los registros contables. Según valuaciones de obras ejecutadas, se relacionó y pagó por concepto de monto neto la de Bs.F. 65.877,32, y el monto pendiente por pagar es por Bs.F. 49.604,16. Sobre lo antes expuesto, el artículo 3, literal b) de las NGCI señala que el control interno de cada organismo o entidad debe organizarse para garantizar la exactitud, de la información presupuestaria, financiera, administrativa y técnica, en concordancia con el artículo 6 de *ejusdem*, el cual prevé que “el control interno contable comprende las normas, procedimientos y mecanismos, concernientes a la protección de los recursos y a la confiabilidad de los registros de las operaciones presupuestarias y financieras”. Al respecto, la Gerencia de Finanzas señaló que dicha información fue suministrada por la Gerencia de Producción, observándose discrepancia en los montos, lo que evidencia la poca confiabilidad de los datos llevado por el Instituto, limitando conocer la situación financiera de las obras relacionadas con la construcción de las 32 unidades habitacionales en la Urbanización “Nuestro Guanare”, así como determinar el monto real de obra pagada y por consiguiente, realizar

los controles tendentes a garantizar la correcta cancelación de la obra.

Los contratos Nros. CO99-0148 y CO99-0761, suscritos por el INAVI, fueron rescindidos unilateralmente en fechas 04-10-2000 y 17-01-2003, respectivamente, por causas imputables al Contratista, según lo establecido en la Cláusula Décima Segunda contenida en los contratos de obras suscritos en fechas 12-05-2000 y 17-10-2000, la cual otorga a la O.C.V. “Rómulo Betancourt” la facultad de rescindir el contrato por falta en las obligaciones contraídas por la empresa contratista, en concordancia con lo previsto en el artículo 116, literal a) de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO) Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario de fecha 16-09-96, el cual señala que “El Ente Contratante podrá rescindir unilateralmente el contrato en cualquier momento, cuando el Contratista ejecute los trabajos en desacuerdo con el Contrato o los efectúe en forma tal que no sea posible su conclusión en el tiempo señalado”. Tal situación, es debido al incumplimiento en la ejecución de las obras por parte de las empresas Contratistas, toda vez que en el contrato de obras N° CO99-0148, de 32 unidades habitacionales previstas a ejecutarse en 6 meses, solo realizó el replanteo de 16 viviendas en los primeros 4 meses, según lo señalado por la Gerencia Estatal del INAVI en comunicación de fecha 24-08-2000, sin evidenciarse los soportes que indiquen la actividad realizada, y con respecto al contrato de obras N° CO99-0761, se ejecutó Bs.F. 96.017,02 (según 7 valuaciones de obras presentadas y Corte de Cuenta de fecha 05-02-2003), equivalente al 58,20% del monto total del contrato (Bs.F. 164,97 mil). Los particulares señalados anteriormente, no han permitido culminar las obras, ocasionando atraso en la ejecución de las unidades habitacionales, y por consiguiente, en la entrega oportuna de las viviendas a sus respectivos beneficiarios.

Los anticipos contractuales otorgados a las dos (2) empresas contratistas por Bs.F. 49.492,06 cada uno, no fueron amortizados en su totalidad, toda vez que del contrato de obras N° CO99-0148, no se evidenció ninguna amortización, y con respecto al contrato de obras N° CO99-0761 solo se amortizó Bs.F. 28.233,13 (57,04% del monto del anticipo otorgado), quedando por amortizar Bs.F. 21.258,93, para un total de anticipo no amortizado por Bs.F. 70.750,99. En

relación con lo expuesto anteriormente, el artículo 53 de las CGCEO establece como garantía la presentación de una fianza de anticipo por el monto establecido en el documento principal del contrato, emitida por una compañía de seguros o institución bancaria de reconocida solvencia, y en tal sentido, prevé de manera expresa, garantizar el reintegro del anticipo concedido o pendiente por amortizar, a través de la ejecución de dicha fianza. Sin embargo, no se evidenciaron las acciones emprendidas por la Consultoría Jurídica del INAVI, a objeto de recuperar el referido saldo de anticipo no amortizado, ocasionando que las obras queden inconclusas, y además, que las empresas contratistas al mantener en su poder dicho recursos, no permiten que sean invertidos en la construcción de otras obras.

