

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DESCENTRALIZADA

SECTOR SERVICIOS

BANCO NACIONAL DE VIVIENDA Y HÁBITAT (BANAVIH)

VERIFICACIÓN DE LOS RECURSOS OTORGADOS A 27
FONDOS COMUNITARIOS DE VIVIENDA Y HÁBITAT PARA LA
CONSTRUCCIÓN DE DESARROLLOS HABITACIONALES

El Banco Nacional de Vivienda y Hábitat (BANAVIH) es un instituto autónomo creado con la finalidad de asumir las competencias y funciones que desempeñaba el extinto Banco Nacional de Ahorro y Préstamo (BANAP), adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat.

El objeto de este Banco es promover y financiar el desarrollo del Sistema Nacional de Vivienda, planificar y financiar la producción de vivienda y hábitat, proponer y administrar las políticas de financiamiento a la producción y al consumo en vivienda y hábitat, administrar los fondos y recursos financieros que se originen por la aplicación de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS), Gaceta Oficial N° 37.600 de fecha 30-12-2002, y evaluar, supervisar y controlar a los entes que participan en la administración de los recursos financieros definidos en la misma.

Los Fondos Comunitarios de Vivienda y Hábitat (Fondos Comunitarios) fueron creados por la Junta Directiva del BANAVIH como Asociaciones Civiles del Estado, bajo la figura de entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales constituidos con la participación del Banco y diversas Organizaciones Comunitarias de Vivienda (OCV), para construir 27 desarrollos habitacionales por Bs. 184,48 millones a través de un financiamiento del 100,00% de los montos a los presupuestos de urbanismo y vivienda, mediante el otorgamiento de un crédito a corto plazo con recursos del Fondo de Ahorro Obligatorio para la Vivienda (FAOV) y del Fondo de Aportes del Sector Público (FASP) a las comunidades organizadas cuyos ingresos mensuales no superaran las 55 unidades tributarias, según Resolución

de fecha 01-08-2005 del entonces Ministerio de la Vivienda y Hábitat (MINVIH).

Objetivo general

Realizar el análisis selectivo de los procesos adelantados por el Banco, concernientes a la ejecución de los proyectos de nuevos desarrollos habitacionales y la tramitación de los créditos hipotecarios a largo plazo para la construcción y adquisición de las viviendas que lo integran, por Bs. 184,48 millones, llevados a cabo por 27 Fondos Comunitarios de Vivienda y Hábitat.

Alcance y objetivos específicos

La actuación fiscal se circunscribió a la cuantificación del monto de los recursos financieros entregados a los Fondos Comunitarios de Vivienda y Hábitat durante los ejercicios fiscales 2005 al 2011, y a constatar la situación de los desarrollos habitacionales al 15-09-2011, para lo cual se revisó la conformación y suficiencia de los soportes documentales contenidos en los expedientes de los contratos de obras suscritos por los Fondos Comunitarios. A tal efecto, se cuantificó el monto de los recursos financieros que les fueron entregados, se verificó que los contratos de obras suscritos entre los Fondos Comunitarios y las diferentes empresas contratistas se hubieren realizado conforme a la normativa legal y sublegal que rige la materia y a las cláusulas establecidas en los mismos, y que a su vez, que en las adjudicaciones de viviendas se aplicaran las normativas correspondientes de acuerdo con el objeto de creación.

Observaciones relevantes

El BANAVIH, de acuerdo con la LOSSS, no tenía la competencia para entregar directamente recursos financieros en calidad de aportes provenientes del FAOV y del FASP, toda vez que entre las finalidades para las cuales fue creado, está

la de administrar los referidos fondos y recursos financieros que se originen por la aplicación de la Ley de Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (Gaceta Oficial N° 38.182 de fecha 09-05-2005) los cuales constituyen patrimonios separados de los balances del Banco, debido a la autorización emanada del entonces Ministro de la Vivienda y Hábitat mediante Resolución N° JD-05-62 de fecha 04-08-2005.

Por otra parte, del total de 27 Fondos Comunitarios, se constituyeron 26 a los que el BANAVIH le transfirió desde su creación, a partir del año 2005 hasta el año 2011, un total de Bs. 252,59 millones, de los cuales Bs. 173,25 millones fueron aprobados cuando se crearon y Bs. 79,34 millones corresponden a incrementos de obra e inflación por obra ejecutada. Ello, motivado a la ausencia de proyectos con las consecuentes modificaciones en las obras a ejecutar, incrementando el monto en 45,80% del monto inicial aprobado para la ejecución de los desarrollos habitacionales.

Así mismo, los Fondos Comunitarios otorgaron a las empresas ejecutoras de los desarrollos habitacionales a partir del año 2005, la cantidad de Bs. 62,06 millones por concepto de anticipo, sin embargo, al 15-09-2011 transcurridos aproximadamente 6 años, sólo habían amortizado Bs. 46,80 millones, quedando un saldo pendiente de Bs. 15,26 millones sin que se evidenciaran las diligencias practicadas por los Fondos Comunitarios en coordinación con el BANAVIH, tendentes a su recuperación, no obstante que el artículo 54 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario de fecha 16-09-96, establece que la fianza de anticipo se reducirá progresivamente en la misma medida en que fuere amortizado, por lo demás, ni el Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat (MPPVH) ni el BANAVIH han efectuado seguimiento sistemático y efectivo en cuanto a la ejecución de los contratos de obras, la construcción de los desarrollos habitacionales y tampoco se ha exigido a las empresas contratistas la cancelación de las cantidades pendientes por concepto de anticipo no amortizado, limitando la inversión de los recursos retenidos para la ejecución de las obras pactadas.

Adicionalmente, 4 Fondos Comunitarios (Villas de Aragua, en el estado Aragua, Los Rosales, en el estado Bolívar,

Villas del Sol, en el estado Guárico y Nueva Imagen, en el estado Táchira) no han consignado los recaudos que exige el BANAVIH para adecuarse a la “Estrategia Macro”, no obstante que han transcurrido aproximadamente 6 años desde su aprobación en fecha 21-12-2006 por la Junta Directiva del BANAVIH, lo que conlleva a que el Banco no suministre los recursos financieros, toda vez que para otorgar los créditos deben entregar los requisitos exigidos en la “Estrategia Macro” y por ende, las obras correspondientes a los referidos desarrollos se mantienen paralizadas, limitando su culminación y la entrega de las viviendas a sus respectivos beneficiarios.

Por otro lado, se culminaron 6 desarrollos habitacionales, mientras que en otros 18 desarrollos se encuentran paralizadas las obras correspondientes; de estas obras, 7 presentan un porcentaje de ejecución física por debajo del 65%, y las 11 restantes están por encima de ese valor; por último, 2 obras se encuentran con un porcentaje de ejecución física por debajo del 65%.

En consecuencia, han transcurrido 6 años desde el inicio de las obras sin lograr el objetivo principal para lo que fueron creados los Fondos Comunitarios, el cual era la construcción de desarrollos habitacionales en un plazo contractual máximo de 12 meses, sin que se evidencien la ejecución de las acciones contractuales y legales correspondientes por parte del Banco y del Ministerio, previstas en los contratos y en la normativa que rige la ejecución de obras, no obstante que las empresas contratistas presentaron valuaciones de obras por Bs. 187,24 millones que representan 74,13% del monto total transferido por el Banco por Bs. 252,59 millones, desconociendo las razones por las cuales no han ejecutado la totalidad de los recursos para la culminación de los desarrollos habitacionales.

En otro particular, no existen los proyectos (memorias descriptivas, cálculos, planos) relacionados con la ejecución de las viviendas y del urbanismo, no obstante que de acuerdo con el artículo 2, literal “a”, de las CGCEO, forman parte integrante de la documentación técnica de los contratos de obras y deben ser utilizados por los contratistas e ingenieros, inspectores y residentes de la obra, toda vez que el artículo 80 de la Ley Orgánica

de Ordenación Urbanística (LOOU), Gaceta Oficial N° 33.868 de fecha 16-12-87, establece que la realización de urbanizaciones y edificaciones requiere de la existencia de un proyecto elaborado por profesionales competentes, quienes responderán por la correspondencia del proyecto con las normas y procedimientos técnicos aplicables, en concordancia con el artículo 72 del Reglamento de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (Gaceta Oficial N° 34.678 de fecha 19-03-91) el cual prevé que los proyectos de urbanizaciones o edificaciones deberán contener todos los elementos y características de la obra, determinados según las normas y procedimientos técnicos aplicables. Esta situación no permite conocer con exactitud los trabajos a realizar, ni los recursos a utilizar, lo que explica el incremento de las obras y su paralización con la consiguiente erogación de recursos adicionales para su terminación e incluso la contratación de otras empresas.

Así mismo, en los expedientes respectivos no se evidenciaron los siguientes documentos: de propiedad o estatus jurídico de los terrenos, presupuesto original de las obras, autorización y permisos de construcción, designación del Ingeniero residente e Inspector, solvencia y certificación emitida por el Colegio de Ingenieros de Venezuela, fianzas de anticipo y fiel cumplimiento, actas de inicio, actas de paralización, actas de terminación, facturas como comprobantes del pago del anticipo y de las valuaciones, e informes del Ingeniero Inspector indicando las paralizaciones y su justificación. Estas omisiones son contrarias a lo dispuesto en el artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno (Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97) según el cual todas las transacciones, operaciones presupuestarias y administrativas, deben estar respaldadas con suficiente documentación justificativa, situación que afecta la correcta conformación de los expedientes.

Con respecto a las 18 obras paralizadas, 14 de ellas tienen el estatus "Sin actividad", según se desprende del cuadro contentivo de la situación actual de los 26 desarrollos habitacionales al 15-09-2011, llevado por la Gerencia de Crédito y Valores Hipotecarios del BANAVIH; no se evidenció en los expedientes las actas de paralización que avalen tal situación, no obstante que el artículo 45, literal "ñ", de las CGCEO, establece que son atribuciones y obligaciones del

ingeniero inspector, elaborar, firmar y tramitar conforme al procedimiento establecido, las actas de paralización y reinicio de los trabajos, conjuntamente con el ingeniero residente y el contratista. Esta situación se origina debido a las debilidades en el control y seguimiento de la ejecución administrativa de los contratos, que incide negativamente en la toma de decisiones.

Los contratos de fideicomisos de los 26 Fondos Comunitarios no fueron inscritos ante la Oficina de Registro Mercantil correspondiente, no obstante que el artículo 62 de Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras (Gaceta Oficial N° 5.555 Extraordinario de fecha 13-11-2001) y el artículo 1.924 del Código Civil Venezolano (Gaceta Oficial N° 2.990 Extraordinario de fecha 26-07-82) establecen 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, es decir, el Estado a través de los Fondos Comunitarios no garantizó la preservación de sus derechos, la legalidad y el cumplimiento de las normas establecidas.

Además, no existe documentación que permita verificar las condiciones de elegibilidad para la asistencia habitacional y concesión del subsidio de política habitacional, ni de los requisitos exigidos para ser miembro de las OCV. Solo se evidenció una lista de las personas que van a ocupar las viviendas, no obstante que los artículos 248, 249 y 252 de la Ley de Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (Gaceta Oficial N° 38.182 de fecha 09-05-2005) disponen que son beneficiarios de la asistencia habitacional del Estado: todos los ciudadanos, las ciudadanas, las familias y las comunidades, inscritas en el Registro Único de Postulantes y Beneficiarios del Sistema de Información de Seguridad Social. Esta situación se debe a la ausencia de normas que regulen los procedimientos para la adjudicación de viviendas, aplicables en la Oficina de Vivienda y demás unidades, creando las condiciones para la discrecionalidad en el momento de realizar las operaciones relacionadas con la solicitud y adjudicación de una vivienda financiada por el Banco, sin permitir al BANAVIH ni a los Fondos Comunitarios, conocer si realmente los beneficiarios reúnen los requisitos exigidos para optar por el préstamo previsto en

la normativa que rige la materia, afectando los elementos de confiabilidad, exactitud y veracidad de las decisiones.

Conclusiones

El monto aprobado inicialmente para la ejecución de los desarrollos habitacionales (Bs. 173,25 millones) se incrementó en 45,80% (Bs. 252,59 millones) manteniendo las empresas contratadas para los trabajos, a la fecha de la auditoría, recursos por concepto de anticipo no amortizado de Bs. 15,26 millones, habiéndose concluido 6 desarrollos habitacionales; aun así persisten obras paralizadas o con bajo porcentaje de ejecución, todo ello a pesar de haber transcurrido 6 años desde el inicio de su construcción sin lograr el fin último para lo cual fueron creados. Varios Fondos Comunitarios no han consignado los recaudos para adecuarse a la “Estrategia Macro”, en razón de lo cual el BANAVIH no les ha suministrado los recursos financieros y las obras se mantienen paralizadas.

Los contratos de fideicomiso no fueron protocolizados y la adjudicación de viviendas se realiza sin las normas que regulen los procedimientos.

Recomendaciones

En atención a las observaciones señaladas en el presente Informe, esta Contraloría General de la República recomienda a la máxima autoridad jerárquica del BANAVIH, lo siguiente:

- Ejercer en un lapso de 30 días hábiles las acciones necesarias tendentes a recuperar el monto de Bs. 15,26 millones que por concepto de anticipos no amortizados, mantienen las empresas contratistas en su poder, y notificar a este Organismo Contralor sobre las acciones emprendidas y los resultados obtenidos.
- Exigir a los 4 Fondos Comunitarios mencionados, los recaudos necesarios para adaptarse a la “Estrategia Macro”, para la Conclusiones de los desarrollos habitacionales.
- Proceder a la protocolización de los contratos de fideicomiso a los fines de garantizar la preservación de sus derechos ante terceros.

- Empezar acciones conjuntas con los Fondos Comunitarios, el MINVIH como órgano de adscripción del Banco y la Gran Misión Vivienda Venezuela, orientadas a la culminación de los 20 desarrollos habitacionales, y para ejercer un adecuado control y seguimiento sobre la condición legal de los beneficiarios a los fines de la adjudicación de viviendas financiadas por el Banco.

CENTRO SIMÓN BOLÍVAR, C.A. (CSB)

PROCESOS DE SELECCIÓN Y CONTRATACIÓN

El Centro Simón Bolívar, C.A. (CSB) fue creado el 27-02-47, se encuentra adscrito a la Vicepresidencia de la República y forma parte de los entes descentralizados funcionalmente. Tiene como objeto el desarrollo urbanístico de toda el área metropolitana de Caracas. Una de sus obras es el Complejo Residencial Parque Central, el cual es un compendio de desarrollo habitacional, comercial, cultural y recreacional. Dentro de su estructura se encuentran 2 torres gemelas: torre este y oeste, de 60 pisos cada una. En el año 2004 un incendio afectó aproximadamente 10 pisos de la torre este ocasionando daños a la infraestructura y significativas pérdidas materiales, lo que generó la necesidad de llevar a cabo trabajos de rehabilitación y modernización de la torre los cuales se iniciaron en el año 2005. Durante los años 2008, 2009 y 2010, le fueron asignados recursos al CSB por Bs. 474,88 millones a través de las leyes de presupuesto (Gacetas Oficiales N° 38.838, 5.904 y 5.953 Extraordinarios de fechas: 26-12-2007, 30-12-2008 y 30-12-2009 respectivamente) para la ejecución del proyecto de rehabilitación y recuperación de la torre este. En la actualidad, el CSB se encuentra en proceso de supresión y liquidación de conformidad con lo dispuesto en el Decreto N° 8.077 de fecha 01-03-2011 (Gaceta Oficial N° 39.266 de fecha 01-03-2011).

Objetivo general

Determinar la legalidad y sinceridad de los contratos suscritos para la construcción de escaleras exteriores de emergencia, para la adquisición de 10 ascensores y para la desinstalación, instalación y puesta en servicio de 10 ascensores.

Alcance y objetivos específicos

La actuación se circunscribió al análisis selectivo y parcial de los contratos suscritos durante los años 2008 al 2010, entre el CSB y distintas empresas contratistas. En este sentido, se revisaron 3 contratos relacionados con la construcción de escaleras exteriores de emergencia, la adquisición de 10 ascensores y la desinstalación, instalación y puesta en servicio de 10 ascensores.

Observaciones relevantes

El CSB entregó a la empresa contratista Bs. 21,37 millones en calidad de anticipo para la construcción de escaleras exteriores de emergencia, sin embargo a la fecha de la culminación del contrato aún faltaba por amortizar Bs. 1,53 millones, no obstante lo establecido en el artículo 176 del Reglamento de la Ley de Contrataciones Públicas (Gaceta Oficial N° 39.181 de fecha 19-05-2009) el cual señala que en los casos en que los órganos o entes contratantes otorguen anticipos a proveedores o contratistas, estos deberán ser deducidos en la misma proporción en que fueron otorgados de cada facturación parcial o valuación que presente el contratista en la tramitación de los pagos, debido a que el CSB le adeuda montos a la contratista por concepto de la ejecución de contratos anteriores, lo cual limita la inversión de los recursos retenidos, al no exigir a la empresa contratista de manera oportuna el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, a los fines de amortizar las cantidades pendientes.

El acta de terminación de la referida obra fue suscrita 11 meses después de haber transcurrido el lapso previsto contractualmente para su culminación, debido entre otras causas a fallas vinculadas al proyecto de la obra relacionadas con la replanificación y detalles técnicos de estructura para el ensamblaje y montaje, así como retardo en la llegada de materiales y piezas menores no fabricadas en el país, que derivó en la solicitud por parte de la empresa contratista de una prórroga de 4 meses y medio y paralización por 6 meses y medio, ocasionando retardo total en la entrega de la obra.

El presupuesto de la obra presentó variaciones con respecto al monto original del contrato (Bs. 30,54 millones, sin incluir el 9% correspondiente al Impuesto al Valor

Agregado) motivado a los cambios en las partidas avaladas por el Ingeniero Inspector, relativos a aumentos (Bs. 8,24 millones), obras extras (Bs.1,21 millones) y disminuciones (10,28 millones), que ubicaron el monto total en Bs. 29,71 millones.

El contrato para la adquisición de 10 ascensores fue suscrito por Bs. 21,69 millones, sin embargo presentó una disminución por Bs. 6,01 millones como consecuencia del recorte presupuestario que presentó el CSB durante el año 2009, que ocasionó la modificación del objeto del contrato reduciendo la adquisición de 2 ascensores y ubicando el presupuesto en Bs.15,68 millones.

El CSB otorgó Bs. 5,69 millones en calidad de anticipo, para la desinstalación, instalación y puesta en servicio de 10 ascensores, sin embargo al 10-11-2011 aún faltaba por amortizar Bs. 2,42 millones. Asimismo, la empresa contratista ha relacionado obras ejecutadas por Bs. 6,55 millones, quedando un saldo por ejecutar de Bs. 2,85 millones debido a que aún se encontraba en trámites la valuación N° 3, sin que se lograra establecer el cierre definitivo del contrato.

El presupuesto de la mencionada obra presentó una disminución por Bs. 2,00 millones, toda vez que dichos recursos serían destinados a la conformación del Fondo Alan 2, como fuente de financiamiento para nuevos proyectos de interés nacional, lo que trajo como consecuencia la reducción de la instalación de 10 a 8 ascensores.

El acta de terminación fue suscrita un año y 10 meses después de la fecha pautada para su culminación, motivado a las paralizaciones que presentó el contrato como consecuencia del retardo en la llegada de materiales, hurto de cables y cambios administrativos en la empresa contratista, trayendo como consecuencia retardo en la entrega de los trabajos.

Conclusiones

De la revisión efectuada por esta Contraloría General de la República a los contratos suscritos por el CSB durante los años 2008 al 2010, relacionados con la construcción de escaleras exteriores de emergencia, la adquisición de 10 ascensores y desinstalación, instalación y puesta en servicio

de 10 ascensores, se determinó que las obras previstas en los contratos fueron terminadas después de haber transcurrido el lapso previsto para su culminación, motivado a fallas vinculadas al proyecto de la obra así como retardo en la llegada de materiales importados, lo que ocasionó variaciones de los montos iniciales de los contratos. Además, las empresas contratistas a la fecha de la auditoría no habían amortizado Bs. 3,95 millones por concepto de anticipo otorgado.

