

SECTOR INDUSTRIA, PRODUCCIÓN Y COMERCIO

CORPORACIÓN VENEZOLANA DE GUAYANA INTERNACIONAL, C.A. (CVG INTERNACIONAL, C.A.)-BANCO DE COMERCIO EXTERIOR (BANCOEX)

PROCESO DE SOLICITUD Y PAGO DE DIVISAS

1000 Aspectos preliminares

1200 Alcance

1201 La actuación fiscal estuvo orientada a evaluar en una segunda fase, de manera selectiva, el proceso de solicitud y pago de divisas llevado a cabo por la Corporación Venezolana de Guayana Internacional, C.A. (CVG INTERNACIONAL, C.A.) y el Banco de Comercio Exterior (BANCOEX), para la adquisición de suministros industriales de las pequeñas y medianas industrias y cooperativas de producción (PYMI) durante los años 2011 y 2012, en el marco del Convenio suscrito entre: BARIVEN, S.A.; CVG INTERNACIONAL, C.A.; Federación de Artesanos, Micros, Pequeños y Medianos Industriales de Venezuela (FEDEINDUSTRIA) y el Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (INAPYMI) en fecha 14-08-2003. En este sentido, se procedió a la revisión y análisis de 402 solicitudes efectuadas por CVG INTERNACIONAL, C.A. ante BANCOEX, correspondientes a 69 PYMI que requirieron el servicio de procura ante la mencionada Corporación, durante los años 2011 y 2012, y de 219 expedientes relativos a tramitaciones efectuadas por 51 PYMI ante la CVG INTERNACIONAL, C.A. para el servicio de agenciamiento durante el referido período, seleccionados a través del muestreo no estadístico incidental de selección simple, tomando en cuenta la situación de cada empresa en lo que respecta a su certificación como PYMI, según los resultados de la evaluación practicada en una primera fase del proceso de certificación.

1300 Objetivo general

1301 Evaluar el cumplimiento de las disposiciones legales y sublegales que regularon el proceso de solicitud y pago de divisas llevado a cabo por CVG INTERNACIONAL, C.A. y BANCOEX, para la adquisición

de suministros industriales de pequeñas y medianas industrias y cooperativas de producción, durante los años 2011 y 2012, en el marco del Convenio suscrito entre BARIVEN, S.A., CVG INTERNACIONAL, C.A., FEDEINDUSTRIA e INAPYMI, en fecha 14-08-2003.

2000 Características generales

2100 Características generales del objeto evaluado

2101 El Convenio suscrito entre BARIVEN, S.A., CVG INTERNACIONAL, C.A., FEDEINDUSTRIA e INAPYMI, autenticado en fecha 14-08-2003, cuya vigencia se mantiene durante la existencia del control de cambio u otra medida que lo sustituya, se realizó como mecanismo para garantizar la continuidad de la producción, mantener el empleo y el abastecimiento del mercado. En este sentido, a la luz del referido Convenio, tanto BARIVEN como CVG INTERNACIONAL, C.A. están comprometidos a desempeñarse como agentes de compra de suministros industriales (insumos, materias primas, bienes de capital, partes y piezas) importados para las pequeñas y medianas industrias y cooperativas de producción, que sean certificadas como PYMI por el INAPYMI. Asimismo, FEDEINDUSTRIA está comprometida con el apoyo a las PYMI a los fines de que puedan acceder al mecanismo, así como aportar su estructura organizativa nacional para la verificación y tramitación de dicha certificación.