Conclusiones

Del análisis efectuado a los aspectos financieros, administrativos y técnicos de los contratos de obras suscritos para la ejecución del desarrollo habitacional “Rómulo Betancourt”, ubicado en el municipio San Carlos, estado Cojedes, se observaron las situaciones siguientes: la asignación de recursos presupuestarios para el año 1999, fue concebida por el INAVI de manera global, ni se evidenció el Proyecto de Presupuesto del INAVI correspondiente al referido período; fallas en la planificación y programación para la ejecución de las obras; falta de uniformidad en las cifras correspondiente a un mismo concepto o rubro, manejadas por distintas Gerencias, que no permiten garantizar la exactitud de los datos; falta de protocolización del contrato de fideicomiso ante la instancia correspondiente; inadecuado manejo del proyecto de la obra; ausencia de los documentos que certifiquen la ejecución y culminación de las obras. Las obras iniciadas en fecha 24-05-2000, no han sido concluidas en el presente año (2008); no se ha amortizado Bs.F. 70.750,99, equivalente a 71,48 % del total del anticipo otorgado por Bs.F. 98.984,12, correspondiente a los contratos de obras Nros. CO99-0148 y CO99-0761, suscritos en fechas 17-05-2000 y 17-10-2000, entre el INAVI y las empresas Contratistas.

Recomendaciones

Se insta a la Junta de Reestructuración del INAVI, lo siguiente:

- Velar que los recursos presupuestarios sean asignados por desarrollos habitacionales, a los fines de conocer el monto de los recursos necesarios para la culminación de las obras, y lograr un manejo adecuado de los mismos.
- Elaborar el Proyecto de Presupuesto, conforme a las instrucciones que rigen en la materia presupuestaria, debidamente aprobados por el organismo de adscripción, donde se especifique entre otros: los estados financieros proyectados, así como, toda la información económica, financiera y administrativa requerida para su análisis, evaluación y control de ejecución.
- Considerar el recurso humano, presupuestario, financiero y tecnológico del Instituto, a los efectos de elaborar una planificación adecuada que permita su materialización en el tiempo, y así garantizar el cumplimiento de las metas previstas.
- Implementar mecanismos de control interno que faciliten la revisión y conciliación sobre los registros presupuestarios, financieros y contables del Instituto, a los fines de garantizar la uniformidad, confiabilidad y oportunidad de la información.
- Realizar los trámites correspondientes dirigidos a protocolizar ante el Registro Mercantil, los contratos de fideicomiso de administración, a los efectos de garantizar la legalidad y sinceridad de los citados instrumentos jurídicos.
- Revisar que los proyectos contengan la información técnica que determinará y especificarán la obra a ejecutar.
- Ejercer las acciones judiciales en contra de las empresas contratistas, tendentes a recuperar los montos que por concepto de anticipos no amortizados mantienen en su poder, por un total de Bs.F. 70.750,99.

INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA (INAVI)

CONTRATACIÓN Y EJECUCIÓN DEL DESARROLLO HABITACIONAL
“VILLA OLÍMPICA UNIVERSITARIA”

De conformidad con la (Gaceta Oficial N° 1.746 Extraordinario de fecha 23-05-75), el Banco Obrero, Instituto Autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio distinto de la República, creado por Ley de fecha 30-06-28, se transformó con el mismo carácter en INAVI,

con el propósito de ser un organismo ejecutor y administrador de la política de vivienda de interés social, destinada a atender a la población que el Ejecutivo Nacional califique como sujeta a protección especial en la dotación de vivienda, quedando para ese entonces bajo la tutela del extinto Ministerio de Obras Públicas. Actualmente, el Instituto actualmente se encuentra adscrito al Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda, según Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional (Gaceta Oficial N° 39.163 del 22-04-2009).