Recomendaciones

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

- Ejercer en un lapso de 30 días las acciones tendientes a exigir el pago por concepto de anticipos no amortizados que mantienen en su poder las empresas contratistas por Bs. 3,95 millones, así como los daños y perjuicios ocasionados, de lo cual deberá mantener informado a este Organismo Contralor.
- Agilizar los trámites correspondientes a los fines de finiquitar la Valuación N°3 (desinstalación, instalación y puesta en servicio de 10 ascensores) con el objeto de cerrar definitivamente el contrato.
- Avocarse a subsanar las fallas y deficiencias observadas en la supervisión y control de los contratos suscritos en el marco del Proyecto de Rehabilitación y Recuperación de la torre este del Complejo Urbanístico Parque Central, a los fines de que el proceso de liquidación mediante el cual esa Junta asumió las obligaciones propias de la empresa esté dirigido de manera efectiva, para asegurar que al organismo que se le confieran sus funciones corrija las situaciones contenidas en este Informe, en el sentido de depurar los casos en los cuales el Centro no haya finiquitado los contratos con miras a salvaguardar el patrimonio público.

COMISIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES (CONATEL)

VERIFICACIÓN AL CUMPLIMIENTO DE LAS CLÁUSULAS SUSCRITAS PARA LA EJECUCIÓN DEL SEGUNDO PROYECTO DE SERVICIO UNIVERSAL DE TELECOMUNICACIONES

La Comisión Nacional de Telecomunicaciones CONATEL es un Instituto Autónomo creado con personalidad jurídica

ca y patrimonio propio e independiente del Tesoro Nacional, con autonomía financiera, organizativa, normativa y administrativa, de conformidad con la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (Gaceta Oficial N° 36.970 de fecha 12-06-2000) adscrito a la Vicepresidencia Ejecutiva de la República. Lleva a cabo la ejecución del Servicio Universal de Telecomunicaciones, que tiene como finalidad la satisfacción del propósito de integración nacional, maximización del acceso a la información, desarrollo educativo y de servicio de salud y reducción de las desigualdades de acceso a los servicios de telecomunicaciones por la población. Dentro de los proyectos de servicio universal de telecomunicaciones destaca el Segundo Proyecto, orientado a la “Instalación, operación y mantenimiento de 34 puntos de acceso en los estados Barinas, Mérida y Táchira, desde la segunda hasta la trigésima quinta obligación de Servicio Universal de Telecomunicaciones”, a ser ejecutados por la gerencia general de servicio universal adscrita a la Dirección General de CONATEL. Para la construcción de 30 puntos de acceso, CONATEL durante los años 2006 al 2009, suscribió 30 contratos por Bs. 44,86 millones con igual número de Asociaciones Cooperativas, para la ejecución de 8 partidas discriminadas de la manera siguiente: adquisición de terreno, obras civiles, mobiliario, equipos, imagen, seguro, impuesto a las donaciones e imprevistos. En fecha 28-10-2004 fue suscrito el contrato de fideicomiso N° 7504-4476 entre CONATEL y el extinto Banco de Fomento Regional de los Andes, Compañía Anónima (BANFOANDES) actual Banco Bicentenario, Banco Universal, C.A., con el objeto de administrar los recursos que integran el fondo fiduciario habido en las cuentas operativas y en la cuenta general, hasta tanto sean requeridos para la ejecución de los subproyectos, previa presentación de las órdenes de pago.

Objetivo general

Verificar el cumplimiento de las cláusulas contenidas en los contratos suscritos para la ejecución del Segundo Proyecto de Servicio Universal de Telecomunicaciones, denominado “Instalación, operación y mantenimiento de 34 puntos de acceso en los estados Barinas, Mérida y Táchira, desde la segunda hasta la trigésima quinta obligación de Servicio Universal de Telecomunicaciones”.

Alcance y objetivos específicos

La actuación fiscal fue ejecutada bajo la coordinación de este Máximo Organismo de Control como Órgano Rector del Sistema Nacional de Control Fiscal y la Unidad de Auditoría Interna de CONATEL, circunscribiéndose a la revisión selectiva de los expedientes de los contratos suscritos para la ejecución del Proyecto en referencia durante los años 2006 al 2009, así como, la inspección física en el sitio de ubicación de los puntos de acceso por parte de la Unidad. A tales efectos, se seleccionó de forma aleatoria una muestra de 12 Asociaciones Cooperativas que suscribieron contratos con CONATEL equivalente a 40,00% del total de contratos suscritos, a los fines de verificar el cumplimiento de las cláusulas contenidas en los mismos para la ejecución del Segundo Proyecto de Servicio Universal de Telecomunicaciones.

Observaciones relevantes

El monto de los 30 contratos suscritos por Bs. 44,86 millones se ubicó al mes de septiembre de 2009 en Bs. 47,21 millones debido a la tardanza en los desembolsos realizados por parte de CONATEL a las Asociaciones Cooperativas dentro del plazo estipulado en los contratos, conllevando a la suscripción de anexos modificatorios que representan un incremento de Bs. 2,35 millones equivalentes al 5,24%, y el atraso en la entrega de los puntos de acceso por parte de las Asociaciones Cooperativas.

Con respecto a los 12 contratos de la muestra se determinó lo siguiente:

CONATEL no contó con una efectiva planificación para la entrega de los recursos financieros, lo que conllevó a que el monto inicial de Bs. 8,59 millones convenido en los 12 contratos, se ubicara al 30-09-2009 en Bs. 12,65 millones debido a los trámites administrativos, cambios de firmas y otros que afectaron la productividad general de la Gerencia y las erogaciones a las Cooperativas dentro del cronograma establecido en los contratos, ocasionando la suscripción de los addenda para reformular los lapsos y los montos originales e incidiendo negativamente en la operatividad de los puntos de acceso.

La estimación del costo o valor del terreno donde funcionarían los puntos de acceso no fue avalada por un perito valuador, debido a no estar previsto en los contratos, situación que no garantiza ni asegura que los precios de adquisición sean justos y razonables, además del desconocimiento por parte de CONATEL del costo real del terreno adquirido por las Asociaciones Cooperativas y si los precios se ajustan a los del mercado.

Los informes financieros, administrativos, legales, organizativos y de gestión, relacionados con la ejecución de los contratos no son llevados por las Asociaciones Cooperativas, no obstante a que en estos últimos se establece la obligación de elaboración, debido a las fallas en el asesoramiento y acompañamiento por parte de CONATEL a los miembros que las conforman y que no contaran con los servicios profesionales que les garantizaran la elaboración y presentación de información contable, limitando determinar los resultados obtenidos en la ejecución de la segunda obligación de servicio universal, sin proporcionar una seguridad razonable acerca del cumplimiento de los objetivos de las Asociaciones Cooperativas relativos a los niveles de eficiencia, eficacia, economía y legalidad de los procesos y operaciones, sin garantizar la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información financiera y administrativa, que sirva de herramienta para la toma de decisiones, dada la falta de conocimientos de las Cooperativas en la materia.

El lapso previsto en los contratos para llevar a cabo la planificación e instalación de los puntos de acceso era de 4 meses y medio, sin embargo, al mes de abril de 2009, luego de haber transcurrido aproximadamente 2 años y 4 meses después del referido lapso, no habían sido iniciadas las actividades en los puntos de acceso debido al atraso en la ejecución del cronograma de pagos, lo que incidió negativamente en su operatividad.

CONATEL ordenó al extinto BANFOANDES, actual Banco Bicentenario, Banco Universal, C.A., desembolsar Bs. 7,50 millones a las Asociaciones Cooperativas para que realizaran los pagos previstos en las partidas estipuladas en los contratos suscritos para la ejecución de los puntos de acceso. Sin embargo, éstas han pagado Bs. 6,56

millones, quedando en sus cuentas bancarias, en las cuales BANFOANDES les realiza los depósitos para el pago, una disponibilidad de Bs. 940,00 mil sin que se evidencien las razones por las cuales no han sido utilizados la totalidad de los recursos que les fueron transferidos para el cumplimiento de las cláusulas contractuales, ello en perjuicio de los proyectos que lleva a cabo el Instituto.

Igualmente, 2 Asociaciones Cooperativas realizaron pagos a la empresa contratista por adquisición de equipos electrónicos y de informática por Bs. 209,82 mil, mas sin embargo de la revisión realizada a las facturas, se determinó que el monto total que debieron pagar era por Bs. 194,69 mil sin que se evidenciara la justificación del pago en exceso por Bs. 15,13 mil a favor de la referida empresa, no obstante que el artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno (Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97) dispone que todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa; es decir, se utilizaron recursos sin la observancia de la normativa dictada a tales fines, en perjuicio de la preservación y salvaguarda del patrimonio del Instituto debido a la falta de un efectivo acompañamiento en los procedimientos relacionados con el control de pagos y egresos, ocasionando que se realicen erogaciones sin garantizar una gestión transparente en la administración de dichos recursos públicos.

Asimismo, una Asociación Cooperativa suscribió contrato con una empresa contratista por Bs. 467,22 mil para la ejecución de obras civiles, eléctricas y mecánicas en el punto de acceso a instalarse en Mucuchíes estado Mérida, del cual tramitó 2 valuaciones por obra ejecutada por Bs. 258,34 mil sin embargo la Asociación Cooperativa pagó a la empresa contratista Bs. 399,94 mil dejando en evidencia la ausencia de control por parte del Ingeniero Inspector, quien no realizó los reparos a la valuación presentada por la empresa contratista, conllevando a que se tramitara un monto que excede en Bs. 141,60 mil al relacionado en las valuaciones.

A la fecha de la visita a los puntos de acceso de las Asociaciones Cooperativas seleccionadas en la muestra,

la Unidad de Auditoría Interna de CONATEL constató que los equipos, sistemas, elementos, mobiliario, local y demás instalaciones y adiciones, no se encuentran amparados por una póliza de seguros de responsabilidad civil general y de pérdida, hurto, robo y cualquier riesgo que pudiere afectar las cantidades de dinero y valores que se encuentren en el referido punto de acceso; a pesar que los contratos establecen en la cláusula 22 el deber de mantener la referida póliza de seguro. Situación que ocasionaría que al momento de la ocurrencia de algún riesgo o siniestro, no se obtenga la indemnización correspondiente que sirva para reponer dichos bienes y garantizar la continuidad de las operaciones relacionadas con la obligación de Servicio Universal.

De igual modo, una Asociación Cooperativa suscribió el 11-04-2008 un contrato de obra con una empresa contratista para la ejecución de obras civiles, eléctricas y mecánicas, pero se determinaron debilidades en su ejecución evidenciadas en que: la puerta del baño está descuadrada y el brazo mecánico instalado en la misma no funciona adecuadamente; no se colocó uniformemente la capa de piedra picada en la parte derecha del punto de acceso; aún existen escombros en la áreas del punto de acceso; faltó la instalación de un protector eléctrico para uno de los aires acondicionados; uno de los condensadores del aire acondicionado está produciendo filtración de agua y no está resguardado con rejilla de protección de seguridad y antirrobo; mas no obstante a lo antes descrito, el 20-03-2009 fue suscrita el Acta de Recepción Provisional por el Gerente de Obras y Proyectos Especiales de CONATEL conjuntamente con el Ingeniero Inspector designado, sin que realizaran ninguna objeción a los trabajos ejecutados por la empresa contratista, a pesar que la cláusula 16 del contrato, establece que la firma del Acta de Recepción Provisional de la obra se efectuará solo si CONATEL comprobare que alguna parte de la obra no ha sido ejecutada defectuosamente o en contravención a lo previsto en el Contrato, y la cláusula 18 dispone que CONATEL ejerza el control y fiscalización de los trabajos que se realicen en ejecución de dicho contrato, a través del Ingeniero Inspector designado a tales efectos, es decir, CONATEL no realizó una inspección general de la obra luego de culminada dejando en evidencia la falta de control y seguimiento en los trabajos contratados por la Cooperativa, lo que no permitió realizar los reparos u objeciones

pertinentes en cuanto a las valuaciones presentadas por la empresa a los fines de que esta última realizara los ajustes correspondientes, lo cual no garantiza que la contratista se haga responsable de las reparaciones necesarias para el buen funcionamiento del punto de acceso.

Conclusiones

De la verificación al cumplimiento de las cláusulas contenidas en los contratos suscritos para la ejecución del Segundo Proyecto de Servicio Universal de Telecomunicaciones, denominado “Instalación, operación y mantenimiento de 34 puntos de acceso en los estados Barinas, Mérida y Táchira, desde la segunda hasta la trigésima quinta obligación de Servicio Universal de Telecomunicaciones”, se determinaron observaciones relacionadas con: la tardanza en los desembolsos realizados por parte de CONATEL a las Asociaciones Cooperativas; atraso en la entrega de los puntos de acceso dentro del plazo estipulado en los contratos; falta de garantías en la razonabilidad de los precios de los terrenos; debilidades en el acompañamiento, supervisión y control por parte de CONATEL para lo relacionado con los asuntos contables, financieros, administrativos, organizativos y de gestión; desconocimiento de las razones por las cuales no han sido utilizados la totalidad de los recursos que les fueron transferidos a las Cooperativas; uso de recursos para la adquisición de equipos electrónicos y de informática sin la observancia de la normativa dictada a tales fines; ausencia de control y fiscalización sobre las obras contratadas por las Cooperativas y pagos en exceso por Bs. 156,73 mil. En relación con la inspección realizada por la Unidad de Auditoría Interna a los puntos de acceso, se observó desorganización en cuanto a la conformación de los expedientes, falta de pólizas de seguro que amparen los bienes entregados y ausencia de las actas donde se dejara constancia del inventario de muebles y equipos, así como debilidades en la ejecución de obras civiles, eléctricas, mecánicas previstas en los contratos de obra.

Recomendaciones

En atención a las observaciones expuestas este Organismo Contralor recomienda a la Junta Directiva de CONATEL lo siguiente:

- Mantener informado a este Organismo Contralor sobre las acciones correctivas efectuadas, en atención a las observaciones detalladas en este informe.
- Sincerar los cronogramas de erogación de recursos financieros a ser otorgados.
- Garantizar la valuación de los terrenos por un profesional competente en la materia, para que los costos o valores, sean justos y razonables.
- Realizar un acompañamiento efectivo a las Cooperativas, que les permita elaborar los libros contables, los informes financieros, administrativos, legales, organizativos y de gestión, para garantizar la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de las operaciones que realizan.
- Conocer sobre los recursos financieros disponibles en las cuentas bancarias de las Cooperativas y las causas por las cuales no han sido ejecutados, con el objeto de tomar las decisiones pertinentes del caso.
- Exigir en un lapso de 30 días hábiles a las Cooperativas los trámites correspondientes para el reembolso del pago en exceso por Bs. 156,73 mil, así como la solicitud de la autorización por parte de CONATEL para efectuar los pagos que excedan del monto establecido en los contratos.
- Exhortar a las Cooperativas para que mantengan debidamente organizados en los expedientes respectivos los documentos que avalen sus operaciones contables y financieras.
- Ejercer el control y fiscalización de los trabajos contratados por la Cooperativa a los fines de garantizar la correcta ejecución de las obras.

CORPORACIÓN VENEZOLANA DE TELECOMUNICACIONES (COVETEL)

EJECUCIÓN DE OBRA

Fue creada mediante Decreto (Gaceta Oficial N° 37.770 de fecha 08-09-2003), como una empresa del Estado integrada a la estructura general, es decir, forma parte de los entes descentralizados funcionalmente, constituida de acuerdo con las normas de derecho privado a las que se le aplican disposiciones de derecho público, 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 de fecha

17-12-2001, cuya reforma fue publicada en Gaceta Oficial N° 6.013 Extraordinario de fecha 23-12-2010. Se encuentra adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Información y Comunicación. Adquirió su personalidad jurídica a través de la protocolización de su Acta Constitutiva en el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Distrito Capital, estado Miranda, bajo el N° 8, tomo 141-A-PRO, en fecha 06-10-2003, cuya última modificación estatutaria fue protocolizada en fecha 23-06-2010, ante el mencionado Registro, bajo el N° 16, tomo 139-A-PRO. Tiene por objeto el establecimiento y explotación de redes de telecomunicaciones y la prestación de servicios de telecomunicaciones, con la finalidad de promover y desarrollar dichas redes y el intercambio informativo; así como impulsar el Sistema de Información de la Administración Pública Nacional, ejecutar actividades y proyectos especialmente dirigidos a satisfacer fines de interés social en beneficio colectivo y, en particular, producir y comercializar bienes y servicios de radio, televisión y sus relacionados. En general, desarrolla todas aquellas actividades de lícito comercio en el negocio de las telecomunicaciones, que contribuyan a la obtención de recursos que aseguren su funcionamiento.

Objetivo general

Verificar el cumplimiento de las cláusulas del contrato suscrito por COVETEL, para la ejecución de la obra remodelación de la recepción del canal de televisión TV y su estatus actual, a los fines de verificar la legalidad y sinceridad de las operaciones.

Alcance y objetivos específicos

La auditoría se orientó a la revisión y análisis exhaustivo de un contrato suscrito en fecha 03-10-2007, entre COVETEL y la contratista, para la ejecución de la obra remodelación de la recepción del canal de televisión TV, con el objetivo de verificar el cumplimiento de las cláusulas del referido contrato.

Observaciones relevantes

No elaboró el plan operativo para el año 2007, no obstante que el artículo 50 de la Ley Orgánica de Planifi-

cación (Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario de fecha 13-11-2001), vigente para la fecha, establecía la obligatoriedad de su elaboración. En consecuencia, no dispuso de la herramienta de planificación anual que le sirviera de base para orientar el desarrollo y control de sus objetivos y metas; evaluar y realizar el seguimiento de los resultados de su gestión, limitando la posibilidad de los órganos de control fiscal para efectuar mediciones comparativas en relación con la gestión programada versus la ejecutada, debido a que no había sido conformada la Junta Directiva para la fecha, sin permitir establecer políticas y lineamientos y dictar las directrices que en materia de planificación, deben llevar a cabo las empresas del Estado.

No cuenta con un manual de normas y procedimientos para el sistema presupuestario, que coadyuve en la ejecución de las tareas asignadas a los empleados y agilice las operaciones presupuestarias. No obstante que el artículo 102 del Reglamento N° 1 sobre el Sistema Presupuestario de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (Gaceta Oficial N° 5.781 Extraordinario de fecha 12-08-2005), establece la obligación de su elaboración. Es de destacar la importancia de contar con normas y procedimientos, que sirvan de guía para verificar la adecuada aprobación y registro de las operaciones, evitando la discrecionalidad en la aplicación de los procedimientos.

La contratación se realizó mediante el procedimiento de adjudicación directa, aprobado por la presidenta de COVETEL en fecha 01-08-2007 con base en el artículo 4 de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001) vigente para el período evaluado, el cual establecía que quedaban excluidos de la aplicación de la Ley los procesos de selección de contratistas para la construcción de obras, cuyo valor total o parcial haya de ser sufragado con recursos provenientes de acuerdos internacionales de cooperación entre la República Bolivariana de Venezuela y otros Estados. Sin embargo, no se evidenció vinculación entre la obra objeto de análisis y acuerdos internacionales, toda vez que el contrato de suministro, asesoría y capacitación para culminar la fase I de la plataforma tecnológica de la planta al cual según COVETEL está asociada la remodelación de la recepción del canal de TV, prevé la ejecución de obras civiles relaciona-

das con la instalación de los sistemas de seguridad, objeto que no se corresponde con la obra en cuestión. En razón de lo cual, se debió realizar el procedimiento previsto en la Ley de Licitaciones, a los fines de garantizar los principios establecidos en la normativa legal y reglamentaria que rige la materia en cuanto a la selección del contratista, producto de no contar con un plan operativo, en el que se detallan las obras a ejecutar con los recursos presupuestarios a ser utilizados. Al respecto, la Corporación informó que en la actualidad sí existe una vinculación entre el plan operativo y el presupuesto que permite llevar un mejor control de la ejecución física y financiera, y está realizando una inversión en la adquisición de un sistema administrativo integrado que permitirá mejorar los procesos.

El contrato fue rescindido unilateralmente en fecha 25-05-2010, luego de transcurrir 2 años y medio aproximadamente, contados a partir de la fecha estipulada para la culminación de la obra (03-12-2007), sin aplicar oportunamente las cláusulas establecidas en el contrato a los efectos de salvaguardar los intereses de la Institución y por ende, del Estado y sin lograr cumplir con el objetivo previsto que era la remodelación de la recepción del canal de TV, debido a las siguientes situaciones:

a) Los trabajos fueron paralizados en fecha 15-10-2007, es decir, 7 días después de iniciada la obra, por falta

de detalles constructivos en el proyecto. b) Fueron reiniciados el 19-11-2007 y paralizados nuevamente el 17-12-2007, debido a la indefinición de las medidas y especificaciones de la estructura metálica que serviría de soporte a la fachada de cristal del área de compras y la proximidad de las fiestas decembrinas. c) Aprobó a la empresa contratista 3 prórrogas para culminar la obra, debido entre otros motivos, a modificaciones del proyecto original por parte del ente contratante y retardo en la entrega de materiales por parte de los proveedores. Las debilidades presentes en el proyecto de la obra, incidieron negativamente en el cumplimiento de los plazos establecidos contractualmente, dejando de manifiesto la falta de una planificación efectiva para la consecución de las metas físicas en el tiempo establecido para ello, evidenciado en las modificaciones realizadas a la obra.