Entre las obras sin culminar previstas en el Cierre de Ciclo II, y enmarcado dentro del Programa V: “Nuevas Urbanizaciones y Viviendas de Desarrollo Progresivo” se encuentra el desarrollo habitacional “Villa Olímpica Universitaria”, el cual está ubicado en la carretera vía a Manrique, Av. Universidad, municipio San Carlos, estado Cojedes. El desarrollo cuenta con un área de terreno de 3,40 hectáreas, en la cual se programó la construcción de 120 viviendas.

Para la construcción del desarrollo habitacional “Villa Olímpica Universitaria”, fueron asignados en el año 2001 y 2003, recursos presupuestarios por Bs.F. 360,00 mil, y Bs.F. 9,44 millones, de los cuales se comprometieron Bs.F. 289,07 mil; y Bs.F. 9,22 millones, respectivamente, y para el ejercicio fiscal 2006 se asignaron y comprometieron recursos por Bs.F. 1,20 millones.

En lo que respecta al financiamiento para la construcción de las viviendas programadas, el INAVI suscribió con Unibanca Banco Universal, C.A., un Contrato de Fideicomiso de Administración N° 3436 de fecha 11-12-2001, autenticado ante la Notaría Pública Séptima del municipio Libertador del Distrito Federal por Bs.F. 3,71 millones, de los cuales Bs.F. 3,34 millones corresponden a gastos de inversión y Bs.F. 371,00 mil a costos operativos y comisión fiduciaria. Asimismo, en fecha 08-03-2002 se suscribe un addendum al referido Contrato de Fideicomiso, mediante el cual se incluye cronograma de desembolsos para los costos operativos, se disminuye el monto del Fideicomiso a Bs.F. 3,58 millones, es decir,

Bs.F. 133,33 mil, menos del monto de Fideicomiso inicialmente aprobado (Bs.F. 3,71 millones).

Además, en fecha 10-02-2004 el INAVI, el Banco Federal, C.A. y el Servicio Autónomo de Fondos Integrados de Vivienda (SAFIV), suscribieron un Contrato de Fideicomiso signado con el N° 21.854 por la cantidad de Bs.F. 11,11 millones, de los cuales Bs.F. 9,44 millones corresponden a gastos de inversión para la construcción de viviendas. En relación con la ejecución del referido desarrollo habitacional, el INAVI suscribió entre los años 2001 al 2006 un total de 8 contratos, de los cuales 5 corresponden a obras y 3 a inspección, por un monto de Bs.F. 6,17 millones.

Alcance y objetivos de la actuación

El alcance de la actuación se circunscribió a la verificación de los contratos suscritos en los años 2005 y 2006, y se orientó a verificar la situación presupuestaria, administrativa y técnica de 5 contratos de obras y 2 contratos de inspección suscritos por el INAVI en el estado Cojedes por Bs.F. 7,52 millones y Bs.F. 44.000,33 respectivamente, para un total de Bs.F. 7,56 millones, dirigidos a la construcción del desarrollo habitacional “Villa Olímpica Universitaria”, así como la verificación *in situ* de la situación física de una muestra de 2 contratos de obras suscritos en los años 2005 y 2006, de 5 contratos de obras revisados equivalentes al 40% del total analizados. Asimismo, se incluyeron para efectos del análisis, los ejercicios fiscales 2001 al 2004, por cuanto en dicho período se suscribieron 3 contratos relacionados con el inicio de las obras.

Observaciones relevantes

Para la construcción del desarrollo habitacional “Villa Olímpica Universitaria”, el Instituto en los Planes Operativos de los períodos comprendidos entre los años 2001 al 2006, estimó metas por un total de 412 unidades de viviendas y urbanismo de 120 parcelas, con una inversión de Bs.F. 12,67 millones con recursos provenientes del Fondo de Aportes del Sector Público (FASP) y del Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN). Sin embargo, la asigna-