Existen discrepancias entre las cantidades de obra presentadas en la Valuación N° 1 (Relación de Obra Ejecutada) de fecha 28-04-2008, suscrita por los ingenieros residente e inspector y la empresa contratista, las cantidades de obra presentadas en el cuadro final del cierre de obra elaborado por COVETEL en julio 2008, y las cantidades indicadas en el Punto de Cuenta N° CISG-021-08 de fecha 04-06-2008, aprobado por la presidenta de COVETEL, tal como se indica a continuación:

CUADRO N° 1
CANTIDADES DE OBRA
(EXPRESADO EN Bs.)

Documento	Presupuesto de obras	Aumentos	Disminuciones	Obras extras	Presupuesto Modificado
Punto de Cuenta N° CISG-021-08	235.995,57	33.824,11	89.579,22	55.755,09	235.995,57
Cuadro de Cierre	235.995,57	35.418,53	160.111,18	60.773,05	172.072,35
Valuación N° 1	235.995,57	36.868,28	97.641,35	60.773,05	235.995,57

FUENTE: Punto de Cuenta, Cuadro de cierre y Valuación N° 1.

Lo expuesto refleja debilidades en cuanto al control y supervisión ejercida por la Corporación y el ingeniero inspector de la obra, lo que denota que la información presentada por las distintas instancias involucradas en la ejecución de la obra y en el control administrativo del contrato, no es confiable y por ende, no permite conocer las cantidades de obra realmente ejecutadas, lo cual dificulta precisar los montos a pagar a la contratista y la legalidad de las modificaciones reconocidas en el pago de las valuaciones.

No elaboró la ejecución presupuestaria de ingresos y gastos correspondiente al año 2007 relacionada con la referida obra, no obstante lo previsto en el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (Gaceta Oficial N° 38.198 de fecha 31-08-2005),

toda vez que se lleva de manera global a través del Sistema Nueva Etapa y no dispone de un sistema informático que le permita obtener un registro desagregado de las acciones y actividades, para conocer la asignación de créditos, compromisos, causados, pagados y la disponibilidad de los recursos asignados. Situación que limitó determinar las disponibilidades y las imputaciones presupuestarias.

El Coordinador de Planificación, Presupuesto y Organización de COVETEL, informó en fecha 10-08-2007 a la Coordinadora de Infraestructura y Servicios Generales, sobre la disponibilidad de recursos presupuestarios para la ejecución de la obra y emitió certificaciones de compromisos presupuestarios, en las fechas que a continuación se detallan:

CUADRO N° 2
CERTIFICACIÓN DE COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS
(EXPRESADO EN Bs.)

Punto de cuenta aprobando el pago		Concepto	Monto Neto	Fecha de Certificación de Compromiso Presupuestario
N°	Fecha			
CISG-238-07	01-08-2007	Contrato suscrito el 03-10-2007	235.995,57	19-10-2007
CISG-0209-08	23-07-2008	Valuación N° 1	107.383,10	13-08-2008

FUENTE: Certificación de Compromiso Presupuestario, emitidas por el Coordinador de Planificación, Presupuesto y Organización de COVETEL

Del cuadro anterior, se observa lo siguiente:

- La certificación del compromiso presupuestario para la suscripción del contrato, fue emitida aproximadamente 2 meses y medio después de la aprobación del pago y 16 días después de la suscripción del contrato (03-10-2007).
- La certificación de compromiso presupuestario para la Valuación N° 1, fue emitida 20 días después de aprobado el pago.

No obstante que el artículo 55 del Reglamento N° 1 de la LOAFSP sobre el Sistema Presupuestario establece que los créditos presupuestarios se consideran gastados al causarse y se afectarán con el registro presupuestario de precompromisos y compromisos. El registro presupuestario de los compromisos constituye una afectación

preventiva de los créditos presupuestarios. El hecho de no emitir oportunamente la constancia de disponibilidad de los recursos presupuestarios, no garantiza la afectación preventiva de los créditos presupuestarios. Tales situaciones son derivadas de las debilidades del sistema de control interno, evidenciadas en la ausencia de manuales de normas y procedimientos que detallen los pasos a seguir para llevar a cabo las actividades inherentes a los aspectos presupuestarios y financieros.

La obra no fue culminada no obstante que COVETEL realizó pagos a la contratista por Bs. 256,24 mil, discriminados así: Bs. 86,60 mil, por concepto de anticipo, en fecha 25-10-2007, del cual ha sido amortizado Bs. 62,25 mil, quedando pendiente por amortizar Bs. 24,35 mil, que representa el 28,12% del anticipo otorgado; y

Bs. 169,63 mil por concepto de monto bruto por obra ejecutada, relacionada en la Valuación N° 1, mediante orden de pago N° 08-0280-08 de fecha 25-08-2008. Situación que denota fallas en el seguimiento, supervisión y control en la ejecución del contrato de la obra por parte de COVETEL, al no ejercer oportunamente los mecanismos contemplados en la normativa vigente a los efectos de recuperar el monto pendiente por amortizar por concepto de anticipo.

Conclusiones

La obra remodelación de la recepción del canal de TV contratada por COVETEL no fue culminada, evidenciándose debilidades en el Sistema de Control Interno, toda vez que de la revisión a los documentos que avalan la situación del contrato, se determinó que no fueron cumplidos los procedimientos de selección de la empresa que garantizara la ejecución de los trabajos, así como fallas en la planificación de la obra que conllevó a la paralización de los trabajos y a otorgar prórrogas, con la posterior rescisión del contrato, no obstante que se realizaron pagos por Bs. 256,24 mil, sin obtener el producto esperado y que la contratista mantenga en su poder Bs. 24,35 mil por concepto de anticipo no amortizado, sin que se evidencien las acciones tendientes a su recuperación.

Recomendaciones

En atención a las observaciones expuestas, este Organismo Contralor recomienda a la Junta Directiva de COVETEL lo siguiente:

- Mantener informado a este Organismo Contralor, sobre las acciones correctivas efectuadas, en atención a las observaciones detalladas en este informe.
- Elaborar los planes operativos anuales, en los que se establezcan los objetivos, metas y actividades a ejecutar, así como su vinculación con el presupuesto correspondiente.
- Instituir un Sistema de Control Interno, que comprenda la elaboración de los manuales de normas y procedimientos que coadyuven en la ejecución de las actividades que realiza la Corporación.

- Realizar los procedimientos de selección de contratistas en los casos que se requiera, a los fines de garantizar la mejor selección de la oferta y la cabal ejecución de los trabajos.
- Ejercer las acciones necesarias tendientes a la recuperación de Bs. 24,35 mil que por concepto de anticipo mantiene la contratista en su poder y en un lapso de 30 días hábiles, notificar a este Organismo Contralor.
- Ejercer un efectivo control y supervisión de la documentación que respalda las operaciones administrativas y presupuestarias, a los fines de obtener información veraz y sincera, emanada de las distintas dependencias de la Corporación.

FONDO DE DESARROLLO MICROFINANCIERO (FONDEMI)

EVALUACIÓN DE LOS RECURSOS OTORGADOS A BANCOS COMUNALES

El objeto de FONDEMI es el de apoyar las políticas de fomento, desarrollo y fortalecimiento del Sistema Microfinanciero, que permitan estimular y promover la participación protagónica del pueblo en la construcción de un nuevo modelo económico, fundamentado en los principios de justicia social, mediante la organización de la comunidad bajo la figura de entes de ejecución que financien proyectos socio-productivos, siendo el ámbito de competencia el financiamiento de créditos a través de los Bancos Comunales y los entes de ejecución, para optimizar el rendimiento y ejecución de estos créditos.

Para los ejercicios 2007 y 2008, el FONDEMI aprobó y transfirió a los Bancos Comunales recursos por Bs. 1,54 millones, de los cuales Bs. 1,50 millones están clasificados como recursos retornables y Bs. 36,00 mil como recursos no retornables, lo cual se efectuó a través de la suscripción de contratos de préstamos o línea de crédito, tal como lo prevé el artículo 10 de las Políticas de Financiamiento de los Bancos Comunales.

Objetivo general

Evaluar la legalidad, sinceridad y exactitud de las operaciones relacionadas con la ejecución de los recursos financieros otorgados por el FONDEMI a Bancos Comunales.

Alcance y objetivos específicos

La actuación se orientó al análisis de las operaciones relacionadas con la transferencia de recursos otorgados por FONDEMI a Bancos Comunales, para el financiamiento de actividades socio-productivas, durante los ejercicios fiscales 2007 y 2008, para lo cual se seleccionó una muestra de 8 Bancos Comunales, correspondientes a los estados Carabobo, Falcón, Delta Amacuro, Lara y Distrito Capital.

Verificar que los recursos entregados por FONDEMI a los Bancos Comunales hayan sido recuperados. Revisar los mecanismos de control interno aplicados por FONDEMI, a los fines de garantizar el correcto uso de los recursos y la rendición de cuentas.

Constatar que los expedientes de los contratos de préstamos, suscritos entre FONDEMI y los Bancos Comunales, contengan la información necesaria que justifique la operación.

Observaciones relevantes

Los Bancos Comunales La Hoyada, Los Chaguaramos y El Hatillo recibieron transferencias de FONDEMI por Bs. 900,00 mil, a los fines de la ejecución de proyectos socio-productivos (retornables), sin embargo, otorgaron créditos por Bs. 797,49 mil, lo cual representa el 88,60% del monto transferido, es decir, los citados Bancos Comunales dejaron de entregar a las comunidades Bs. 102,51 o el 11,40% de los recursos disponibles; vale destacar lo contenido en los artículos 5 de la Ley de Consejos Comunales (Gaceta Oficial N° 5.806 Extraordinario de fecha 10-04-2006) y 5, numeral 3 de las Políticas de Financiamiento de los Bancos Comunales (año 2008), vinculados con el manejo oportuno y eficaz de los recursos en pro del desarrollo económico de la comunidad. Lo anterior viene dado por debilidades en los controles internos que no garantizan su cumplimiento por parte de estas organizaciones financieras de carácter comunal, en lo relativo al manejo de los recursos recibidos, afectando con ello los requerimientos de la comunidad.

De Bs. 1,50 millones otorgados por FONDEMI a los 5 Bancos Comunales entre los años 2007 y 2008, clasifica-

dos como recursos retornables, ha recuperado a la fecha (01-11-2011) Bs. 36,74 mil (2,45%), quedando un monto pendiente por recuperar de Bs. 1,46 millones (97,55%), lo cual afecta la capacidad del sistema microfinanciero para atender la economía popular y alternativa a objeto de procurar su incorporación a la dinámica del desarrollo económico y social del país, debido a que los controles internos implementados por el Fondo son débiles y no garantizan la recuperación de los recursos. Al respecto, los artículos 3 de la Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero (Gaceta Oficial N° 37.164 de fecha 22-03-2001) y 15 de las Políticas de Financiamiento de los Bancos Comunales, disponen que los integrantes del sistema financiero deben ser diligentes en el retorno y recuperación de los recursos.

Los Bancos Comunales otorgaron a las comunidades 193 créditos por Bs. 1,40 millones, de los cuales 81 créditos por Bs. 1,19 millones que representa el 85,40%, estuvieron orientados a la atención de planes o proyectos comunitarios comunales en las áreas de: manufactura, servicios, agrícola, agropecuario, comercio, turismo e industria; sin embargo, los expedientes carecen de suficiente información que permita establecer el uso y destino de los recursos utilizados para desarrollar los proyectos socio-productivos y los créditos personales, inobservándose las políticas prescritas por el Fondo para regular el aporte financiero de los recursos retornables otorgados a los Bancos Comunales, dificultando determinar si los recursos se orientaron a la satisfacción de las necesidades que se esperaba atender con los proyectos. No obstante lo establecido en los artículos 8 y 18 de las Políticas de Financiamiento de los Bancos Comunales, relativos a los requisitos que deben consignar los Bancos Comunales a fin de acceder a los recursos otorgados por el Fondo e impulsar la política microfinanciera.

En relación con el total de 112 créditos personales, en los expedientes de 104 de estos no consta el concepto por el cual le fueron otorgados, sólo en los expedientes de 8 créditos se obtuvo información sobre el destino de los recursos, los cuales fueron utilizados para la adquisición de medicamentos y línea blanca, pese a que en los artículos 8 y 18 de las Políticas de Financiamiento de los Bancos Comunales, se establecen los requisitos exigidos a los

Bancos Comunales para acceder a los recursos otorgados por el Fondo; lo cual viene dado por fallas de control interno vinculadas con la documentación que soporta las operaciones, dificultando la función de control.

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, generando un inadecuado control para el otorgamiento de los créditos por parte de los Bancos Comunales, y con ello que los créditos puedan ser distribuidos de manera discrecional, no ajustados a las necesidades y requerimientos de las comunidades, desvirtuándose así el objeto final del crédito, el cual es el fortalecimiento del aparato productivo mediante la inclusión en la economía social popular de los sectores menos favorecidos, debido a fallas de control interno vinculadas con la documentación que soporta las operaciones. El artículo 26 de la Ley de Consejos Comunales dispone que las decisiones del manejo de los recursos serán recogidas en las Actas de Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

No se evidenciaron los comprobantes que demuestren que los miembros del Banco Comunal hayan presentado la Declaración Jurada de Patrimonio, las constancias de residencia, fichas de los datos personales de los integrantes de la Contraloría Social, ni la copia de los certificados de los voceros y voceras que asistieron a la Escuela de Formación; ello es ocasionado por las fallas de control interno vinculadas con la documentación que soporta las operaciones, lo que dificulta la función de control. No obstante lo contemplado en el artículo 8 numerales 5, 6 y 7 de las Políticas de Financiamiento de los Bancos Comunales.

No se evidenciaron actividades realizadas por el Fondo vinculadas con el seguimiento de los 193 créditos otorgados, ni la medición del impacto socio-productivo de los mismos, dificultando constatar la correcta utilización de los recursos en proyectos necesarios para la comunidad así como su impacto social, en detrimento de la satisfacción de los requerimientos de recursos de los solicitantes que aspiraban desarrollar proyectos dentro de los sectores productivos, y los de carácter social que por sus características socioeconómicas no contaban con las oportunidades nece-

sarias para su desarrollo; lo que obedece a fallas de control interno vinculadas con la documentación que soporta las operaciones, no obstante lo contenido en el artículo 15, numerales 3 y 11 de las Políticas de Financiamiento de los Bancos Comunales.

Conclusiones

De la revisión efectuada por este Órgano Contralor a los recursos destinados por FONDEMI a los Bancos Comunales para el financiamiento de actividades socio-productivas enmarcadas dentro del modelo de desarrollo endógeno, se constataron debilidades en el Sistema de Control Interno evidenciadas a través de las observaciones siguientes: el FONDEMI aprobó y transfirió recursos por Bs. 1,54 millones durante los ejercicios fiscales 2007-2008, a los 5 Bancos Comunales objeto de análisis, evidenciándose que los Bancos Comunales La Hoyada, Los Chaguaramos y El Hatillo, dejaron de entregar a las comunidades Bs. 102,51 mil lo que representa el 11,40% de los recursos disponibles; el Fondo mantiene una cantidad de Bs. 1,46 millones pendiente por recuperar que equivale al 97,55 % de los recursos otorgados a los Bancos en referencia; los expedientes carecen de suficiente información que permita establecer el uso y destino de los recursos utilizados para desarrollar los proyectos socio-productivos y los créditos personales, y para regular el aporte financiero de los recursos retornables otorgados a los Bancos Comunales; asimismo se evidenció la ausencia de las Actas de Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas con decisiones en lo referente al manejo y uso de los recursos.

Con respecto a los requisitos exigidos por el Fondo para la conformación de los Bancos Comunales, los expedientes examinados no presentan la totalidad de ellos. No se evidenciaron actividades de seguimientos por parte del Fondo a los 193 créditos otorgados a las comunidades, a fin de medir el impacto socio-productivo de los mismos.

Recomendaciones

Sobre la base de los resultados expuestos anteriormente, este Órgano Contralor considera pertinente que se proceda a establecer acciones concretas, con miras a subsanar las

deficiencias señaladas, a cuyo efecto se recomienda a las máximas autoridades de FONDEMI, lo siguiente:

- Dado que la figura de Banco Comunal fue suprimida a través de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, en la cual se les insta a realizar actas de entrega de todos los activos así como de su gestión a los Consejos Comunales, debiendo transferir los recursos financieros y no financieros, los provenientes de la intermediación financiera con los fondos generados, asignados o captados, bienes, obligaciones, deudas, compromisos, planes, programas, proyectos y cualquier otro adquirido en el ejercicio de sus funciones, es importante que el Fondo desarrolle mecanismos de control a fin de realizar una revisión exhaustiva a los expedientes de los Bancos Comunales y sincere la situación de los mismos, con el objeto que estos últimos realicen la entrega formal y den cumplimiento a las disposiciones establecidas en la Ley. Asimismo debe ejercer las acciones posteriores en cuanto al retorno y recuperación de los recursos que fueron transferidos a los Bancos Comunales para preservar la sustentabilidad del sistema y garantizar la transparencia del proceso.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA COMUNICACIÓN Y LA INFORMACIÓN - FUNDACIÓN ÁVILA TVÉ

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

El 18-12-2008, fue publicado en la Gaceta Oficial N° 39.083, el decreto mediante el cual el Ejecutivo Nacional adscribió la Fundación al Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. Es un ente descentralizado sin fines empresariales, y de acuerdo con sus estatutos tiene personalidad jurídica independiente de la República y patrimonio propio distinto e independiente del Tesoro Nacional. Su objeto es proporcionar a las comunidades un canal de televisión que procure proyectar y desarrollar las formas de organización social, las prácticas culturales urbanas, las necesidades de los sectores excluidos y los principales problemas de las comunidades, a través de las políticas públicas ejecutadas para ello.

Objetivo general

Determinar el cumplimiento de las disposiciones legales y sublegales que regulan la organización y funcionamiento,

así como los procesos administrativos de la Fundación Ávila TVé, a los fines de constatar su correcta ejecución.

Alcance y objetivos específicos

La actuación fiscal se circunscribió a la revisión de los procedimentales llevados a cabo por la Fundación durante los años 2010 y 2011, relacionados con: su organización y funcionamiento, el proceso presupuestario y contable, y el sistema de administración de personal. A tales efectos, se realizó un muestreo no estadístico de tipo incidental, mediante una selección directa e intencional de la muestra, en los términos siguientes: revisión de 40 expedientes del personal que labora en la citada Fundación, conformados por: 10 expedientes de honorarios profesionales, 10 expedientes de personal fijo, 10 expedientes de personal obrero y 10 expedientes del personal contratado. Por otra parte, se seleccionó una muestra de los bienes nacionales adscritos a la Fundación en función a su costo histórico, a los fines de realizar una inspección *in situ*, así como 23 órdenes de compra y 20 órdenes de servicio, a fin de determinar si las mismas se ajustan a la normativa aplicable. En este sentido, se plantearon los siguientes objetivos: verificar que la organización y funcionamiento de la Fundación se ajuste a la normativa aplicable vigente; verificar que el proceso presupuestario y financiero esté enmarcado en los lineamientos previstos en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), para los Entes Descentralizados sin Fines Empresariales, así como en el Reglamento N° 1 de la citada Ley; indagar sobre el sistema de administración de personal utilizado por la Fundación, en cuanto a: la selección, clasificación, distribución, registro y control, así como los pasivos laborales y el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de Declaraciones Juradas de Patrimonio (DJP); verificar el registro, uso y estado de conservación de los bienes muebles, así como practicar la inspección *in situ*; comprobar que el sistema de adquisición de materiales y suministros se ajuste a la normativa aplicable a la materia.

Observaciones relevantes

La estructura organizativa de la Fundación fue formalmente aprobada por el Consejo Directivo en fecha

03-08-2010, sin embargo, no han sido elaborados los manuales de normas y procedimientos, lineamientos y políticas que describan los diferentes pasos y procedimientos que realizan las funciones de las distintas áreas que integran cada una de las dependencias o unidades de la Fundación, no obstante lo establecido en el artículo 37 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, y su reforma, Gaceta Oficial N° 6.013 Extraordinario de fecha 23-12-2010. Esta situación se debe a la inobservancia por parte del Consejo Directivo, de las atribuciones que tiene asignadas estatutaria y legalmente, por cuanto no se han implementado los mecanismos dirigidos a agilizar las acciones necesarias para elaborar y aprobar los mencionados instrumentos normativos, trayendo como consecuencia que las actividades y funciones de la Fundación se ejecuten sin que se cuente con herramientas que le permita medir el desempeño de la labor realizada y, por ende, no estén sujetos a un criterio uniforme que garantice la calidad de las operaciones.

No se cuenta con reglamento interno ni manual de organización, no obstante que la cláusula décima segunda de los Estatutos Sociales contempla que el Consejo Directivo tendrá la atribución de dictar su reglamento interno de funcionamiento. Tal situación obedece a la inobservancia de las atribuciones asignadas desde su creación en los estatutos al Consejo Directivo, quien tiene la dirección y administración de la Fundación, por lo que las actividades y funciones se ejecutan en ausencia de una normativa interna debidamente aprobada por la máxima autoridad jerárquica.

No se evidenciaron los planes estratégicos en los que se indiquen los programas, proyectos, acciones, objetivos, estrategias y metas a desarrollar a mediano y largo plazo, no obstante lo previsto en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), Gaceta Oficial N° 5.890 Extraordinario de fecha 15-07-2008; ni los Planes Operativos Anuales correspondientes a los años 2010 y 2011, pese a lo previsto en el artículo 50 de la Ley Orgánica de Planificación (Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario de fecha 13-11-2001). Esta situación obedece a la falta de diligencia por parte de las máximas autoridades de la

Fundación, en establecer políticas y lineamientos que permitan dar cumplimiento a las directrices que en materia de planificación deben llevar a cabo los entes del Estado. En consecuencia, la Fundación no dispuso de herramientas de planificación en término anual y a largo plazo, que le sirvieran de base para orientar el desarrollo y control de sus objetivos y metas, y para evaluar y realizar el seguimiento de los resultados de su gestión; y limita a los órganos de control fiscal en la posibilidad de efectuar mediciones comparativas en relación con la gestión programada versus la ejecutada.

La Fundación no elaboró la ejecución presupuestaria para los años 2010 y 2011, no obstante lo previsto en el artículo 48 de la LOAFSP (Gaceta Oficial N° 39.164 de fecha 23-04-2009). La situación expuesta obedece a la falta de controles internos y de supervisión en el proceso presupuestario; lo que trae como consecuencia que la información contenida en los estados financieros no es veraz, toda vez que no muestran la situación patrimonial real de la Fundación.

La Fundación no cuenta con los manuales vinculados con el sistema de administración de personal, en cuanto a: la selección, clasificación, distribución, registro y control del personal; asimismo, el manual descriptivo de cargos no se encuentra formalmente aprobado por la máxima autoridad jerárquica. No obstante lo dispuesto en los artículos 35, 36 y 37 de la LOCGRSNCF, lo cual denota debilidades en el Sistema de Control Interno, debido a que no se han concretado las acciones que conlleven a dar celeridad a la elaboración, aprobación e implementación de dichos instrumentos, lo que a su vez dificulta conocer los criterios normativos utilizados, a los fines de determinar la plantilla y la capacidad instalada en los diferentes niveles que integran la estructura organizativa, así como la cantidad de personal requerido para el funcionamiento y cumplimiento de su objeto de creación.

En 7 expedientes del personal contratado bajo la modalidad de honorarios profesionales, no se evidenciaron los títulos profesionales que los acrediten como tales al momento de la suscripción de los referidos contratos, pese a lo establecido en el artículo 21 de la LOAP. Lo que deja

de manifiesto debilidades en el Sistema de Control Interno de la Dirección de Recursos Humanos, en relación con los procedimientos relacionados con la verificación de los documentos. La situación descrita trae como consecuencia que se desvirtúe la figura de la contratación del personal por honorarios profesionales, aunado al hecho de que no se encuentren plenamente capacitados para efectuar las actividades para las cuales fueron contratados.

En 10 expedientes del personal fijo se constató que 4 presentaron extemporáneamente el comprobante de la DJP; y en 10 expedientes correspondientes al personal contratado se evidenció que 6 no lo presentaron. No obstante lo establecido en el artículo 23 de la Ley Contra la Corrupción (LCC), Gaceta Oficial N° 5.637 Extraordinario de fecha 07-04-2003. Las observaciones antes expuestas obedecen a la falta de control y seguimiento por parte de la Dirección de Recursos Humanos de la Fundación, de los aspectos administrativos del personal y su incidencia en el cumplimiento de las responsabilidades establecidas en la LCC, lo que afecta el registro de información de los servidores públicos y el monitoreo de su evolución patrimonial, tanto al ingreso como en el cese de sus funciones.

No se cuenta con un manual de normas y procedimientos para la incorporación y desincorporación de bienes muebles, no obstante lo establecido en el artículo 37 de la LOCGRSNCF. Lo expuesto se origina por falta de las acciones necesarias, tendentes a la elaboración y aprobación de los mencionados instrumentos normativos. Tales situaciones traen como consecuencia que las actividades relacionadas con el registro y control de bienes se ejecuten en ausencia de una normativa interna, debidamente aprobada por parte de la máxima autoridad jerárquica.

Se observó que en 10 bienes no se indica la identificación con su etiqueta o marca, tal como lo prevé en su numeral 4.11.3, el Manual de Normas de Control Interno sobre un Modelo Genérico de la Administración Central y Descentralizada Funcionalmente (Gaceta Oficial N° 38.282 de fecha 28-09-2005). Esta situación obedece a la falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo de los bienes por parte de la Fundación, lo que dificulta el control físico y contable de dichos bienes, así como la salvaguarda de los mismos.

No se ubicó físicamente la camioneta Pick Up doble cabina 4x4A, pagada en fecha 04-11-2010, cuyo plazo de entrega estaba previsto para 90 días. Sin embargo, a la fecha 22-05-2012, transcurrido 1 año y 7 meses desde que se efectuó la transacción, el bien no ha sido incorporado al inventario general de bienes muebles suministrado por la Fundación y no fue consignada el acta de recepción del mismo. No obstante a lo previsto en el artículo 3 de las Normas Generales de Control Interno, (Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97). Tal situación se debe a la falta de supervisión y revisión de las operaciones administrativas que realiza la Dirección de Administración y Finanzas, tendentes a emitir el comprobante de pago sin tener la certeza de los bienes adquiridos. Lo que afecta directamente el patrimonio de la Fundación al no reflejar la totalidad de sus bienes.

Durante los años 2010 y 2011, la Fundación no elaboró una programación y/o planificación, por concepto de adquisición de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras; no obstante el artículo 23, numeral 1 de la Ley de Contrataciones Públicas (Gaceta Oficial N° 5.877 Extraordinario de fecha 14-03-2008, cuya última reforma fue Gaceta Oficial N° 39.503 de fecha 06-09-2010). Esta situación tiene su origen en la falta de un Sistema de Control Interno adecuado que considere la planificación como una función institucional sujeta a evaluación, lo que no garantiza el cumplimiento de los principios de economía, transparencia, honestidad, eficiencia, igualdad y competencia.

Conclusiones

De la revisión efectuada a: los aspectos legales, administrativos, presupuestarios y procedimentales llevados a cabo por la Fundación, relacionados con su organización y funcionamiento; y la normativa interna que rige las actividades relacionadas con los sistemas presupuestarios y financieros, de recursos humanos, de adquisición de bienes, materiales y suministros; se determinó que la Fundación no cuenta con un Sistema de Control Interno que le permita delimitar la distribución de competencias entre las dependencias que conforman su estructura organizativa, salvaguardar sus recursos, verificar la exactitud, veracidad y oportunidad de la información financiera, administrativa y presupuestaria, así como del recurso humano y del resguardo, registro y

control de los bienes que tiene adscritos; limitando promover la eficiencia, economía y calidad en sus operaciones, sin estimular la observancia de las políticas prescritas para lograr el cumplimiento de su misión, objetivos y metas establecidas en el Decreto mediante el cual fue creada.

Recomendaciones

Con fundamento en lo expuesto anteriormente y dada la importancia de las deficiencias señaladas en el cuerpo del presente informe, se exhorta a la Máxima Autoridad Jerárquica de la Fundación Ávila TVé, a implementar un Sistema de Control Interno que le permita la cabal ejecución de las competencias que le han sido atribuidas, y en tal sentido se recomienda lo siguiente:

- Instituir el reglamento interno, manual de organización y manuales de normas y procedimientos de cada una de las dependencias de la Fundación, herramientas indispensables para establecer las atribuciones, funciones, relaciones jerárquicas, grados de autoridad y responsabilidad, tanto financiera, presupuestaria, administrativa, contable y del recurso humano, así como los distintos procedimientos necesarios para cumplir a cabalidad con el objeto de su creación.
- Definir los programas, proyectos y acciones a desarrollar, a través de los planes estratégicos y los planes operativos anuales, instrumentos utilizados para orientar el control, evaluación y el seguimiento de los resultados de la gestión de la Fundación, lo que permitirá determinar la eficacia, eficiencia, calidad, economía e impacto.
- Ejercer el control y seguimiento de las operaciones realizadas en cada una de las dependencias, a través de instrumentos normativos; y proceder a ejecutar las acciones a que hubiere lugar, a los fines de permitir que las rendiciones de cuentas que deba llevar a cabo la Fundación sean realizadas de manera oportuna ante las instancias correspondientes.
- Exigir a los funcionarios que ingresan y cesan en sus funciones la constancia de presentación de la DJP.
- Garantizar, a través de la planificación y controles efectivos, la adquisición, el registro oportuno, uso de bienes y prestación de servicios, para el resguardo del patrimonio público.
- Realizar un proceso de reestructuración y reorganiza-

ción de la Fundación, en tal sentido deberá sincerar la nómina del personal (fijo, obrero y contratado), a los fines de clasificarlo de acuerdo con el perfil que se exija en el manual descriptivo de clases cargos, y que realmente se requiera para llevar a cabo sus funciones y actividades.

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA INDUSTRIA (INAPYMI)

EVALUACIÓN DE CRÉDITOS OTORGADOS

El INAPYMI es un instituto autónomo creado por mandato de Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y Unidades de Propiedad Social en fecha 12-11-2001, y está adscrito al extinto Ministerio del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias, actual Ministerio del Poder Popular de Industrias.

Objetivo general

Evaluar la legalidad y sinceridad de los créditos otorgados por el INAPYMI en las distintas regiones del país, a través del programa destinado a la Pequeña y Mediana Industria (PYMI) específicamente en el sector económico industrial durante los años 2008-2009.

Alcance y objetivos específicos

La actuación se orientó a la evaluación de los créditos otorgados por el INAPYMI en las distintas regiones del país, bajo los programas de financiamiento destinados a la pequeña y mediana industria y al Programa Social de Activos Fijos, durante los años 2008-2009 y totalmente desembolsados al primer semestre de 2010. A tales efectos, se revisaron 28 expedientes de créditos otorgados por el Instituto con la finalidad de: determinar la suficiencia y efectividad de los controles internos aplicados en la gestión crediticia en referencia, y verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y sublegales que rigen el otorgamiento de créditos.

Observaciones relevantes

En 23 expedientes de créditos no existen los recaudos siguientes: a) carta aval del Consejo Comunal de la

comunidad respectiva, donde conste la actividad productiva a realizar y su ubicación; b) perfil económico en formato del INAPYMI; c) estados financieros de los 3 últimos ejercicios económicos visados por el Colegio de Contadores Públicos; d) fotocopia de las 2 últimas Declaraciones de Impuesto sobre la Renta; e) Balance de Comprobación con una antigüedad no mayor de 3 meses; f) Solvencia Laboral; g) registro de inscripción ante la Superintendencia Nacional de Cooperativas (SUNACOOOP); h) recibo de servicio público o privado; i) Cédula Catastral y Certificación de Gravamen del Inmueble dado en garantía, Evaluación Técnica Financiera, Informe de Consultoría Jurídica e Informe de Avalúo. Además, los soportes en los expedientes de crédito no presentan un orden cronológico ni numeración correlativa, contraviniendo lo dispuesto en la ruta del crédito de los financiamientos en los Programas de Financiamiento destinados a la Pequeña y Mediana Industria y en el Programa Social de Activos Fijos, así como en lo dispuesto en los literales a) y b) del artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno (Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97), toda vez que las transacciones y operaciones administrativas no están respaldadas con la suficiente documentación justificativa ni archivadas en orden cronológico. El no dar cabal cumplimiento a las disposiciones normativas en materia de control interno implementadas por el Instituto, en relación con el otorgamiento de los créditos, limita el análisis de las solicitudes de financiamiento y la oportuna toma de decisiones por parte de las máximas autoridades jerárquicas.

Se evidenció que 17 expedientes de créditos carecen del Documento de Crédito protocolizado, contraviniendo la Ley de Registro Público y Notariado (Gaceta Oficial N° 5.833 Extraordinario de fecha 22-12-2006), la cual dispone que el Registro Público tiene por objeto la inscripción y anotación de los actos o negocios jurídicos relativos al dominio y demás derechos reales que afecten los bienes inmuebles, y el numeral 1 del artículo 1.920 del Código Civil (Gaceta Oficial N° 2.990 Extraordinario de fecha 26-07-82) que establece que deberá registrarse todo acto entre vivos, sea a título gratuito, sea a título oneroso, traslativo de propiedad de inmuebles o de otros bienes o derechos susceptibles de

hipoteca; 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.

No se evidenció la existencia de documentos de Constitución de Garantías Mobiliarias en 24 de los expedientes de crédito, requisito exigido en los Programas de Financiamiento y en el Programa Social de Activos Fijos. Ello obedece a la falta de controles internos, que permitan determinar el cumplimiento satisfactorio de las obligaciones asumidas por los beneficiarios, en el marco de los contratos suscritos, originando que dichas obligaciones no estén suficientemente respaldadas y garantizadas.

En 25 estados de cuenta cuya gestión de cobro fue realizada por la Gerencia de Liquidación y Cobranzas, se observó que 22 tablas de financiamiento se encuentran con 2 o más cuotas de pago vencidas; en 5 de los deudores con pagos vencidos no está reflejado el monto del “Interés de Mora”; pagos realizados por los beneficiarios no dan el monto de la cuota y al disminuir estos pagos parciales rebajan la deuda sin considerar los intereses de mora; la suma del monto aprobado a los 25 beneficiarios da un total de Bs. 6,45 millones, encontrándose con estatus de vencida Bs. 420,34 mil. Según el Documento o Contrato de Crédito, el “INAPYMI podrá exigir de pleno derecho el pago total de la obligación contraída, como si se tratase de plazo vencido, si La Beneficiaria incumpliere (...) 2 cuotas mensuales y consecutivas...”. Lo planteado obedece a la falta de implantación y aplicación de controles internos para la recuperación de la Cartera de Crédito de INAPYMI, lo que origina pérdida de los recursos monetarios otorgados a los beneficiarios, pudiendo afectar la estabilidad financiera de la Institución.

Con respecto al crédito aprobado por el INAPYMI según Acta de Consejo Directivo N° 25/08 de fecha 02-07-2008 N° Exp. 169262008, se convino en celebrar un contrato de préstamo a interés, enmarcado dentro el Programa de Activo Fijo Recursos Propios, Capital de Trabajo. En el análisis realizado se evidencia que en la Planilla de Solicitud del Crédito los datos se encuentran incompletos, así como la inexistencia de los documentos siguientes: análisis de la Consultoría Jurídica sobre los documentos presentados por el beneficiario,

solvencia laboral, balance de comprobación para el año 2008 y copia de la cédula de identidad del propietario del inmueble a adquirir con el financiamiento; adicionalmente el primer desembolso del crédito se efectuó sin que se hubiese protocolizado el Documento de Crédito en el Registro Público, la Fianza Solidaria e Ilimitada no se encuentra registrada ante la autoridad competente, no se evidenció la Cédula Catastral del inmueble a adquirir con el financiamiento, y hay inconsistencia en el Informe de Avalúo, en cuanto a la identificación del inmueble y las fotos anexas realizado por el personal técnico de la Gerencia de Infraestructura del Instituto.

En relación con la ejecución del contrato, se evidenció que para el momento del avalúo y otorgamiento del crédito el inmueble se encontraba ocupado por una fundación, motivo por el cual los habitantes del inmueble iniciaron una demanda en contra de la empresa. En razón de la morosidad de la empresa con el Instituto y dada la demanda iniciada por la fundación, INAPYMI aceptó dación en pago del inmueble entregado en respaldo del financiamiento otorgado. Respecto a la demanda judicial interpuesta por la fundación en el Juzgado Octavo de los municipios Maracaibo, Jesús Enrique Losada y San Francisco de la Circunscripción Judicial del estado Zulia, el tribunal sentenció, entre otros, así: "...2) Hacer entrega a la parte actora del bien inmueble identificado en el cuerpo de esta sentencia en los términos y condiciones ya establecidos en la parte motiva del presente fallo". Igualmente, se indica que...“este Tribunal, a los fines de que el Estado garantice a los ciudadanos antes referidos el pleno ejercicio de sus derechos y garantías, la dignidad humana y la atención integral que les corresponde, acordó que en la fase de ejecución del fallo (si fuese el caso), (...) una vez ejecutada la entrega material del inmueble por la demandada, la parte ejecutante debe velar y garantizar la permanencia de todos los ancianos y ancianas en el inmueble en los mismos términos, condiciones y modalidades que se encuentran al momento de la ejecución, hasta tanto los organismos competentes del Estado promuevan su incorporación progresiva a otra institución, (...) dejando constancia de todas y cada una de las circunstancias, hechos, situaciones y personas presentes en dicho acto”. A los fines de regularizar la situación, el INAPYMI ha ofrecido otorgarle el inmueble a la fundación bajo la figura de comodato, propietario del inmueble, que ahora es el Estado a través del Instituto.

Estas situaciones inobservan los principios previstos en el artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario de fecha 24-03-2000) y en el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (Gaceta Oficial N° 5.890 Extraordinario de fecha 31-07-2008). Asimismo, los artículos 7 y 17 de la Ley Contra la Corrupción (Gaceta Oficial N° 5.637 Extraordinario de fecha 07-04-2003). La situación presentada en torno a la demanda iniciada con respecto al inmueble que fue adquirido a través de un crédito otorgado por el INAPYMI tiene, entre otras causas, la omisión por INAPYMI de las necesarias verificaciones previas acerca del destino que se le daría al préstamo, en cuanto a factibilidad y viabilidad del proyecto.

El INAPYMI no cuenta con: manuales de normas y procedimientos de las oficinas y gerencias responsables del otorgamiento, liquidación y recuperación de los créditos; un manual de Contabilidad; manual descriptivo de clases de cargos; un sistema de información ni políticas establecidas para el respaldo y resguardo de la información relacionada con la Cartera de Crédito del Instituto, pese a lo establecido en los artículos 35, 36 y 37 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001), en concordancia con los artículos 11 al 14 de su Reglamento (Gaceta Oficial N° 37.169 de fecha 29-03-2001). La situación planteada se origina por falta de decisiones y acciones oportunas para la elaboración de dichos manuales, trayendo como consecuencia que las actividades y procedimientos no estén definidos formalmente en instrumentos normativos internos, lo que limita el establecimiento e implantación de un adecuado sistema de control interno en el Instituto y no garantiza la confiabilidad y seguridad de los datos e información relacionada con la cartera de crédito.

Conclusiones

En la revisión de la suficiencia y efectividad de los controles internos aplicados en la gestión crediticia, se evidenciaron debilidades de control interno para los programas de financiamiento destinados a la pequeña y mediana industria y Programa Social de Activos Fijos. En este sentido se de-

terminó que se realizaron desembolsos sin que se hubiese protocolizado el documento de crédito; expedientes de créditos que no contienen todas las planillas de solicitud de liquidación que justifiquen el monto del financiamiento; soportes de pagos que no cuentan con la firma de los responsables de elaboración, revisión y desembolsos; no se están archivando los comprobantes correspondientes a los desembolsos efectuados; expedientes de créditos sin los recaudos exigidos en los programas de financiamiento; y en cuanto al estatus de las cobranzas se encuentran créditos con más de 2 cuotas vencidas, sin reflejar los intereses de mora. Las Gerencias y Oficinas Estadales que conforman la ruta de crédito para los financiamientos de INAPYMI, no cuentan con manuales de normas y procedimientos, ni están definidas las funciones de cada cargo en el Instituto, asimismo el INAPYMI no cuenta con un sistema de información instalado para el resguardo de los datos e información de la cartera de crédito. Finalmente, se aprobó el crédito a una empresa bajo el Programa de Activo Fijo Recursos Propios, Capital de Trabajo, sin los requisitos mínimos que deben cumplirse para su aprobación, aunado a que el inmueble a adquirir con el financiamiento para el momento del otorgamiento se encontraba ocupado por una fundación para ancianos, situación por la cual cursó demanda ante el Juzgado Octavo de el municipio Maracaibo de la Circunscripción Judicial del estado Zulia; en consecuencia el INAPYMI asumió la propiedad del inmueble, estando en proceso la posibilidad de la firma de un contrato de comodato con la citada fundación.