ción dirigida a gastos de inversión, para los citados años, fue concebida de manera global y no desagregada por desarrollo habitacional. Asimismo, en los presupuestos de ingresos y gastos de los años 2001 al 2006, establecieron metas de viviendas a ejecutar, sin detallar las obras para las cuales serán destinadas dichas asignaciones, lo que imposibilita determinar la asignación de recursos presupuestarios y financieros destinados a la ejecución de las obras de urbanismo y viviendas. Tal situación, conllevó al atraso en la ejecución del proyecto relacionado con la construcción del referido desarrollo, limitando la entrega oportuna de las viviendas a los beneficiarios demandantes de soluciones habitacionales de interés social. Al respecto, el INAVI debió evaluar sus resultados, controlar socialmente su desarrollo, hacerle seguimiento a la trayectoria, medir el impacto de sus acciones y, simultáneamente, incorporar los ajustes que sean necesarios, según lo previsto en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Planificación (LOP), Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario del 13-11-2001, en concordancia con los artículos 18 y 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), Gaceta Oficial N° 37.305 del 17-10-2001, vigente para el período evaluado, referidas a la planificación como una función institucional permanente y el artículo 16 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97, el cual establece que la planificación debe ser una función institucional permanente, sujeta a evaluación periódica. Tales situaciones, evidencian debilidades de control interno por parte del INAVI, con respecto a la elaboración y planificación de sus metas y la elaboración del presupuesto de gastos. De los particulares expuestos, se observa que el INAVI, no ejerció las medidas tendentes a tomar decisiones, para salvaguardar los intereses de las familias venezolanas que requieren que el Estado satisfaga las necesidades, a los efectos de disminuir el déficit habitacional.

De la revisión y análisis realizado a la información relacionada con el procedimiento licitatorio para la selección de 5 contratos de obras correspondiente a la ejecución del desarrollo habitacional “Villa Olímpica Universitaria”, entre los años 2002 al 2006 se observó lo siguiente: a) No se evidenciaron en los expedientes de los contratos de obras Nros. CO01-0199, CO01-0163, LG-INDHUR-2005-010 y CO06-0058 de fechas 05-04-2002, sin fecha, 26-

05-2005 y 06-04-2006, respectivamente, la información relacionada con la manifestación de voluntades, ofertas y demás documentos que permita conocer si la selección de las empresas contratistas, se realizó por el procedimiento de licitación selectiva, licitación general o adjudicación directa. b) El INAVI suscribió con la empresa contratista, el contrato de obras N° CO03-0185 del 17-01-2005 por Bs.F. 1,83 millones, a través del procedimiento de adjudicación directa, evidenciándose inobservancia del procedimiento de licitación general, por cuanto el monto del contrato excedió en 25.000 unidades tributarias (valor de la unidad Bs.F. 29.400 para el año 2005), cantidad legalmente exigida para abrir el proceso de Licitación General. Además, en el expediente, no se evidenció el acto motivado. No obstante, lo dispuesto en el artículo 61, numeral 2 de la Ley de Licitaciones, (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario del 13-11-2007), vigente para el período evaluado (actual Ley de Contrataciones Públicas, Gaceta Oficial N° 39.165 del 24-04-2009). Al respecto, es importante resaltar que el artículo 88 de la citada Ley, 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...”. Lo anteriormente descrito, no permitió a este Organismo Contralor constatar las razones por las cuales el Instituto obvió el procedimiento licitatorio previsto en la Ley de Licitaciones, no obstante que el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 37.029 del 05-09-2000, establece que el sistema de control interno tiene por objeto, entre otros, asegurar la obtención de la información administrativa, financiera y operativa útil, confiable y oportuna para la toma de decisiones. Las situaciones observadas, evidencian debilidades en los mecanismos de control interno, a los efectos de un adecuado manejo y administración de los contratos que tiene a su cargo la Gerencia de Producción de INAVI, lo que limitó la aplicación de los procedimientos atinentes a la contratación de las obras y selección de contratistas, mediante los cuales se deben respetar los principios de economía, transparencia, honestidad, eficiencia, igualdad, competencia y publicidad.