Recomendaciones:

Se insta a la máxima autoridad del INAPYMI a:

- Exhortar a las dependencias involucradas en el otorgamiento de los créditos, para que garanticen que los expedientes contengan los documentos exigidos en los programas de financiamiento, que permitan el análisis y evaluación oportuna de los referidos créditos y constatar la sinceridad de la información aportada para garantizar el respaldo de las operaciones administrativas realizadas por el Instituto.
- Implementar un adecuado sistema de control interno, que garantice la eficiencia y efectividad de las operaciones administrativas relacionadas con la gestión crediticia

en los programas de financiamiento, que coadyuve en la toma de decisiones oportunas.

- Exigir las garantías necesarias y suficientes previstas en los referidos programas de financiamiento, a los fines de respaldar las obligaciones contraídas, en el sentido de protocolizar la documentación de créditos y constituir las hipotecas inmobiliarias de primer grado y de garantías mobiliarias, las cuales deben registrarse ante la autoridad competente para salvaguardar los intereses patrimoniales del ente financiero.
- Exhortar a las gerencias involucradas en el otorgamiento de créditos, a evitar retrasos en el procesamiento, disminuyendo las pérdidas de los recursos monetarios otorgados, que no afecten la estabilidad financiera.
- Agilizar la aplicación de los manuales de normas y procedimientos de las distintas dependencias responsables del otorgamiento, liquidación y recuperación de créditos; el manual descriptivo de clases de cargos y los manuales que regulen los procesos administrativos, a los fines de que el personal cuente con herramientas que coadyuven a lograr los objetivos del Sistema de Control Interno.
- Empezar las acciones para establecer, en función de las disponibilidades de la organización, los mecanismos necesarios que permitan contar con un sistema de información automatizado que consolide la información administrativa y financiera de cada una de las gerencias, oficinas y beneficiarios.
- Instar a las gerencias encargadas de los otorgamientos de los créditos y en particular a la Gerencia Regional del estado Zulia, a los fines de que se realice una adecuada supervisión de las operaciones para el otorgamiento de créditos y de los informes de avalúo que emitan, para garantizar la correcta administración de los bienes y recursos públicos, así como el cabal cumplimiento de los programas de financiamiento, evitando las posibles demandas judiciales, en detrimento del patrimonio público.

INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA (INAVI)

EVALUACIÓN DE LOS CONTRATOS SUSCRITOS POR EL INAVI PARA LA EJECUCIÓN DE DESARROLLOS HABITACIONALES “LA SABANITA” Y “MATA DE COCO”

El Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI) es un ente ejecutor y administrador de la política de vivienda de

interés social, destinado a atender a la población que el Ejecutivo Nacional califique como sujeta a protección especial en la dotación de vivienda. Se encuentra adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat.

Este instituto tiene por objeto construir y adquirir viviendas, adquirir y vender terrenos, celebrar contratos de comodato, conceder créditos con garantías hipotecarias, ejecutar operaciones de fideicomiso y desarrollar programas de acción social para las comunidades. En tal sentido, contrató la ejecución del desarrollo habitacional “La Sabanita” ubicado en Yaritagua, municipio Peña del estado Yaracuy, compuesto por 243 unidades habitacionales, en un área de 68 m² proyectadas como unidades pareadas o aisladas. Para su ejecución, fueron suscritos 17 contratos de obras por Bs. 12,46 millones. Asimismo, el INAVI contrató la ejecución del desarrollo habitacional “Mata de Coco”, ubicado en el municipio Lander, del estado Bolivariano de Miranda, constituido por 46 edificios, con un promedio de 34 apartamentos por cada uno de ellos. Para su ejecución el INAVI suscribió 82 contratos por Bs. 118,90 millones.

Objetivo general

Realizar el análisis de los contratos suscritos por el Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI) para la ejecución de los desarrollos habitacionales “La Sabanita” y “Mata de Coco”, en los estados Yaracuy y Miranda, respectivamente.

Alcance y objetivos específicos

La actuación se circunscribió al análisis selectivo de los contratos suscritos por el INAVI, durante el período 2000 al 2010, para la ejecución de los desarrollos habitacionales llevados a cabo por la Gerencia de Producción del INAVI; a tales efectos se tomó en consideración lo siguiente: del universo de 17 contratos suscritos para la ejecución del desarrollo habitacional “La Sabanita”, fue seleccionada una muestra de 8 contratos y del universo de 82 contratos suscritos para la ejecución del desarrollo habitacional “Mata de Coco” fue seleccionada una muestra de 14 contratos. La inspección física realizada por la Unidad de Auditoría Interna (UAI) del INAVI, al desarrollo habitacional “La Sabanita” se realizó en fecha 17-11-2012, y la realizada al

desarrollo habitacional “Mata de Coco” se llevó a cabo en fechas 07-08-2012 y 11-10-2012.

Observaciones relevantes

De la revisión efectuada a los expedientes de 8 contratos correspondientes al desarrollo habitacional “La Sabanita” se determinó lo siguiente:

En el año 2000 se previó la suscripción de 4 contratos de obras para la construcción de 243 unidades habitacionales y la construcción de acceso y caminerías, por un monto total de Bs. 1,52 millones, de los cuales fueron culminados 3, por Bs. 621,57 mil, sin embargo no se evidenció el cuadro de cierre ni el finiquito de los contratos, no obstante que las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO) Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario de fecha 16-09-96, vigentes para el período evaluado, establecían el deber de su elaboración. Esta situación se origina por debilidades del control administrativo de los contratos que no permitió constatar las cantidades de obra realmente ejecutadas y el cierre definitivo.

El contrato restante, suscrito por Bs. 898,62 mil para la construcción de 183 unidades habitacionales en un plazo de 5 meses correspondientes a las manzanas A, B y C, fue rescindido el 26-10-2001 en atención al artículo 116 de las CGCEO, dado que la obra se encontraba paralizada desde el 15-03-2001 sin justificación alguna, además de presentar fallas constructivas y encontrarse en total abandono. Por esta razón, fue asignada la culminación de las 183 viviendas a 4 empresas contratistas por Bs. 8,51 millones para un total de 8 contratos, elevando el monto de la obra de Bs. 898,62 mil a Bs. 9,41 millones; de este último monto el INAVI pagó Bs. 8,20 millones en un lapso de ejecución que superó los 10 años, e incrementó el costo promedio por casa de Bs. 4,91 mil a Bs. 44,81 mil.

Asimismo, el INAVI otorgó anticipo a 2 empresas contratistas por Bs. 2,48 millones, faltando por amortizar Bs. 602,13 mil, a pesar de que los artículos 53 y 54 de las CGCEO, establecen que para la entrega del anticipo se deberá presentar una fianza de anticipo emitida por una compañía de seguros de reconocida solvencia, y dicha

fianza se reducirá progresivamente en la misma medida en que se fuese amortizando. Esta deficiencia se origina en la inobservancia de los mecanismos de recuperación previstos en la normativa vigente que rige la materia, afectando el patrimonio del Instituto, al no disponer de los recursos retenidos por las empresas para la inversión en nuevas obras.

Por otro lado, de la revisión de los expedientes de 14 contratos suscritos para la ejecución del desarrollo habitacional “Mata de Coco” se determinó lo siguiente:

Fueron culminados 7 contratos, sin embargo no han sido suscritas las actas de aceptación provisional, de recepción definitiva, ni los cuadros de cierre que certifiquen la correcta ejecución de los trabajos. En 5 expedientes constan valuaciones con las cantidades de obra ejecutadas, sin embargo, no se evidenció información documental para conocer su situación administrativa y física. Igualmente, un expediente de obra suministrado a este Organismo Contralor, no contiene el documento contractual que indique objeto, monto, empresa, lapso de ejecución, entre otros, no obstante a que fueron relacionadas 15 valuaciones por Bs. 2,06 millones. Por ello, se evidencia que estas debilidades relacionadas con la correcta conformación de los documentos, limita el seguimiento y control sobre los distintos actos asociados con su administración, aun cuando el artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI) Gaceta Oficial N° 36.229, de fecha 17-06-97, establece que todas las transacciones, operaciones presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con suficiente documentación justificativa.

Adicionalmente, se observó que los trabajos correspondientes al contrato N° M103-0091 suscrito el 29-03-2004, por Bs. 1,20 millones y con un lapso de ejecución de 5 meses, para la construcción del edificio 38, iniciaron en fecha 07-04-2004 y sin embargo, el Instituto decidió la rescisión unilateral del contrato debido a que la obra fue paralizada en fecha 17-12-2004 sin causa justificada a pesar de haber relacionado una valuación de obra por Bs. 161,84 mil, sin lograr el fin último del Instituto, es decir la entrega de las viviendas.

Además de ello, el INAVI otorgó anticipo a 8 empresas contratistas durante los años 2000 al 2010 por Bs. 13,36 mi-

llones, de los cuales falta por amortizar Bs. 2,72 millones, no obstante a lo dispuesto en el citado artículo 54 de las CGCEO. Lo anterior es ocasionado por la inobservancia de los mecanismos de recuperación previstos en la normativa que rige la materia y que afecta el patrimonio del Instituto, al no disponer de los recursos retenidos por las empresas para la inversión en nuevas obras.

En cuanto a la conformación de los expedientes de los contratos de obras comunes a los 2 desarrollos habitacionales se determinó que: no consta la totalidad de la información necesaria para el respaldo de la ejecución y culminación de los trabajos; se presenta una inadecuada conformación de los expedientes de los contratos de obra; se observa la ausencia de estudios de suelos, de planos originales y modificados, de permisos de construcción, así como la existencia de partidas sin código en algunos de los presupuestos de obras. Todo ello, a pesar de lo establecido en el artículo 23 de las NGCI, que establece que todas las transacciones, operaciones presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con suficiente documentación justificativa. Tal situación evidencia debilidades relacionadas en la correcta conformación de los documentos y no permite conocer en un momento determinado la situación administrativa y técnica de los contratos, limitando el seguimiento y control sobre los distintos actos asociados con su administración.

Igualmente, de la inspección física realizada por la UAI del INAVI en fecha 16-11-2011 a las obras del desarrollo habitacional “La Sabanita”, se determinó que las mismas fueron culminadas de manera satisfactoria y conforme a lo estipulado en los respectivos contratos, según consta en el informe definitivo de la auditoría especial técnica de fecha diciembre 2011, y en el informe fotográfico correspondiente.

Paralelamente, de la inspección física realizada por la UAI del INAVI, en fechas 07-08-2012 y 11-10-2012, al urbanismo y a las viviendas ejecutadas del desarrollo habitacional “Mata de Coco”, se observó: la inexistencia de fallas de conexión de la red de cloacas, dado que la tubería fue construida con un diámetro insuficiente, ocasionando el colapso de la misma; desborde de las aguas servidas

a través de las piezas sanitarias de los baños, afectando el pavimento externo e interno de los edificios, aceras, brocales y caminerías, produciendo deterioros superficiales; el sistema de drenaje está inconcluso; la carencia de drenaje exterior en los edificios Nos. 35, 36, 37 y 38; las conclusiones de las obras relacionadas con los parques infantiles y del edificio 6, de las que solo se ejecutaron las áreas recreacionales y deportivas; y la deficiencia en el caudal de la red y en la presión del servicio de agua potable. Asimismo, se observó que las soluciones habitacionales presentaron problemas estructurales, por lo que se remplazaron por nuevas viviendas, sin embargo, estas continúan presentando los siguientes problemas: deficiencia del sistema de drenaje que ocasionan cárcavas; fluctuaciones de voltaje en el sistema eléctrico; deficiencia en la descarga de las aguas residuales; filtraciones y deterioro en los techos y en las instalaciones sanitarias de aguas claras de los baños de los apartamentos y desprendimiento de la cerámica; filtración en los ductos de servicios de los apartamentos en donde se encuentran las tuberías de aguas claras y servidas de la cocina, lavaderos y baños que al llegar el agua causan inundaciones; generación de flujo de agua a través de los cajetines eléctricos en paredes y techo produciendo cortocircuitos y choques eléctricos; grietas verticales localizadas en las esquinas de las paredes, debido a la falta de rigidez en la unión pared con pared y con techo; deterioro de los techos de los edificios, por presentar deficiente ejecución de la impermeabilización, solape y fijación de las tejas.

Aunado a todo ello, se comprobó que no se ejecutó la cubierta de techo entre los 2 módulos de los edificios y solamente se contempló la cubierta correspondiente al núcleo de la escalera, el cual está constituido por láminas deterioradas, y en los edificios 43, 44 y 45 no existen; los bajantes de agua de lluvia de los edificios no se empotraron a las tanquillas de aguas de lluvia, descargando directamente en los patios internos de los edificios y en las aceras perimetrales, lo que ocasiona grietas y fracturas en las aceras y deterioro en los patios internos.

Las instalaciones eléctricas son provisionales y en el edificio 46 los habitantes efectuaron conexiones con canalización deficiente creando un riesgo de cortocircuito; los

módulos de electricidad de protección y medición, adosados a la fachada lateral de los edificios o colocados debajo de las escaleras, presentan alto grado de corrosión y falta de tratamiento anticorrosivo; el sistema de electricidad de los edificios está fuera de norma del Código Eléctrico Nacional (CEN) Normas Covenin 200:1999; no se colocó el anticorrosivo en los módulos de electricidad por lo que presentan corrosión; aproximadamente un 80% de las estructuras metálicas de las escaleras presentan avanzado estado de corrosión; las puertas metálicas de los cuartos de basura y de gas y las barandas metálicas de pasillos y escaleras, presentan corrosión por falta de tratamiento anticorrosivo.

Además de ello, la construcción del edificio 46 está paralizada y abandonada con una ejecución aproximada del 60,00%; los edificios Nos. 6, 10, 11, 13, 33, 39 y 40, en sus 2 módulos, presentan problemas estructurales por falta de drenaje y tipo de suelo existente en la zona, con fisuras típicas por levantamiento y/o asentamiento diferencial estructural que se refleja en agrietamiento de diferentes magnitudes y espesor en las paredes de cierre y bloques de arcilla en divisiones internas, descuadre de puertas y ventanas y deterioro del revestimiento de cerámica en paredes y piso; grietas verticales en la mayoría de los edificios en las paredes de trincote y explosión de filas de estos bloques en las paredes de los apartamentos de planta baja a nivel de los tomacorrientes, en algunos casos en hiladas cerca del techo y el tercer piso del edificio 6.

Igualmente, no se han corregido las fallas existentes ni se han terminado las obras inconclusas como son: el sistema de gas, el sistema de agua potable, el sistema de drenaje, el sistema eléctrico, el servicio telefónico, y las canchas, entre otras; y adicionalmente se observaron diversas obras estructurales para un centro de educación primaria, educación diversificada, un centro comercial, áreas comunitarias, un sistema contra incendio, y un módulo policial, entre otras.

Todas estas circunstancias han incidido negativamente en la gestión del INAVI, sin satisfacer la demanda de solicitud de viviendas de interés social, no obstante a que el artículo 82 de la Carta Magna (Gaceta Oficial N° 36.860 de fecha 30-12-99), dispone 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.

Conclusiones

En los expedientes de obra del desarrollo habitacional “La Sabanita”, falta información sobre su culminación y fueron rescindidos 2 contratos. El monto por 183 viviendas de las manzanas B, C y D que inicialmente se construirían por Bs. 898,62 mil, se ubicó en Bs. 9,41 millones, con un plazo de ejecución que superó los 10 años, incrementando el costo promedio por casa de Bs. 4,91 mil a Bs. 44,81 mil. Las empresas contratistas mantienen en su poder Bs. 602,13 mil por concepto de anticipos no amortizados. Los expedientes de 14 contratos revisados del desarrollo habitacional “Mata de Coco”, no contienen los documentos relacionados con la ejecución de las obras y las empresas contratistas mantienen en su poder Bs. 2,72 millones por anticipos no amortizados.

La UAI del INAVI constató mediante la inspección física, que en el desarrollo habitacional “La Sabanita” fueron culminadas las obras de manera satisfactoria y en el desarrollo habitacional “Mata de Coco” se presentan fallas a nivel de urbanismo en cuanto al sistema de drenaje. Así como la inejecución de obras comunales y la inConclusiones de las obras de los parques infantiles y las áreas recreacionales y deportivas. Además, las viviendas unifamiliares presentan problemas en cuanto al sistema de drenaje, el sistema eléctrico y estructural y las viviendas multifamiliares presentan fallas en su ejecución, obras paralizadas y abandonadas.

Recomendaciones

A la Junta Directiva del INAVI:

- Implementar un Sistema de Control Interno que permita la debida conformación de los expedientes, con los documentos que se generen durante la ejecución administrativa del contrato.
- Ejercer un efectivo control y supervisión sobre la ejecución de las obras que contraten, para evitar erogaciones mayores a las previstas que afecten el patrimonio del Instituto, y verificar que los lapsos de tiempo no excedan

los establecidos contractualmente.

- Ejercer en un lapso de 30 días hábiles, las acciones necesarias tendentes a recuperar Bs. 3,32 millones por concepto de anticipo no amortizado que mantienen las empresas contratistas en su poder y notificar a este Organismo Contralor sobre las acciones emprendidas y los resultados obtenidos.
- Empezar acciones orientadas a la construcción de las obras comunales, la culminación de las obras inconclusas y la reparación de aquellas que presentan problemas estructurales.

INSTITUTO NACIONAL DE PARQUES (INPARQUES)

EJECUCIÓN DEL PROYECTO “GUARAIRA REPANO, EL ÁVILA, ÍCONO AMBIENTAL Y DE ESTRATEGIA NACIONAL”

Es un ente descentralizado funcionalmente con forma de derecho público en los términos previstos en el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), Gaceta Oficial N° 5.891 Extraordinario, de fecha 31-07-2008, creado bajo la forma de Instituto Autónomo, con personalidad jurídica propia, dotado de patrimonio propio e independiente del Tesoro Nacional, mediante Ley del Instituto Nacional de Parques (Gaceta Oficial N° 30.223 de fecha 05-10-73), modificada mediante Ley de Reforma Parcial (Gaceta Oficial N° 2.290 Extraordinario de fecha 21-07-78). Desde sus orígenes el Instituto absorbió las funciones que cumplía el entonces Servicio Autónomo de Administración Parque del Este. INPARQUES está adscrito al Ministerio del Poder Popular para el Ambiente (MINAMB), según lo establecido en el Decreto N° 6.732 sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional (Gaceta Oficial N° 39.202 de fecha 17-06-2009).

Objetivo general

Análisis selectivo y parcial de la ejecución del proyecto “Guaraira Repano, El Ávila, Ícono Ambiental y de Estrategia Nacional”.

Alcance y objetivos específicos

La auditoría se circunscribió al análisis selectivo y parcial de la ejecución del proyecto “Guaraira Repano, El

Ávila, Ícono Ambiental y de Estrategia Nacional”, desde el año 2006 hasta el año 2009, y estuvo orientada a verificar la legalidad y sinceridad en la asignación y aplicación de los recursos presupuestarios otorgados a INPARQUES para la ejecución del proyecto, así como verificar la ejecución de los recursos destinados al proyecto y transferidos a INPARQUES.

Observaciones relevantes

Las obras relacionadas con el proyecto no fueron incluidas en el Plan Operativo Anual (POA), aun cuando el artículo 50 de la Ley Orgánica de Planificación (LOP), Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario, de fecha 13-11-2001, establece que cada uno de los órganos y entes de la Administración Pública deben elaborar su respectivo Plan Operativo. Ello ocasiona que se desconozcan los recursos presupuestarios y financieros necesarios para su ejecución, y que la información contenida en el POA no sea real, debido a las debilidades de control interno en cuanto a planificación se refiere. INPARQUES no cuenta con un manual de procedimientos del Sistema de Modificaciones Presupuestarias, ni con un manual de procedimientos de reprogramaciones de su presupuesto, esto ocasionado por la utilización de un sistema presupuestario no actualizado. No obstante, el artículo 102 del Reglamento N° 1 “Sobre el Sistema Presupuestario” de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 5.781 de fecha 12-08-2005, establece la obligatoriedad de su elaboración, y que éstos serán aprobados por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) previa opinión del órgano o ente de adscripción o de tutela cuando corresponda. La ausencia de dichos manuales trae como consecuencia que las operaciones presupuestarias del ente se realicen de manera discrecional.