El contrato de obras N° CO03-0163, firmado entre el INAVI y la empresa contratista, fue dirigido en principio a satisfacer la necesidad de proporcionar alojamiento temporal a los atletas, personal técnico y profesional participantes en la celebración de los XV Juegos Deportivos Nacionales Cojedes 2003. Posteriormente, las viviendas serían asignadas a los beneficiarios de la OCV “Villa Olímpica”. Sin embargo, del análisis realizado a la información suministrada por el INAVI, se identificó en Acta que las obras se iniciaron en fecha 13-10-2003, y culminación el 13-12-2003. No obstante, se evidenció que para la fecha de inicio de las obras, la empresa contratista no estaba formalmente constituida, toda vez que la misma se registró el 21-11-2003, es decir, 40 días continuos posteriores al inicio de dichas obras. Además, según Acta, las obras fueron paralizadas el 01-12-2003, sin evidenciarse documentos que certifiquen el reinicio de las mismas. Por otra parte, el Instituto suscribió 2 contratos de obras Nros. CO03-0185 y CO06-0058 en fechas 17-01-2005 y 08-04-2006, respectivamente, para la culminación de las obras, a pesar de que en las referidas fechas, los Juegos 2003 habían finalizado. Tal situación es debido a debilidades de control interno en los mecanismos de planificación y contratación por parte de la Institución. No obstante, lo expuesto en el 19 de la LOAP, relativo al principio de eficacia en el cumplimiento de los objetivos y metas fijados en las normas, planes y compromisos de gestión. Los particulares expuestos, no permitieron que las obras se ejecutaran en los tiempos previstos.

De la inspección *in situ* realizada el 13-07-2007 a la obra relacionada con el Contrato N° CO06-0058 del 06-04-2006 por Bs.F. 1,16 millones, suscrito con la empresa contratista para la construcción de 4 UBV (unidades básicas de viviendas) y culminación de 36 UBV (colocación de techos y acabados) y obras de urbanismo en la Urbanización “Villa Olímpica Universitaria”, se observó que no se ejecutó la construcción de las 4 UBV previstas en el contrato y en el presupuesto original de la obra. Asimismo, se constató la ejecución de una pared perimetral en la urbanización, la cual no se corresponde con el objeto del contrato, por cuanto no se encuentra prevista en el presupuesto ni en la memoria descriptiva. Al respecto, la Dirección General de Desarrollo Local de la Alcaldía del municipio autónomo San Carlos, informó a la Dirección del INAVI, que no es

posible la construcción de 4 viviendas en el desarrollo habitacional “Villa Olímpica Universitaria”, por cuanto las mismas no cumplen con las variables urbanas establecidas por el Plan Rector del Municipio, debido a que su ejecución afectaría los porcentajes de áreas verdes, recreativa y comercial de la urbanización, y por consiguiente, se sugirió a la empresa contratista paralizar los trabajos hasta tanto no se solucionara el problema señalado. Tales situaciones, evidencian debilidades en lo que respecta a la formulación, evaluación y ejecución del proyecto, por parte de la Gerencia de Producción de INAVI Central y la Gerencia Regional de Cojedes, por cuanto todo proyecto habitacional debe realizarse en coordinación con los entes municipales y estadales. Los particulares anteriormente señalados, no se corresponde con los preceptos consagrados en el artículo 13 de la Ley de Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, (Gaceta Oficial N° 38.204 del 08-06-2005, reformada en Gaceta Oficial N° 5.889 Extraordinario del 31-07-2008), referido al derecho de todo ciudadano de disponer de una vivienda y hábitat dignos y de calidad. Lo antes expuesto, no permite determinar la situación actual de las obras del contrato en referencia, sin evidenciarse el acta que certifique el reinicio de las obras, lo cual incide negativamente en la ejecución y culminación en los lapsos previstos de dicho contrato.

Conclusiones

Del análisis efectuado por esta Contraloría General a los aspectos financieros, administrativos y técnicos de los contratos de obras suscritos para la ejecución del desarrollo habitacional “Villa Olímpica Universitaria”, ubicado en el municipio San Carlos, estado Cojedes, se observaron situaciones que no se ajustan a la normativa legal, entre las que se destacan: la asignación de recursos presupuestarios, fue concebida por el Instituto de manera global, sin desagregar por desarrollo habitacional; fallas en la planificación y programación para la ejecución de las obras; falta de uniformidad en las cifras correspondiente a un mismo concepto o rubro, manejadas por el INAVI de la Sede Central y el INAVI de la Gerencia del estado Cojedes; ausencia de documentos que limitan el análisis de la situación del desarrollo habitacional; falta de aplicación de los procedimientos licitatorios para sus-

cripción de contratos, y de un seguimiento coordinado y efectivo del proceso de selección de las contratistas en lo referente a la capacidad técnica y financiera; inadecuado manejo del proyecto de las obras; ausencia de documentos que certifiquen la ejecución y culminación de las obras.

En este mismo orden de ideas, se evidenciaron que las obras correspondientes al contrato N° CO06-0058 no estaban concluidas, con el consecuente incremento del precio de las viviendas, sin que el Instituto haya realizado las acciones tendentes a salvaguardar y proteger su patrimonio.

Situaciones como las mencionadas, han incidido negativamente en la capacidad del Instituto para satisfacer la demanda de solicitudes de vivienda de interés social, así como el cumplimiento de las metas establecidas en los planes operativos y en los convenios suscritos a tales efectos, limitando la consecución del derecho social, así como de los objetivos previstos en el artículo 82 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, (Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario del 24-03-2000), referido a que toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias, sin contribuir con la disminución del déficit habitacional existente en el país.

Recomendaciones

Se insta a la Junta de Reestructuración del INAVI, a considerar lo siguiente:

- Velar que los recursos presupuestarios sean asignados por desarrollos habitacionales, a los fines de conocer el monto de los recursos necesarios para la culminación de las obras, que permitan lograr un manejo adecuado de los mismos.
- Considerar el recurso humano, presupuestario y financiero del Instituto, a los efectos de elaborar una planificación adecuada que permita su materialización en el tiempo, y así garantizar el cumplimiento de las metas previstas.

- Resguardar la información que reposa en los expedientes y archivos del INAVI, y garantizar la suficiente documentación justificativa.
- Implementar mecanismos de control interno que faciliten la revisión y conciliación sobre los registros presupuestarios, financieros y contables del Instituto, a los fines de garantizar la uniformidad, confiabilidad y oportunidad de la información.
- Abocarse a subsanar las fallas y deficiencias observadas en relación con la supervisión y control de los convenios y contratos suscritos para la ejecución de los desarrollos habitacionales, con el fin de lograr el cumplimiento eficaz de los objetivos y metas previstos.
- Realizar los procedimientos licitatorios previstos en la normativa legal y reglamentaria, en los casos que corresponda, a los fines de conocer la capacidad técnica y financiera de las empresas participantes, y obtener las garantías necesarias para salvaguardar y proteger el patrimonio del Instituto.
- Ejercer las acciones judiciales en contra de las empresas contratistas, tendentes a recuperar los montos que por concepto de anticipos no amortizados mantienen en su poder.
- Iniciar las acciones dirigidas a concluir las obras relacionadas con el desarrollo habitacional “Villa Olímpica Universitaria”, a los fines de contribuir en la disminución del déficit habitacional.

INSTITUTO NACIONAL DE LOS ESPACIOS ACUÁTICOS (INEA)

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA (UAI)

El Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos (INEA), fue creado a través del Decreto-Ley Presidencial N° 1437 de fecha 30-08-2001, (Gaceta Oficial N° 37.290 del 25-09-2001), como un Instituto Autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Posteriormente, mediante reforma parcial de la citada Ley (Gaceta Oficial N° 37.596 del 20-12-2002), fue ampliado su nombre a Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos e Insulares, a los fines de ejecutar las políticas acuáticas del Estado en materia de navegación acuática

y régimen portuario. Aproximadamente 5 años y medio más tarde, a través de Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley (Gaceta Oficial N° 5.890 Extraordinario del 31-07-2008) pasó a denominarse nuevamente Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos (INEA), adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Infraestructura, con el objeto de ser el ente de gestión de las políticas que dicte su órgano de adscripción, así como del Plan Nacional de Desarrollo del Sector Acuático y disfrutará de todas las prerrogativas, privilegios y beneficios fiscales de la República Bolivariana de Venezuela.