Los proyectos de presupuesto de los ejercicios económicos 2006 al 2009, no fueron aprobados por la máxima autoridad del Instituto debido a debilidades en el Sistema de Control Interno en cuanto a la normativa que lo rige, no obstante que el artículo 2 numeral 4 del Reglamento Orgánico de INPARQUES (Gaceta Oficial N° 36.560 de fecha 15-10-98), en concordancia con el artículo 8 del Reglamento N° 1 “Sobre el Sistema Presupuestario” de la LOAFSP, indica que las máximas autoridades de los órganos y entes

ejecutores deben aprobar y enviar oportunamente el anteproyecto de presupuesto del órgano o ente a la ONAPRE. La no aprobación del proyecto de presupuesto por las instancias competentes trae como consecuencia que no se cumpla con las formalidades y niveles de aprobación.

Asimismo, se evidenció que el Instituto pagó Bs. 113,06 mil para fines distintos a los objetivos previstos en el proyecto por concepto de “Elaboración de Materiales de Publicidad y Propaganda con cargo al proyecto Guaraira Repano”, y que realizó traspasos por Bs. 75,83 mil de los fondos de la cuenta corriente N° 0003 0017 93 0001037864 del Banco Industrial de Venezuela destinada para el Proyecto, a la cuenta corriente N° 0108 0582 12 0200012893 del Banco Provincial utilizada para el pago de nómina, debido a que no ha sido implementado un mecanismo que le permita llevar un control adecuado de los recursos otorgados para la ejecución de los proyectos, aun cuando la LOAFSP (Gaceta Oficial N° 38.198 de fecha 31-05-2005) en su artículo 49, establece que no se podrá disponer de créditos para una finalidad distinta a la prevista. Por otra parte, el artículo 1 del Decreto N° 5.314 con Rango y Fuerza de Ley que Regula la Devolución al Tesoro Nacional de las Sumas Acreditadas en las Cuentas de la República y de sus Entes Descentralizados Funcionalmente Sin Fines Empresariales provenientes de Créditos Adicionales (Gaceta Oficial N° 39.240 de fecha 12-08-2009), prevé que los recursos provenientes de los créditos adicionales otorgados en ejercicios fiscales anteriores deben devolverse al Tesoro Nacional, y el artículo 18 de la Ley Contra la Corrupción (Gaceta Oficial N° 5.637 Extraordinario de fecha 7-04-2003) indica que los empleados públicos deberán utilizar los recursos públicos para los fines previstos en el presupuesto correspondiente. La realización de pagos, transferencias y traspasos de recursos para finalidades diferentes a lo previsto, trae como consecuencia que el objeto de reducir y combatir los incendios forestales, proveer seguridad, protección a sus visitantes, dotar y rehabilitar los puestos de vigilancia y prevención, y combatir los delitos ambientales para proteger el parque, no se cumpla.

De la revisión efectuada a las cuentas donde se depositaron los recursos del proyecto Guaraira Repano para el período comprendido entre los años 2006 y 2009, se determinó que

realizaron colocaciones financieras con recursos del proyecto que no estaban previstas en sus objetivos, así mismo, la Dirección General de Administración y Finanzas del Instituto no enteró a la Oficina Nacional del Tesoro, acerca de Bs. 142,58 mil del total de intereses generados equivalente a Bs. 511,61 mil, producto de las colocaciones financieras con recursos provenientes del proyecto, tal como lo establece el artículo 49 de la LOAFSP y lo indicado en el Instructivo sobre las Inversiones Financieras de los Organismos que conforman el Sector Público Nacional (Gaceta Oficial N° 38.344 de fecha 27-12-2005). Esto obedece a debilidades en los mecanismos de control de los recursos destinados al proyecto, así como al control de los ingresos generados por sus colocaciones, lo que permite destinar los recursos financieros del proyecto en fines distintos a lo previsto.

El contrato N° 2.183 fue rescindido mediante Memorando de fecha 2-03-2011 emanado de la Consultoría Jurídica del Instituto, al haber transcurrido 24 meses del período estipulado para la finalización de la obra (13-10-2008) debido a causas imputables a ambas partes, ya que la empresa no recibió de manera oportuna y completa los kits contentivos de las piezas para la construcción de los puestos de guardaparques, y por otra parte, el Instituto no realizó las adecuaciones necesarias a los terrenos donde se instalarían los módulos de guardaparques, toda vez que no señaló con precisión la ubicación de los mismos, así como la instalación de los puntos de servicio necesarios para la colocación de los kits; adicionalmente el contratista no cumplió con las cláusulas establecidas contractualmente en lo que se refiere a los lapsos y obra ejecutada. Lo expuesto trajo como consecuencia que se erogaran recursos por Bs. 1,09 millones, sin cumplir con los objetivos planteados en el proyecto, tales como dotar y rehabilitar los puestos de vigilancia y prevención.

La valuación N° 4 del contrato N° 2.121 cuyo objeto era reparaciones generales en los puestos de guardaparques sector Sebucán vertiente sur del parque, fue relacionada por Bs. 7,48 mil, no obstante se emitieron 2 cheques identificados con los números 853538 y 853539 de fechas 20 y 22-08-2007 respectivamente, por Bs. 7,48 mil cada uno, para un pago doble por Bs. 14,96 mil. Al respecto, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del

Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 6.013 Extraordinario de fecha 23-12-2010, establece en los artículos 36 y 38, que corresponde a las máximas autoridades jerárquicas: organizar, establecer, mantener y evaluar el Sistema de Control Interno; asimismo deberán garantizar que antes de realizar los pagos, los responsables se aseguren de que los compromisos sean ciertos y debidamente comprobados. De igual manera, la Ley Contra la Corrupción prevé que los funcionarios públicos deberán administrar los bienes y recursos públicos con criterios de racionalidad y eficiencia, procurando la disminución de gastos y la mejor utilización de los mismos. Debido a las debilidades existentes en relación con el control administrativo del contrato que permitió realizar un pago dos veces por el mismo concepto, se vio afectado el monto asignado al proyecto.

Además de ello, INPARQUES emitió las órdenes de pago números 1.759 y 1.804 de fechas 17 y 22-08-2007, para el pago de las facturas Nro. 028 y 033, respectivamente. Al respecto, se evidenció que fueron numeradas de forma manuscrita y no impresa, no obstante que el Manual de Normas de Control Interno sobre un Modelo Genérico de la Administración Central y Descentralizada Funcionalmente (Gaceta Oficial N° 38.282 de fecha 28-09-2005), indica en el punto 4.2.5 relacionado con el control previo, que los administradores deben verificar y realizar las observaciones respectivas antes de la adquisición de bienes y servicios o la celebración de otros contratos, y el punto 4.3.13 de la citada norma, establece el uso permanente de formularios prenumerados para todas las operaciones normales de la entidad, los cuales serán numerados correlativamente al momento de su impresión y control de su uso permanente. La Providencia del Servicio Autónomo Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), que establece las Normas Generales de Emisión y Elaboración de Facturas y Otros Documentos (Gaceta Oficial N° 38.548 de fecha 23-10-2006), prevé en su artículo 5 numeral 6 que las facturas emitidas por los contribuyentes ordinarios del Impuesto al Valor Agregado, deben cumplir con el requisito de fecha de emisión constituida por 8 dígitos con el formato (día, mes y año). Lo planteado anteriormente trae como consecuencia la manipulación discrecional de la numeración de los documentos utilizados.

Conclusiones

INPARQUES no incluyó en el POA del ejercicio económico financiero 2006 el Proyecto Guaraira Repano y por ende no fueron planificadas las obras contenidas en él. No cuenta con Manual de Procedimientos del Sistema de Modificaciones Presupuestarias; los proyectos presupuestarios correspondientes a los ejercicios económicos 2006 al 2009 no fueron aprobados por la máxima autoridad del Instituto. El objeto del proyecto no se cumplió a cabalidad, por cuanto: Bs. 113,06 mil se utilizaron en la elaboración de material de publicidad y propaganda con cargo al proyecto; las colocaciones financieras que no estaban previstas generaron interés por Bs. 511,61 mil, de los cuales Bs.142,58 mil no fueron enterados a la Oficina Nacional del Tesoro; se realizó un pago doble de la valuación N° 4 cuyo monto excedió en Bs. 7,48 mil relacionada con el contrato N° 2.121. El contrato N° 2.183 fue rescindido 2 años después de cumplido el plazo estipulado para su culminación, observando además 2 órdenes de pago emitidas sin numerar de forma impresa.

Recomendaciones

En atención a las observaciones expuestas, este Órgano de Control recomienda a la máxima autoridad jerárquica de INPARQUES:

- Incluir en los POA los proyectos que tenga previsto ejecutar y en los que se establezcan objetivos, metas y actividades.
- Instituir un Sistema de Control Interno adecuado que comprenda la elaboración de los manuales de procedimientos que coadyuven en la eficacia de sus operaciones.
- Erradicar la práctica de ejecutar el presupuesto de ingresos y gastos sin contar con las aprobaciones correspondientes, a los efectos de garantizar el control en el sistema presupuestario, así como los elementos necesarios para la toma de decisiones, minimizando las debilidades existentes en relación con los aspectos presupuestarios y por consiguiente financieros.
- No utilizar los recursos asignados para objetivos diferentes a los planteados.
- Implementar mecanismos de control eficaces en cuanto a la ejecución de los recursos destinados a los proyectos,

para asegurar que se utilicen en los objetivos propuestos.

- Enterar al Tesoro Nacional de los intereses que produzcan los depósitos de los recursos asignados para la operación y funcionamiento de los proyectos que lleve a cabo el Instituto.
- Ejercer en un lapso no mayor de 60 días las acciones tendentes a exigir la devolución de Bs. 7,85 mil, por concepto de la valuación N° 4 del contrato N° 2.121 pagados por INPARQUES, de lo cual deberá mantener informado a este Organismo Contralor.
- Establecer los mecanismos adecuados para la elaboración de las órdenes de pago y servicios que contrate, entre otros.

SOCIEDAD DE GARANTÍAS RECÍPROCAS PARA LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA DEL ESTADO ARAGUA (SGR-ARAGUA)

SITUACIÓN PATRIMONIAL, FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA

Su creación consta en Acta Constitutiva y Estatutaria de fecha 31-07-2003, inscrita en el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del estado Aragua, bajo el N° 29, Tomo 29-A, se encuentra adscrita a la Secretaría Sectorial de Desarrollo Económico y Tecnológico del estado Aragua, según consta en Decreto N° 350 (Gaceta Oficial del estado Aragua N° 359 de fecha 31-07-2003), y su funcionamiento fue autorizado según Resolución N° 090-03 emanada de la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras, actual Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario (SUDEBAN) de fecha 07-04-2003 (Gaceta Oficial N° 37.677 de fecha 25-04-2003) de conformidad con lo establecido en la Ley que Regula el Sistema Nacional de Garantías Recíprocas para la Pequeña y Mediana Empresa (Gaceta Oficial N° 5.372 Extraordinario de fecha 11-08-99). Actualmente, se encuentra bajo la tutela del Fondo Nacional de Garantías Recíprocas para la Pequeña y Mediana Empresa (FONPYME S.A.).

Esta sociedad tiene por objeto garantizar mediante el otorgamiento de fianzas el reembolso de los créditos que le sean otorgados por instituciones financieras o entes crediticios públicos o privados, a las pequeñas y medianas empresas pertenecientes a los sectores agrícola, pecuario, pesquero, agroindustrial, manufacturero, turístico, comercial y de servicios del territorio del Estado; ya sean

regulados por el Decreto con fuerza de Ley de Reforma de la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras (Gaceta Oficial N° 5.555 Extraordinario de fecha 13-11-2001, actualmente Ley de Instituciones del Sector Bancario, Gaceta Oficial N° 6.015 Extraordinario de fecha 28-12-2010) o por cualquier ley especial.

Objetivo general

Determinar la razonabilidad de la situación patrimonial, financiera y de resultados y la efectividad del Sistema de Control Interno aplicado en la sociedad.

Alcance y objetivos específicos

El análisis tuvo carácter parcial y selectivo, se circuncribió a la revisión de los estados financieros auditados correspondientes a los años 2009 y 2010, y a constatar la efectividad de los controles internos implantados por la sociedad, para lo cual se revisó una muestra de 35 expedientes de un universo de 88, equivalentes al 39,77% de las fianzas otorgadas, así como la estructura organizativa, los manuales de normas y procedimientos y segregación de funciones.

Observaciones relevantes

En el Presupuesto de Ingresos y Gastos para los años 2009 y 2010, se aprobaron ingresos propios (autogestión) por Bs. 1,71 millones y Bs. 1,89 millones, respectivamente. Sin embargo, la sociedad obtuvo realmente como ingresos propios para los referidos años por Bs. 1,41 millones y Bs. 1,40 millones, que representan una disminución del 17,54% y 25,93% de sus ingresos programados. De los ingresos percibidos en el año 2009 por Bs. 1,41 millones, Bs. 1,34 millones corresponden a ingresos financieros, producto de los rendimientos generados en depósitos a plazo en instituciones financieras. Los gastos ascendieron a Bs. 990,66 mil, obteniendo al 31-12-2009 una utilidad en el ejercicio por Bs. 419,34 mil. Para el ejercicio fiscal 2010, los gastos ascendieron a Bs. 1,54 millones, monto superior a los ingresos obtenidos por Bs. 1,40 millones, debido a que la SUDEBAN ordenó realizar el registro de la provisión del 100,00% de los saldos mantenidos en instituciones financieras interveni-

das, lo que generó un resultado negativo del ejercicio fiscal por Bs. 135,41 mil y resultados acumulados negativos al 31-12-2010, sin embargo, no se afectó la totalidad del patrimonio de la sociedad. Dicha situación se originó por la intervención de los bancos, afectando la generación de ingresos que incidió en los resultados financieros.

La sociedad tenía colocadas inversiones en títulos valores en distintas instituciones bancarias por Bs. 6,39 millones y Bs. 6,41 millones respectivamente, según se desprende del balance general auditado. De estos montos, tenía colocados fondos por Bs. 379,80 mil en diferentes bancos los cuales fueron intervenidos, en razón de lo cual, dicho monto fue reclasificado en la cuenta "Títulos Valores Vencidos" y provisionada en un 100,00% por instrucciones de la SUDEBAN, y de conformidad con lo estipulado en el Manual de Contabilidad para el Sistema Nacional de Garantías Recíprocas para la Pequeña y Mediana Empresa de la SUDEBAN (Gaceta Oficial N° 5.871 Extraordinario de fecha 04-04-2008); esto debido a la falta de evaluación previa de la situación financiera de las instituciones bancarias con la finalidad de disminuir los riesgos, lo que origina que estos fondos no sean recuperados, dado que se encuentran restringidos para la Sociedad sin generar rendimientos, aunado al impacto negativo sobre los estados financieros que produjo el registro de la provisión de los fondos.

Por otro lado, se constató que no existe el Acta de Junta Directiva donde se establecen los niveles de autorización de firma del actual Presidente; en su defecto, la Sociedad suministró Acta de Junta Directiva N° 28/05 de fecha 22-09-2005, en la cual se designa al Presidente en el ejercicio del cargo para esa fecha, no obstante, el nombramiento del actual Presidente fue publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria del estado Aragua en fecha 21-12-2009. El Acta Constitutiva dispone como atribuciones de la Junta Directiva, delegar firmas en los gerentes o funcionarios que tengan atribuida la responsabilidad de movilizar cuentas bancarias, mediante cheques u órdenes de pago, librar, aceptar, endosar, protestar y avalar letras de cambio, pagaré y demás títulos de crédito. Esta situación es consecuencia de la inobservancia de las cláusulas establecidas en los Estatutos de la sociedad, en relación con la delegación de firmas atribuidas a la Junta Directiva, lo que trae como consecuencia que no se resguar-

den con la debida formalidad los recursos públicos del ente obtenidos para el cumplimiento de su objeto.

De una muestra seleccionada de 35 expedientes de fianzas correspondientes al 39,77% de un universo de 88 fianzas otorgadas, suministradas por la Gerencia de Operaciones Financieras de la sociedad, no se conoció el estatus de 9 de las mismas otorgadas a los socios beneficiarios, debido a que no se realizó su seguimiento y finiquito, aun cuando el artículo 23, literales a y b de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, dispone que todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben ser respaldadas con la suficiente documentación justificativa. Esta situación se origina por la falta de implementación de adecuados mecanismos de control interno, en cuanto al seguimiento de las operaciones de fianzas y la presentación del finiquito por parte de los socios beneficiarios, limitando a la sociedad en la tarea de llevar un control efectivo del estatus en que se encuentran las fianzas otorgadas.

La estructura organizativa aprobada según Acta de Junta Directiva N° 003/11 de fecha 17-03-2011, contempla: las Unidades de Auditoría Interna, de Sistemas e Informática y la Oficina de Atención al Ciudadano; sin embargo no se encuentran operativas dentro de la sociedad, y no han sido creadas la Gerencia General, la Asistente al Presidente, la Unidad de Administración Integral de Riesgo, la Gerencia de Promoción e Impulso, la Gerencia de Control y Seguimiento ni la Unidad de Gestión de la Calidad, previstas en la estructura aprobada, aun cuando, el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (Gaceta Oficial 5.890 Extraordinario de fecha 31-07-2008) establece que: “La organización de la Administración Pública procurará la simplicidad institucional y la transparencia en su estructura organizativa, asignación de competencias, adscripciones administrativas y relaciones interorgánicas”. Lo expuesto denota inconsistencia, afecta el funcionamiento de la sociedad en lo que respecta al examen posterior de las actividades operativas y financieras del ente, la rendición de cuentas a la ciudadanía y el diseño e implementación de sistemas operativos para la administración y control interno del ente, todo lo cual incide negativamente en el cumplimiento de sus objetivos institucionales.

Asimismo, no existe segregación de funciones en la sociedad por cuanto los gerentes desempeñan varias funciones al mismo tiempo. En este sentido, los numerales 4.3.7, 4.3.8 y 4.2.9 del Manual de Normas de Control Interno sobre un Modelo Genérico de la Administración Central y Descentralizada Funcionalmente (Gaceta Oficial N° 38.282 de fecha 28-09-2005) disponen que las autoridades de los organismos públicos deben tener cuidado en limitar las funciones de las unidades y las de sus funcionarios, de modo que exista independencia y separación entre funciones incompatibles como son las de autorización, ejecución, registro, custodia de fondos, valores, y bienes y control de las operaciones. De lo contrario, se vulnera el principio de segregación de actividades, a los fines de evitar la ocurrencia de irregularidades que afecten la sana administración de los recursos.

Adicionalmente, la sociedad no dispone de manuales de normas y procedimientos que regulen su organización y funcionamiento, no obstante que los artículos 20 y 22 de las NGCI así lo disponen, debido a que no ha sido implementado un Sistema de Control Interno efectivo. Esto se traduce en discrecionalidad en los procesos administrativos que afecta la organización y funcionamiento de la sociedad.

Tampoco cuenta con un sistema automatizado que conecte las diferentes gerencias y unidades de la sociedad, en su defecto, las operaciones son registradas en una aplicación Excel, aunque cuenta con el “Sistema Contable Saint Dos” para el registro contable de las operaciones. En este sentido, el artículo 31 de las NGCI, indica que: “La máxima autoridad jerárquica del organismo o entidad, deberá garantizar la existencia de sistemas o mecanismos con información acerca del desempeño de la organización, para controlar y evaluar la gestión”, en concordancia con el punto 4.3.16 del Manual de Normas de Control Interno sobre un Modelo Genérico de la Administración Central y Descentralizada Funcionalmente, que establece que: “La máxima autoridad de cada organismo o ente emitirá las políticas y normas específicas que deben regir el funcionamiento de los sistemas operativos y de administración, en el marco de las normas básicas dictadas por la Contraloría General de la República, la Superintendencia Nacional de Auditoría y demás órganos rectores del sistema de administración financiera”. Lo antes expuesto obedece a la falta de mecanismos de control inter-

no en la implementación de medios automatizados para el registro de las operaciones, lo que trae como consecuencia que no se disponga de una herramienta adecuada que facilite el suministro de información oportuna sobre las operaciones realizadas, limitando a la máxima autoridad de contar con la información confiable y sincera en un momento determinado que conlleve a la toma de decisiones pertinentes y ventajosas a los intereses de la sociedad.