La Unidad de Auditoría Interna (UAI), está adscrita al máximo nivel jerárquico, tal y como se evidencia en el organigrama estructural aprobado en fecha 16-07-2006 por el Consejo Directivo. Goza de autonomía en el ejercicio de sus funciones, tiene como objetivo asegurar el adecuado manejo de los intereses patrimoniales del Instituto, garantizando la exactitud, confiabilidad, veracidad y oportunidad en la información presupuestaria, financiera y administrativa; así como, evaluar la eficiencia y legalidad de los procesos y operaciones institucionales.

La UAI, cuenta con una estructura básica para su funcionamiento, conformada por 3 áreas como lo son: Oficina del Auditor Interno, Oficina de Control Posterior y Oficina de Determinación de Responsabilidades.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación se orientó a la evaluación de la estructura organizativa y funcionamiento de la UAI del INEA, para los ejercicios fiscales 2006 y 2007, a los fines de verificar que se ajusten a las disposiciones legales y sub legales aplicables, para coadyuvar al logro de una sana gestión administrativa.

Observaciones relevantes

La UAI no dispone de manuales de normas y procedimientos, reglamento interno y normativa organizativa debidamente aprobados por parte de la Junta Directiva para ejecutar sus actividades, debido a que se encuentran en proceso de revisión y estudio para la aprobación. No

obstante que los artículos 35 y 36 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 y el 134 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) Gaceta Oficial N° 38.198 del 31-05-2005, establecen que las máximas autoridades tienen la responsabilidad de organizar, establecer, mantener y evaluar el sistema de control interno, así como, el artículo 24 del Reglamento sobre la Organización de Control Interno de la Administración Pública Nacional (Gaceta Oficial N° 37.783 del 25-11-2003) y en concordancia con los artículos 12 y 20 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI) Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97, los cuales prevén que las funciones y responsabilidades del Órgano de Control Fiscal Interno deben ser definidas formalmente, mediante instrumento normativo, por la máxima autoridad jerárquica del órgano o entidad, tomando en consideración las disposiciones legales y reglamentarias vigentes y las normas, pautas e instrucciones que en materia de control dicte la Contraloría General de la República y demás órganos competentes para ello; asimismo, en los órganos y entidades deben estar claramente definidas, mediante normas e instrucciones escritas, las funciones de cada cargo, su nivel de autoridad, responsabilidad y sus relaciones jerárquicas dentro de la estructura organizativa procurando que el empleado o funcionario sea responsable de sus actividades ante una sola autoridad. Es decir, la UAI no cuenta con instrumentos técnicos formalmente aprobados que contengan los procedimientos a través de los cuales se canalicen las actividades de la dependencia, ni las normas que rigen dicho procedimiento y los responsables de llevar a cabo las mismas.

El Auditor Interno del INEA, no ha sido seleccionado mediante Concurso Público, no obstante lo dispuesto en el artículo 27 de la LOCGRSNCF, y en el Reglamento que establece las bases Sobre los Concursos para la Designación de los Contralores Distritales y Municipales, y los Titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Nacional, Estatal, Distrital y Municipal y sus Entes Descentralizados, (Gaceta Oficial N° 38.386 del 23-02-2006). Tal situación obedece al cambio de autoridades a mediados del ejercicio fiscal 2007, adicionalmente, no se conformó el comité que debía organizar y realizar el concurso para

nombrar el Auditor Interno. En consecuencia, al no realizar el concurso no se garantiza la mejor selección entre quienes reúnan los requisitos mínimos para optar al cargo.