Conclusiones

De la revisión realizada por este Organismo Contralor, se determinó que la sociedad no generó la totalidad de los ingresos propios para su autogestión motivado a que no fueron otorgadas las fianzas financieras y la restricción de los intereses devengados, por no evaluar el riesgo de los bancos donde se colocaron los recursos; además, está realizando negociaciones con entidades financieras con las cuales mantienen operaciones con estatus de vencidas, y con las que se encontraban fallidas; en cuanto al monto de Bs. 379,80 mil, este fue provisionado en 100,00% sin permitir su recuperación.

En relación con la efectividad de los controles internos aplicados en la sociedad: no se elaboran órdenes de compra ni órdenes de servicio; no existen los niveles de autorización de firma del Presidente; no se observó el seguimiento y finiquito de las fianzas otorgadas; no dispone de Manuales de Normas y Procedimientos, y no cuenta con un sistema automatizado para el registro de sus operaciones. Las Unidades de Auditoría Interna, de Sistemas e Informática y la Oficina de Atención al Ciudadano, no se encuentran operativas dentro de la sociedad, asimismo la Gerente de Administración y Finanzas, la Gerente de Operaciones Financieras, la Especialista Jurídico, el Contador y una Especialista adscrita a la Gerencia de Operaciones Financieras desempeñan múltiples funciones para las cuales no han sido designados, lo que no garantiza una adecuada segregación de funciones, aunado a que dichas unidades no se encuentran operativas en la sociedad.

Recomendaciones:

Se insta a la máxima autoridad de la Sociedad de Garantías Recíprocas para la Pequeña y Mediana Empresa del estado Aragua, a:

- Otorgar las fianzas financieras en atención al objeto de creación de la sociedad y por ende, evaluar las instituciones bancarias a los fines de minimizar los riesgos.
- Continuar las negociaciones con las instituciones financieras para la recuperación de los créditos con estatus vencido y los fallidos.
- Instituir un Sistema de Control Interno integral e integrado, que abarque los aspectos presupuestarios, financieros, normativos y administrativos, con el objeto de garantizar la elaboración de órdenes de compra y órdenes de servicios, el establecimiento de niveles de autorización de firmas del Presidente, la elaboración de manuales de normas y procedimientos y la automatización de las operaciones.
- Girar las instrucciones necesarias a los fines de que los expedientes de fianzas cuenten con los respectivos finiquitos.
- Realizar las diligencias necesarias para activar las dependencias que no están operativas, en razón de la importancia que revisten para la empresa.
- Establecer mecanismos en relación con el personal para garantizar una adecuada segregación de funciones.

SOCIEDAD DE GARANTÍAS RECÍPROCAS PARA LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA DEL ESTADO CARABOBO (SGR-CARABOBO)

SITUACIÓN PATRIMONIAL, FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA

La creación de esta sociedad consta en Acta Constitutiva y Estatutaria de fecha 30-11-2005, inscrita en el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del estado Carabobo, bajo el N° 80, Tomo 106-A. Se encuentra adscrita a la Secretaría de Producción, Turismo y Economía Popular, órgano de la administración pública del estado Carabobo, según Decreto N° 614 (Gaceta Oficial Extraordinario del estado Carabobo N° 2.010 de fecha 13-02-2006). Su funcionamiento fue autorizado en Resolución N° 327-05, Gaceta Oficial N° 38.235 de fecha 25-07-2005, emanada de la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras, actual Superintendencia de Instituciones Bancarias (SUDEBAN), de conformidad con la Ley que Regula el Sistema Nacional de Garantías Recíprocas para la Pequeña y Mediana Empresa, Gaceta Oficial N° 5.372 Extraordinario de fecha 11-08-99. Actualmente, se encuen-

tra bajo la tutela del Fondo Nacional de Garantías Recíprocas para la Pequeña y Mediana Empresa (FONPYME S.A.).

Esta sociedad tiene por objeto garantizar, mediante el otorgamiento de fianzas, el reembolso de los créditos que le sean otorgados por instituciones financieras o entes crediticios públicos o privados, ya sean regulados por el Decreto con fuerza de Ley de Reforma de la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras, Gaceta Oficial N° 5.555 Extraordinario de fecha 13-11-2001, actual Ley de Instituciones del Sector Bancario (Gaceta Oficial N° 6.015 Extraordinario del 28-12-2010), o por cualquier Ley especial, a las pequeñas y medianas empresas pertenecientes a los sectores agrícola, pecuario, pesquero, agroindustrial, manufacturero, turístico, comercial y de servicios del territorio del estado Carabobo.

Objetivo general

Determinar la razonabilidad de la situación patrimonial, financiera y de resultados, y la efectividad del sistema de control interno aplicado en dicha sociedad.

Alcance y objetivos específicos

El análisis tuvo carácter parcial y selectivo, y se circuncribió a la revisión de los estados financieros correspondientes a los años 2009 y 2010, y a constatar la efectividad de los controles internos implantados por la sociedad, para lo cual se analizó una muestra de 62 expedientes, de un universo de 207, equivalente al 29,95% de las fianzas otorgadas.

Observaciones relevantes

Para el año 2009 no se entregó la información del Presupuesto de Ingresos y Fuentes Financieras, del Presupuesto de Gastos y Aplicaciones Financieras, ni de su ejecución trimestral, debido a la falta de resguardo de la información y a la formalidad en la entrega de los documentos por las máximas autoridades de la sociedad. No obstante, que las Normas para Regular la Entrega de los Órganos de la Administración Pública, Gaceta Oficial N° 39.229 de fecha 28-07-2009, tienen por objeto regular la entrega de los órganos y entidades de la administración pública y de

sus respectivas oficinas o dependencias, mediante acta que se elaborará, presentará, suscribirá y verificará, de acuerdo con lo dispuesto en ese instrumento; sin permitir al ente contar con información para conocer presupuestariamente los recursos y gastos.

Para el año 2010, los ingresos propios programados fueron por Bs. 1,30 millones, de los cuales se recibieron Bs. 679,25 mil correspondientes a la autogestión de la sociedad, lo que representó una disminución del 47,75% de lo programado por ese concepto y previsto para cubrir sus gastos operativos, debido a que no fueron otorgadas las fianzas financieras por la sociedad, y a la restricción de los intereses devengados como producto de las inversiones efectuadas en bancos intervenidos, disminuyendo el ingreso por el cobro de comisiones flat a los socios beneficiarios, toda vez que no se evaluó el riesgo de las entidades bancarias donde se realizaron las colocaciones financieras.

Igualmente, los estados financieros auditados al 31-12-2009 y 31-12-2010 reflejan resultados acumulados negativos por Bs. 1,22 millones y Bs. 1,92 millones, respectivamente. Para el ejercicio fiscal 2009, se presentó un resultado negativo del ejercicio de Bs. 848,65 mil, por cuanto los ingresos obtenidos por Bs. 951,35 mil fueron inferiores a los gastos por Bs. 1,80 millones, sin garantizar los niveles necesarios para el desarrollo de sus actividades e incrementando las pérdidas en el año 2009. Para el ejercicio fiscal 2010, se reflejó una utilidad de Bs. 114,74 mil, sin embargo, se realizaron ajustes por Bs. 815,69 mil que incluye la provisión del 100,00% del monto de los fondos mantenidos en las instituciones financieras intervenidas (Bs. 683,37 mil). Los artículos 36 y 42 del Decreto N° 251 de la Ley que Regula el Sistema Nacional de Garantías Recíprocas para la Pequeña y Mediana Empresa, disponen que cuando las Sociedades de Garantías Recíprocas presenten durante 2 semestres continuos pérdidas entre el 15,00% y el 25,00% del capital pagado que afecte o pudiera afectar significativamente sus operaciones normales o la solvencia de la sociedad, la SUDEBAN podrá prohibir otorgar nuevas fianzas o avales, emitir nuevas acciones, decretar pago de dividendos, así como vender o liquidar algún activo o inversión. El FONPYME como socio podrá a su conveniencia aportar los recursos necesarios para solventar la situación

y la SUDEBAN podrá revocar la autorización otorgada a las sociedades, cuando se hubiere disminuido el capital pagado en un monto igual a 50,00%, situación que obedece a que no fueron ejecutados los convenios suscritos con las entidades financieras por la alta morosidad de los socios beneficiarios y, por ende, fue restringido el otorgamiento de fianzas financieras, aunado a la intervención de los bancos, lo que afectó la generación de ingresos que incidió negativamente en los resultados, colocando en riesgo su continuidad operativa.

La sociedad en su condición de garante asumió la cancelación de créditos fallidos, tal como lo prevén las cláusulas de los convenios del programa de financiamiento, sin embargo, sólo se ha logrado recuperar Bs. 35,00 mil equivalentes a 2,89% del monto total por Bs. 1,21 millones de los 103 créditos fallidos cancelados al Banco. Ello, debido a la insolvencia de los socios beneficiarios y a que los créditos financieros concedidos a éstos no contaban con el respaldo de las garantías, ni con los documentos suficientes para proceder a demandar ante las instancias jurisdiccionales competentes, según lo dispuesto en los Convenios del Programa de Financiamiento, trayendo como consecuencia la disminución de los recursos financieros de la sociedad.

Para los años 2009 y 2010, la sociedad tenía colocados en la cuenta Inversiones en Títulos Valores en distintas instituciones bancarias, por Bs. 2,93 millones y Bs. 2,77 millones, respectivamente, de los cuales Bs. 683,37 mil estaban colocados en los bancos intervenidos por la SUDEBAN, por lo que este último monto fue reclasificado en la cuenta “Títulos Valores Vencidos” y provisionada en 100,00% por instrucciones de la SUDEBAN, y de conformidad con lo estipulado en el Manual de Contabilidad para el Sistema Nacional de Garantías Recíprocas para la Pequeña y Mediana Empresa de la SUDEBAN (Gaceta Oficial N° 5.871 Extraordinario de fecha 04-04-2008). Lo anterior, es consecuencia de la falta de evaluación previa de la situación financiera de las instituciones bancarias con la finalidad de disminuir los riesgos, lo que origina que dichos fondos no sean recuperados, en razón de que se encuentran restringidos para la sociedad sin generar rendimientos, aunado al impacto negativo sobre los estados financieros que produjeron el registro de la provisión de los fondos.

De una muestra de 62 expedientes de fianzas, correspondiente al 29,95% de 207 fianzas financieras y técnicas otorgadas durante los años 2009 y 2010, se evidenció: falta de uniformidad en los documentos que componen los expedientes, no existe un orden cronológico de los documentos archivados, duplicidad y falta de documentos en los expedientes, además de la inexistencia de un mobiliario adecuado dentro de sus instalaciones para el resguardo de los expedientes de fianzas de los socios beneficiarios, a pesar de lo que dispone el artículo 23, literales a y b de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, acerca de que todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deban ser respaldadas con la suficiente documentación justificativa. Tal situación deja en evidencia la ausencia de políticas definidas orientadas al resguardo y preservación de los soportes documentales, lo cual limita su respectivo análisis y seguimiento y no permite visualizar el estatus de las fianzas otorgadas, en cuanto a la ejecución del proyecto y la cancelación del crédito.

Así mismo, la Sociedad no dispone de Manuales de Normas y Procedimientos a los fines de regular su organización y funcionamiento, no obstante que los artículos 20 y 22 de las NGCI así lo disponen, debido a que no ha sido implementado un Sistema de Control Interno efectivo, lo que ocasiona una discrecionalidad en los procesos administrativos que afectan la organización y funcionamiento de la sociedad.

Por otro lado, la estructura organizativa aprobada según Acta de Junta Directiva N° 003/2011 de fecha 05-05-2011, contempla una Unidad de Auditoría Interna, una Oficina de Atención al Ciudadano y una Oficina de Sistemas e Informática, estas dependencias no se encuentran operativas. El artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (Gaceta Oficial N° 5.890 Extraordinario de fecha 31-07-2008) dispone que la organización de la administración pública procurará la simplicidad institucional y la transparencia en su estructura organizativa, la asignación de competencias, adscripciones administrativas y relaciones interorgánicas. Lo expuesto afecta el funcionamiento de la sociedad en lo que respecta al examen posterior de las actividades operativas y financieras, la rendición de cuentas

a la ciudadanía y el diseño e implementación de sistemas operativos para la administración y control interno, todo lo cual incide negativamente en el cumplimiento de sus objetivos institucionales.

El gerente de Administración y Finanzas de la sociedad, se desempeña como jefe encargado de las Unidades de Contabilidad, Tesorería, Servicios Generales, Planificación y Presupuesto y Recursos Humanos, no obstante que su cargo es gerente de Administración y no posee designación para desempeñarse en los cargos antes citados. Los numerales 4.3.7, 4.3.8 y 4.2.9 del Manual de Normas de Control Interno sobre un Modelo Genérico de la Administración Central y Descentralizada Funcionalmente (Gaceta Oficial N° 38.282 de fecha 28-09-2005), disponen que las autoridades de los organismos públicos deben tener cuidado de limitar las funciones de las unidades y las de sus funcionarios, de modo que exista independencia y separación entre funciones incompatibles como son las de autorización, ejecución, registro, custodia de fondos, valores y bienes, y control de las operaciones, lo que vulnera el principio de segregación de actividades, a los fines de evitar la ocurrencia de irregularidades que afecten la sana administración de los recursos.

Finalmente, la sociedad no cuenta con un sistema automatizado que conecte sus diferentes gerencias y unidades, aun cuando el artículo 31 de las NGCI indica que la Máxima Autoridad Jerárquica del organismo o entidad, deberá garantizar la existencia de sistemas o mecanismos con información acerca del desempeño de la organización, para controlar y evaluar la gestión. Las operaciones son registradas en aplicación Excel, evidenciando la falta de mecanismos de control interno en la implementación de medios automatizados para el registro de las operaciones, limitando a la máxima autoridad a contar con información confiable, sincera y oportuna, que conlleve a la toma de decisiones pertinentes y ventajosas a los intereses de la sociedad.

Conclusiones

De la revisión realizada por este Organismo Contralor, se detectaron: fallas en cuanto al resguardo de la informa-

ción presupuestaria; disminución de los ingresos debido a que no fueron otorgadas las fianzas financieras y a la restricción de los intereses, por no evaluar el riesgo de las entidades bancarias donde se realizaron las colocaciones; resultados acumulados negativos en los estados financieros auditados; inejecución de los convenios suscritos con las entidades financieras, asumiendo la sociedad la cancelación de los créditos fallidos por la alta morosidad de los socios beneficiarios, e inexistencia del respaldo de las garantías y documentos de los créditos financieros concedidos, para proceder a demandar ante las instancias jurisdiccionales competentes. Además, se constató la falta de coordinación entre las gerencias involucradas en los procesos de otorgamiento, registro, seguimiento y control de las operaciones, encontrándose Bs. 683,37 mil restringidos para la sociedad, sin generar rendimientos. En relación con la efectividad de los controles internos aplicados en la sociedad, los comprobantes justificativos del gasto no presentan la imputación presupuestaria del compromiso, no se elaboran órdenes de compra ni órdenes de servicios y no existe un Inventario de Bienes Muebles. Los expedientes de fianzas otorgadas no están debidamente archivados, existe duplicidad o inexistencia de la información y no se cuenta con un archivo dentro de las instalaciones. Asimismo, la sociedad no dispone de Manuales de Normas y Procedimientos, ni de una Unidad de Auditoría Interna, una Oficina de Atención al Ciudadano y una Oficina de Sistemas e Informática que estén operativas; el Gerente de Administración y Finanzas ejerce varios cargos al mismo tiempo, y finalmente, la sociedad no cuenta con un sistema automatizado.

Recomendaciones

Se insta a la máxima autoridad de la Sociedad de Garantías Recíprocas para la Pequeña y Mediana Empresa del estado Carabobo, a:

- Fortalecer los sistemas de archivo que permitan el resguardo de la información presupuestaria.
- Otorgar las fianzas financieras en atención al objeto de creación de la sociedad y por ende, evaluar las instituciones bancarias a los fines de minimizar los riesgos.
- Ejecutar los convenios suscritos con las entidades financieras, y exigir las garantías necesarias y suficientes,

para evitar asumir la cancelación de créditos fallidos por incumplimiento de los socios beneficiarios.

- Establecer un sistema de coordinación entre las gerencias involucradas en los procesos de otorgamiento, registro, seguimiento y control de las operaciones.
- Instituir un Sistema de Control Interno, integral e integrado, que abarque los aspectos presupuestarios, financieros, normativos y administrativos, con el objeto de garantizar la imputación presupuestaria en los comprobantes justificativos del gasto, elaboración de órdenes de compra y órdenes de servicios y elaboración de un Inventario de Bienes Muebles, la conformación adecuada de los expedientes de los créditos, elaboración de manuales de normas y procedimientos y automatización de las operaciones.
- Realizar las diligencias necesarias para activar las dependencias que no están operativas, en razón de la importancia que revisten para la empresa.
- Realizar las diligencias pertinentes en relación con el personal para garantizar una adecuada segregación de funciones.

SOCIEDAD DE GARANTÍAS RECÍPROCAS PARA LA MEDIANA Y PEQUEÑA EMPRESA DEL ESTADO ZULIA, S.A. (SGR-ZULIA, S.A.)

CONTRATACIONES DE SERVICIOS Y ADQUISICIÓN DE BIENES Y MATERIALES

La creación de esta sociedad consta en Documento Constitutivo y Estatutario inscrita en el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del estado Zulia, bajo el N° 40, Tomo 47-A de fecha 01-11-2002. Es una empresa del Estado venezolano integrada a la estructura general del mismo, es decir, forma parte de los entes descentralizados funcionalmente.

El objeto social de esta sociedad es garantizar, mediante el otorgamiento de fianzas, el reembolso de los créditos que le sean otorgados por instituciones financieras o entes crediticios públicos o privados a los socios beneficiarios, pequeños y medianos empresarios, pertenecientes a los sectores manufacturero, agroindustrial, comercio, petrolero, turístico y de servicios de la actividad económica desarrollada en el territorio del estado Zulia, así como también,

otorgar fianzas directas para participar en contrataciones públicas y prestar asistencia técnica y asesoramiento en materia financiera o de gestión, participar en otras sociedades y en entes públicos o privados de la promoción industrial empresarial o de servicios de apoyo directo a la pequeña y mediana empresa. Igualmente, está habilitada para la creación de programas especiales de asistencia a sus socios beneficiarios de manera unilateral o junto a otras instituciones financieras públicas o privadas y, en general, para realizar cualquier acto de lícito comercio relacionado con su objeto.

Durante los años 2008-2009 esta sociedad realizó adquisiciones, en su mayoría con asociaciones cooperativas, correspondientes a material de oficina, papelería y material de limpieza entre otros; contrató servicios de alquiler de vehículos, reparaciones menores y mantenimiento de aires acondicionados, y autorizó el pago de un bono especial al ex-presidente designado para el período 2004 al primer trimestre del año 2009.

Objetivo general

Verificar la legalidad y sinceridad de los pagos realizados por la sociedad, correspondientes a las adquisiciones de bienes, materiales y a la contratación de servicios, así como el pago de un bono especial.

Alcance y objetivos específicos

La actuación fiscal comprendió la revisión selectiva de una muestra de 58 expedientes contentivos de los documentos que soportan los pagos por Bs. 1,36 millones, correspondientes a las adquisiciones de bienes, materiales y contratación de servicios durante los ejercicios fiscales 2008 y 2009; así como el pago de un bono especial por Bs. 24,00 mil, para lo cual se revisaron los aspectos siguientes: expedientes correspondientes a los pagos realizados relacionados con las adquisiciones de bienes, materiales y a la contratación de servicios, a fin de verificar los soportes justificativos de gastos, las modalidades de selección de contratistas e información al Servicio Nacional de Contrataciones, los datos filiatorios de un socio de las Asociaciones Cooperativas con las que se contrataron servicios, y el

contrato vinculado con un servicio de asesoría e implementación del Sistema de Gestión de Calidad ISO 9001:2000. Por último, el expediente de personal y el comprobante de pago de un bono especial cancelado al ex-presidente de la sociedad en el año 2009.