La UAI del INEA elabora su plan de fiscalización de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la LO-CGRSNCF. Sin embargo, en el plan de fiscalización se indica que su función específica y principal es el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes del INEA. Al respecto, el artículo 287 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Gaceta Oficial N° 5.423 Extraordinario del 24-03-2000) y el artículo 2 de la LO-CGRSNCF le otorgan de manera exclusiva a este Máximo Organismo Contralor el control, la vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos y bienes nacionales y las competencias atribuidas a los órganos de control fiscal interno están previstas en los artículos 40 y 41 de la citada ley, los cuales disponen que le corresponde a las UAI evaluar el sistema de control interno incluyendo el grado de operatividad y eficacia de los sistemas de administración y de información gerencial. Asimismo, dentro de su ámbito de competencia las UAI podrán realizar, auditorías inspecciones, fiscalizaciones, exámenes, estudios, análisis e investigaciones de todo tipo y de cualquier naturaleza en el ente sujeto a su control para verificar la legalidad, exactitud, sinceridad y corrección de sus operaciones. Es decir, por desconocimiento de la UAI, en los instrumentos de planificación, establece funciones que no se corresponden con la normativa legal y reglamentaria que la rige.

Los Papeles de Trabajo correspondientes a las auditorías realizadas por la UAI para los períodos evaluados 2006 y 2007, no se encuentran debidamente formados ni organizados, no obstante lo señalado en el artículo 23 de las Normas Generales de Auditoría de Estado (NGAE), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, el cual destaca que el auditor deberá organizar un registro completo y detallado en forma de papeles de trabajo, debidamente agrupados y referenciados, con las evidencias de la auditoría practicada, los cuales, de acuerdo con sus características, formarán parte del archivo permanente o transitorio, según corresponda. Tal situación puede originar que los documentos soportes de las observaciones plasmadas en los informes de auditoría sean objeto de manipulación inadecuada o extravío y limita

la búsqueda oportuna de los mismos. Cabe resaltar que para el momento de la actuación se constató que se encuentran en proceso de organización y formación de los mismos.

La UAI, no cuenta con un espacio físico adecuado para el resguardo de los papeles de trabajo de las diferentes auditorías practicadas a las distintas gerencias del Instituto y Capitanías de Puertos, lo que podría generar que al momento de solicitar información y/o documento relacionado con la auditoría en cuestión no se logre su ubicación, o que se extravíe documentación que sirva de soporte de los hallazgos de auditoría. Al respecto, el artículo 23 literal b) de las NGCI, establece que las autoridades competentes adoptarán las medidas necesarias para salvaguardar y proteger los documentos contra incendios, sustracción o cualquier otro riesgo, e igualmente, para evitar su reproducción no autorizada.

Conclusiones

Como resultado de la evaluación de la estructura organizativa y funcionamiento de la UAI del INEA, para los ejercicios fiscales 2006 y 2007, se observaron debilidades en los mecanismos que conforman el sistema de control interno, relacionados con la falta de aprobación de los instrumentos normativos y procedimientos por parte de la instancia correspondiente; aunado a que la máxima autoridad del INEA, no ha convocado a concurso para la selección del titular de la UAI. Adicionalmente, se observó que la UAI, incluyó en sus instrumentos de planificación, funciones que no se corresponden con las establecidas en la normativa legal y reglamentaria que la rige. En cuanto a los Papeles de Trabajo correspondientes a las auditorías realizadas por la UAI durante los períodos evaluados 2006 y 2007, no se encuentran debidamente formados ni organizados, y la Unidad de Auditoría Interna, no dispone de un espacio físico adecuado para el resguardo de los referidos papeles de trabajo.

Recomendaciones

Se insta al Consejo Directivo y al Auditor Interno del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos (INEA) a considerar lo siguiente:

- Revisar y ajustar los proyectos de instrumentos

normativos internos de la UAI, a la normativa legal y sublegal aplicable a los órganos de control fiscal, así como, realizar las diligencias pertinentes con el objetivo de que sean aprobados por las instancias correspondientes con el fin de fortalecer el sistema de control interno de esa Unidad.

- Convocar a Concurso Público para proveer el cargo de Auditor Interno, para garantizar la mejor selección del titular, que ejercerá dicho cargo.
- Concluir el proceso de formación y organización de los Papeles de Trabajo que avalan las auditorías realizadas durante el período 2005-2006.
- Practicar las diligencias necesarias ante la máxima autoridad, a los efectos de contar con un espacio físico acorde para el resguardo y salvaguarda de los documentos y recaudos de las auditorías practicadas.