Observaciones relevantes

Los comprobantes justificativos de pagos vinculados con la adquisición de bienes y prestación de servicios por Bs. 1,36 millones, no contienen los documentos que avalen el gasto, tales como órdenes de compra, de servicio, contratos, informes de resultados y/o actividades, o la relación del personal que asistió a los diversos talleres de capacitación, entre otros, así como las respectivas imputaciones presupuestarias, tal como lo estipulan los artículos 3 y 23 de las Normas Generales de Control Interno (Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97), vinculados con la obligatoriedad por parte de los órganos y entes del Estado de implantar y aplicar sistemas de control efectivos, que garanticen la salvaguarda de los bienes del patrimonio público; y de que todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa y contener documentación completa y exacta. Asimismo, el artículo 38, numeral 1 del primer aparte de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 6.013 Extraordinario de fecha 23-12-2010, prevé como requisito del Sistema de Control Interno, que antes de proceder a la adquisición de bienes o servicios, los responsables se aseguren de que el gasto esté correctamente imputado a la partida del presupuesto, y el numeral 2 del segundo aparte, establece que antes de proceder a los pagos se aseguren de que se realicen para cumplir compromisos ciertos y debidamente comprobados.

Lo expuesto obedece a la falta de implementación de un sistema de control interno que les permita mantener un control efectivo sobre las erogaciones, que garantice que el gasto esté debidamente comprobado con los documentos probatorios que lo soportan, así como de la imputación presupuestaria, incidiendo negativamente en la conformación de los expedientes y en la sana administración y

salvaguarda de los recursos, afectando la transparencia de las operaciones realizadas y limitando las labores de los órganos de control fiscal.

Igualmente, se constató que la sociedad no realizó los procesos de selección de contratistas en 32 contrataciones, aun cuando debieron ser sometidos a los procedimientos de Consulta de Precio y/o Concurso Cerrado según el caso, contemplados en los artículos 61 y 73 de la Ley de Contrataciones Públicas (Gaceta Oficial N° 38.895 de fecha 25-03-2008), toda vez que los montos de la contratación estaban ubicados en un precio estimado entre las 5.000 Unidades Tributarias (UT) y las 20.000 UT, encontrándose fijada la UT para los años 2008-2009 en Bs. 46 y Bs. 55, respectivamente. El artículo 38, numeral 5 del primer aparte, de la LOCGRSNCF, establece que el control interno que se implante en los entes y organismos, deberá garantizar que antes de proceder a la adquisición de bienes o servicios, los responsables se aseguren de haber cumplido con los términos de la Ley de Contrataciones Públicas (LCP). De este modo, sin que se evidencien las razones por las cuales no se llevaron a cabo los procesos correspondientes, estos hechos inciden de forma negativa en la adquisición de bienes, materiales y en la prestación de servicios llevados a cabo por la sociedad, dado que no se aseguran los principios de economía, planificación, transparencia, honestidad, eficiencia, igualdad, competencia y publicidad, contenidos en el artículo 2 de la Ley de Contrataciones Públicas.

Se observó que no fue remitida al Servicio Nacional de Contrataciones (SNC) la programación de servicios y adquisición de bienes, no obstante a que el numeral 1 del artículo 23 de la Ley de Contrataciones Públicas establece la obligación de su remisión, esto sin que se evidencien las razones por las cuales no fue remitido el documento, lo que trae como consecuencia que el SNC desconozca la información contenida en la programación, a los fines previstos en el artículo 24 de la citada Ley.

Así mismo, la sociedad realizó 20 contrataciones por concepto de adquisición de materiales y servicios con dos asociaciones cooperativas por Bs. 160,73 mil; no obstante al analizar los datos filiatorios de los socios de las referidas asociaciones cooperativas, se evidenció que uno

de ellos posee un vínculo familiar con el ex-presidente de la SGR-Zulia, S.A., por lo que se infiere la existencia de una presunta relación consensual entre el socio de las referidas cooperativas y el contratante, que no se ajusta a los principios de transparencia, honestidad, competencia, economía, eficacia, buena fe y confianza, contenidos en los artículos 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario de fecha 24-03-2000, cuya enmienda fue publicada en Gaceta Oficial N° 5.908 Extraordinario de fecha 19-02-2009) y 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (Gaceta Oficial N° 5.890 Extraordinario de fecha 31-07-2008); lo anteriormente expuesto se debe a que no se efectuaron los procesos de contrataciones públicas que garantizaran los principios previstos en el artículo 2 de la LCP antes citados, que avalaran la contratación de la empresa que ofreciera la mejor oferta y de esta manera, asegurar la transparencia de sus actuaciones.

Del mismo modo en fecha 14-04-2008 se suscribió un contrato por Bs. 340,08 mil, con una empresa cuyo objeto es prestar el servicio de asesoría en la implementación del Sistema de Gestión de Calidad basado en las Normas Covenin ISO 9001:2000. Sin embargo, el sistema no fue implementado por la sociedad, por cuanto no cubría las necesidades operativas del ente; a pesar de ello, se le canceló a la empresa Bs. 296,72 mil (87,25%) por la prestación del servicio, pese a que el numeral 4 del artículo 38 de la LOCGRSNCF, dispone que antes de proceder a la adquisición de bienes o servicios los responsables se aseguren de que los mismos se realicen para cumplir compromisos ciertos y debidamente comprobados. La situación planteada obedece a que no se realizó un estudio para conocer la factibilidad de la implantación del sistema nombrado, lo que conllevó a realizar erogaciones por Bs. 296,72 mil por servicios no prestados.

Por otro lado, se observó que el ex-presidente de la sociedad, en el ejercicio del cargo para el año 2009, autorizó mediante Memorando S/N de fecha 25-03-2009, un pago a su nombre por Bs. 24,00 mil por concepto de bono de responsabilidad por la labor realizada en el cumplimiento de sus deberes correspondiente a cada año de servicio prestado, desde el año 2004 hasta el primer tri-

mestre de 2009, el cual fue pagado con cheque de gerencia N° 850011433 de fecha 27-03-2009, no obstante a que en la Cláusula Trigésima Sexta del Documento Constitutivo y Estatutario de la Sociedad (del 30-09-2010), referida a la facultad del presidente, no está establecida tal atribución, ni en los comprobantes de nómina, por lo que no forma parte de las asignaciones contempladas para el cargo de Presidente. Además, no se evidenció aprobación ni delegación alguna por parte de la máxima autoridad jerárquica de la sociedad, para autorizar el referido pago. La situación planteada afecta el patrimonio de la sociedad, por cuanto se vulneran los controles internos vinculados con los compromisos adquiridos y los pagos realizados.

Conclusiones

De la revisión efectuada por este Órgano Contralor a las adquisiciones de bienes, materiales y a la contratación de servicios durante los ejercicios 2008 al 2009, por Bs. 1,36 millones, realizados por la sociedad, se determinó que estas adquisiciones no contienen los comprobantes justificativos de pagos que avalen las erogaciones realizadas por el ente en cuestión, y que en relación con los procesos para la selección de los contratistas, los mismos no fueron llevados a cabo con apego a los procedimientos establecidos en la Ley de Contrataciones Públicas y a la programación de adquisición de servicios y bienes que debía ser remitida al Servicio Nacional de Contrataciones. Por otra parte, se realizaron 25 contrataciones de adquisición de materiales y servicios, por Bs. 160,73 mil, con asociaciones cooperativas cuyos socios poseían un vínculo familiar con el ex-presidente de la sociedad, y adicionalmente se contrató un servicio de asesoría e implantación de un sistema por Bs. 340,08 mil que no fue puesto en funcionamiento.

Finalmente, se evidenció que el ex-presidente de la sociedad autorizó el pago de un bono especial a su nombre por Bs. 24,00 mil, sin poseer tal atribución ni estar facultado para ello.

Recomendaciones

Sobre la base de los resultados expuestos anteriormente, este Órgano Contralor considera pertinente que se proceda

a establecer acciones concretas con miras a subsanar las deficiencias señaladas, a cuyo efecto se recomienda a las máximas autoridades de la SGR-Zulia, S.A., lo siguiente:

- Implementar los controles internos necesarios, a fin de que los comprobantes justificativos de los gastos contengan los soportes documentales pertinentes que demuestren y avalen dicho gasto, así como que la selección de los contratistas se realice con la mayor objetividad, transparencia y en armonía con las disposiciones reglamentarias que rigen la materia.
- Realizar una programación anual de las adquisiciones de bienes y servicios, a los efectos de la planificación, así como de su remisión al Servicio Nacional de Contrataciones.
- Establecer mecanismos de controles que permitan evaluar los términos y condiciones de las contrataciones que realiza la Sociedad, a objeto de que las mismas se ajusten a los principios de transparencia, honestidad, competencia, economía y confianza, así como que se efectúen para cumplir con compromisos ciertos y debidamente comprobados.
- Implantar controles que aseguren que los pagos realizados, estén debidamente autorizados por las personas que poseen la competencia y atribución expresa para ello.

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE VALORES (SUNAVAL)

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

La Comisión Nacional de Valores (CNV) fue creada mediante mandato de la Ley de Mercado de Capitales (LMC), Gaceta Oficial N° 1.566 Extraordinario de fecha 31-01-73, adscrita al entonces Ministerio de Hacienda, con el objeto de regular, vigilar y fiscalizar el mercado de capitales.

Posteriormente, la CNV pasó a denominarse Superintendencia Nacional de Valores (SUNAVAL), de conformidad con lo establecido en la Ley de Mercado de Valores (LMV), Gaceta Oficial N° 39.546 de fecha 05-11-2010, cuyo objeto es regular y supervisar el funcionamiento eficiente del mercado de valores, para la protección de las personas que han realizado inversiones en valores y para estimular el desarrollo productivo del país, bajo la vigilancia y coordinación del Órgano Superior del Sistema Financiero

Nacional, con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del Tesoro Nacional, adscrita al Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de finanzas sólo a efectos de la tutela administrativa.

Objetivo general

Evaluar el Sistema de Control Interno de la Superintendencia Nacional de Valores (SUNAVAL).

Alcance y objetivos específicos

La actuación fiscal se circunscribió a la revisión de los procedimientos llevados a cabo por la SUNAVAL durante el año 2010 y primer semestre del año 2011, relacionados con los aspectos siguientes: la organización y funcionamiento de la Superintendencia, como mecanismo de aseguramiento de la calidad, el cumplimiento de los planes y la misión organizacional; la organización y funcionamiento de la Gerencia de Control de Intermediarios, Auditoría e Inspecciones, en atención a las actuaciones llevadas a cabo por esa gerencia en las sociedades mercantiles sujetas al control de la SUNAVAL; revisión de los procesos de intervención y liquidación de los Operadores de Valores Autorizados (OVA), como parte de la función reguladora de ese ente. En este sentido, se plantearon los siguientes objetivos: realizar un diagnóstico del Sistema de Control Interno implementado por la SUNAVAL, identificar los aspectos relacionados con la organización y funcionamiento del ente a los fines de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales que lo rigen y constatar los controles internos llevados a cabo por la SUNAVAL en los procesos de supervisión, intervención y liquidación de las sociedades mercantiles sujetas a su control.

Observaciones relevantes

En el año 2010, la entonces CNV contó con una estructura organizativa que no estaba debidamente aprobada por la máxima autoridad jerárquica, quien de conformidad con lo establecido en la LMC y el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (Gaceta Oficial N° 39.240 de fecha 12-08-2009), era el Directorio. Igual situación ocurre

con la estructura organizativa de la SUNAVAL, la cual a la fecha de la auditoría no contaba con la aprobación formal del Directorio. Asimismo, el reglamento interno y las normas y manuales de procedimientos, se encuentran en proceso de adecuación a las exigencias de la nueva LMV. Al respecto, 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 de fecha 17-12-2001, establecen que el Sistema de Control Interno comprende las políticas, normas, así como los métodos y procedimientos adoptados dentro de un ente, y corresponde a las máximas autoridades jerárquicas de cada ente la responsabilidad de organizar, establecer, mantener y evaluar el Sistema de Control Interno. Esa desactualización ocasiona que la acción reguladora del sistema nacional de valores no sea eficaz y oportuna.

El manual de procedimientos de autorización e inspección a entes sometidos al control de la CNV, propuesto en marzo de 2005, no se encuentra aprobado ni actualizado, debido a que se le dio prioridad al proceso de intervención de los OVA durante los años 2010 y 2011 producto de la desestabilización del mercado de valores. Al respecto, la LMV en su artículo 8 señala que la SUNAVAL tendrá entre sus atribuciones, determinar mediante normas los requisitos que deberán cumplir para realizar las auditorías internas y externas a las sociedades sometidas a su control, así como dictar normas de carácter general en aquellos casos previstos en forma expresa en la citada Ley. De igual forma, la LOCGRSNCF indica en su artículo 37, que cada entidad del sector público elaborará las normas, manuales de procedimientos, indicadores de gestión, índices de rendimiento y demás instrumentos o métodos específicos para el funcionamiento del Sistema de Control Interno. Como consecuencia de la desactualización de los manuales, las actividades se efectúan de manera discrecional.

La Gerencia de Control de Intermediarios, Auditoría e Inspecciones, no cuenta con un sistema de archivo para el resguardo y aseguramiento de los papeles de trabajo que soportan las inspecciones realizadas a los OVA. No obstante que el artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno (Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97), establece que los documentos deben contener información completa

y exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico u otros sistemas de archivo que faciliten su oportuna localización y conservarse durante el tiempo estipulado, debiendo las autoridades competentes del organismo o entidad, adoptar las medidas necesarias para salvaguardar y proteger los documentos contra incendios, sustracción o cualquier otro riesgo, así como para evitar su reproducción no autorizada. Igualmente, el punto 4.3.14, Archivo de documentación, del Manual de Normas de Control Interno sobre un Modelo Genérico de la Administración Central y Descentralizada Funcionalmente (Gaceta Oficial N° 38.282 de fecha 28-09-2005), establece que la documentación de respaldo de las operaciones financieras y administrativas que realice la entidad, debe ser archivada siguiendo un orden lógico, de fácil acceso y utilización, y debe ser conservada adecuadamente, preservándola de cualquier contingencia por el tiempo mínimo que señalan las disposiciones legales sobre la materia. El no contar con un sistema de archivo obedece a las limitaciones de espacio físico en la referida dependencia, en relación con el elevado volumen de soportes documentales que maneja, lo que incide negativamente en el correcto resguardo y custodia de la documentación en referencia, aumentando el riesgo de pérdida o extravío de los mismos.

Antes de la publicación en Gaceta Oficial N° 39.567 en fecha 06-12-2010, de las “Normas para la Intervención Administrativa de los Operadores de Valores Autorizados, Casas de Bolsa Agrícola, Entidades de Inversión Colectiva y sus Sociedades Administrativas, así como sus Empresas Relacionadas, Dominantes y Dominadas”, no se habían prescrito por parte de la SUNAVAL, instrumentos normativos que regularan los procesos de intervención administrativa, en aras de adoptar las medidas necesarias para resguardar los intereses de quienes efectúan inversiones en valores. No obstante, que el numeral 15, artículo 9 de la LMC, y el numeral 13, artículo 8 de la LMV, disponen el deber de establecer mediante normas de carácter general, los procedimientos dirigidos a intervenir, reestructurar o liquidar a las sociedades que se dediquen a la intermediación con valores, así como la actuación de las personas designadas como interventores y/o liquidadores. Ello permitió la discrecionalidad en lo que respecta a la designación de los interventores y/o liquidadores y en la ejecución de

actividades por parte de los mismos para llevar a cabo los referidos procesos.

En lo que respecta a 72 sociedades mercantiles del mercado de valores intervenidas, fueron asignadas hasta 6 sociedades mercantiles por interventor, destacándose casos en los cuales los interventores designados en los procesos en referencia son miembros principales o suplentes del Directorio. Ello obedece a que el Directorio de la entonces CNV constituía el máximo órgano de dirección y administración del ente en referencia, con atribuciones regulatorias y de control, entre otras; por lo que la designación de sus integrantes para que de manera directa adelantaran los procesos de intervención de sociedades mercantiles, afectaría la objetividad de las decisiones adoptadas, toda vez que se somete a consideración del Directorio solicitudes de autorización efectuadas por sus propios integrantes, tales como: relaciones de costos y gastos, solicitudes de enajenación o para la realización de transacciones significativas, entendidas como aquellas con impacto sobre el patrimonio, gastos y recursos de la sociedad intervenida, además de la presentación de los informes de intervención, lo cual desvirtúa el objetivo del control. No obstante, que el artículo 36 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (Gaceta Oficial N° 2.818 de fecha 01-07-81), dispone que deberán inhibirse del conocimiento de los asuntos cuya competencia les esté legalmente atribuida en los siguientes casos: "... 3. Cuando hubiesen intervenido como testigos o peritos en el expediente de cuya resolución se trate, o si como funcionarios hubiesen manifestado previamente su opinión en el mismo, de modo que pudieran prejuzgar ya la resolución del asunto...". Lo antes observado incide sobre el principio de imparcialidad al cual se debe el Estado y que es ejercido en este caso por la SUNAVAL, y por ende el dirimir de la Administración Pública en conflictos o controversias de interés general no podría ser ejercido con transparencia.

Las designaciones de las personas que actúan como interventores y/o liquidadores de los OVA, se realiza de conformidad con lo previsto en el artículo 21 de la LMV, previa evaluación de sus credenciales y experiencia en el área financiera. Según lo expuesto por el Superintendente Nacional de Valores, no existe relación laboral entre la Superintendencia y el interventor o liquidador, toda vez

que los mismos actúan por mandato y en nombre del Superintendente Nacional de Valores, quien es la persona facultada de conformidad con el precitado artículo de acordar la intervención y/o liquidación de los OVA, previa evaluación de las condiciones económicas y financieras que presentan las sociedades mercantiles. Esta Contraloría General de la República es del criterio que los interventores son "funcionarios públicos", investidos mediante nombramiento de una función pública, la función administrativa de intervención, en orden a la cual deben realizar un conjunto de actos jurídicos y materiales insertos, precisamente, en el régimen o procedimiento administrativo especial de intervención, por cuanto se trata de funcionarios públicos accidentales. Tal calificación deriva del hecho que han sido designados por una autoridad pública para que realicen una actividad específica de carácter temporal como es la ejecución de la medida de intervención, al final de la cual cesa su nexo funcional con la autoridad correspondiente, de esta forma están sometidos a un régimen riguroso de normas administrativas de derecho público, que regulan las actividades que les corresponde acometer. De allí, que por tratarse de una función exclusiva del Estado, no sería susceptible de ser delegada en particulares. En tal sentido, el artículo 3 de la Ley Contra la Corrupción (Gaceta Oficial N° 5.637 Extraordinario de fecha 07-04-2003), considera funcionarios o empleados públicos a los que estén investidos de funciones públicas, permanentes o transitorias, remuneradas o gratuitas, originadas por elección o por nombramiento. Lo antes expuesto, denota debilidades en el control ejercido por los responsables de llevar a cabo la conducción del ente, en lo relacionado con la interpretación y aplicación de la normativa aplicable en materia de mercado de valores, situación que trae como consecuencia que la gestión de la Administración Pública delegada en los interventores y liquidadores se vea cuestionada al no comprometer a los actuantes con el interés supremo del Estado como es satisfacer las necesidades de interés general.

Conclusiones

De la revisión de los procedimientos adelantados por la SUNAVAL en cuanto al Sistema de Control Interno, a la organización, funcionamiento y a los controles internos establecidos en el proceso de intervención y liquidación, se determinó que

no actualizó, adecuó y aprobó, normas y manuales de procedimientos de acuerdo con la LMV; así mismo, la Gerencia de Control de Intermediarios, Auditoría e Inspecciones no cuenta con un sistema de archivo para el resguardo y aseguramiento de los papeles de trabajo que soportan las inspecciones realizadas a los OVA; los interventores y liquidadores de las sociedades mercantiles fueron seleccionados de forma discrecional, sin contar con un manual debidamente aprobado que norme dicha selección; adicionalmente los interventores designados en los procesos en referencia, son miembros principales o suplentes del Directorio.

Recomendaciones

En atención a las observaciones expuestas este Órgano de Control recomienda:

- Actualizar, adecuar y aprobar las normas y manuales de la Superintendencia de acuerdo con la nueva LMV.
- La Gerencia de Control de Intermediarios, Auditoría e Inspecciones debe crear un sistema de archivo adecuado para la centralización, resguardo y aseguramiento de los papeles de trabajo relacionados con las sociedades mercantiles sometidas a control y supervisión.
- Los interventores y/o liquidadores de las sociedades mercantiles intervenidas deben ser seleccionados con criterios técnicos, cuidando que no hubieren tenido relación con los procesos administrativos de supervisión y autorización del procedimiento de intervención y/o liquidación.
- Los interventores son servidores investidos mediante nombramiento de una función pública y deben regir su actuar conforme a las normas de derecho público.