3000 Observaciones derivadas del análisis

3001 En 45 expedientes correspondientes a 12 PYMI que recibieron divisas por la cantidad de US\$ 11,96 millones (Bs. 51,43 millones) durante los años 2011 y 2012, no se evidenció el certificado otorgado por el Inapymi como PYMI, sino que se observó el certificado de afiliación a Fedeindustria para el Sistema de Adquisición de Suministros Industriales (SASI), no obstante a que en el Manual para el Agenciamiento de Pequeñas y Medianas Industrias y Cooperativas de Producción de CVG Internacional, C.A., aprobado en fecha 29-11-2006, en la Norma 11 "De las Divisas", se establece que para la solicitud de trámite de divisas ante Bancoex, las PYMI deben tener el certificado correspondiente a su denominación. En concordancia con lo

previsto en el artículo 2 del Reglamento Interno del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (Gaceta Oficial N° 39.235 de fecha 05-08-2009), el cual señala que el Inapymi es una institución cuya creación y funcionamiento auspicia el Estado venezolano para promover el desarrollo de la pequeña y mediana industria y las unidades de propiedad social en todos los ámbitos de la República Bolivariana de Venezuela. Además, es la única institución autorizada por el Estado para otorgar la calificación como PYMI a través de un certificado a todas aquellas empresas que lo requieran, siempre que cumplan con los parámetros previstos. Por consiguiente, el tramitar una solicitud de divisas ante el banco receptor sin el certificado correspondiente, el cual es un requisito para participar de dicho Convenio, es contrario a lo previsto legalmente en las respectivas normas.

3002 Se le otorgaron a una empresa divisas por la cantidad de US\$ 1,03 millones (Bs. 4,41 millones), para la adquisición de equipos y repuestos para maquinarias pesadas, aun cuando la actividad principal de la misma es la importación, exportación, representación y distribución al mayor y al detal de maquinarias y equipos nuevos y usados, entre otros; contrario a lo establecido en el artículo 5, numeral 1 de la Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y Unidades de Propiedad Social (LPDPMIUPS), Gaceta Oficial N° 38.999 de fecha 21-08-2008, la cual señala que una PYMI es “Toda unidad organizada jurídicamente con la finalidad de desarrollar un modelo económico productivo mediante actividades de transformación de materias primas en insumos, en bienes industriales elaborados o semielaborados, dirigidas a satisfacer las necesidades de la comunidad”; además, al considerar el objeto de la empresa, queda en evidencia que la misma no es una empresa de producción, y por lo tanto los bienes adquiridos no son insumos, materia prima, bienes de capital, ni partes y piezas necesarios para la transformación. En consecuencia, al favorecer empresas cuya actividad no es la producción, se deja de considerar la prioridad para la cual se suscribió el Convenio, así como de beneficiar a aquellas PYMI que necesiten las divisas para adquirir materia prima.

3003 Se evidenció que se otorgaron divisas por la cantidad de US\$ 1,92 millones (Bs. 12,09 millones), para la adquisición de materiales para ascensores, aun cuando el BANCOEX rechazó inicialmente la solicitud de divisas por tratarse de una PYMI de servicio, tal como lo prevé el precitado artículo 5 numeral 1 de la LPDPMIUPS. Asimismo, se constató que la solicitud de divisas se tramitó con el certificado PYMI vencido.

4000 Consideraciones finales

4100 Conclusión

4101 De la evaluación efectuada al cumplimiento de las disposiciones legales y sublegales que regularon los procesos de solicitud y pago de divisas, para la adquisición de suministros industriales de las pequeñas y medianas industrias y cooperativas de producción, durante los años 2011 y 2012, por la CVG INTERNACIONAL, C.A., se concluye que presenta fallas de control interno administrativo vinculadas con la supervisión y seguimiento de las operaciones efectuadas. Asimismo, se detectaron irregularidades relacionadas con la prestación del servicio de agenciamiento y el proceso de solicitud de divisas a empresas no certificadas por el INAPYMI, y no productoras de bienes.

4200 Recomendaciones

4201 A la máxima autoridad de la CVG INTERNACIONAL, C.A.:

- a) Tomar las previsiones necesarias a los efectos de corregir las fallas y omisiones encontradas en la documentación, así como en la supervisión de las labores efectuadas por los distintos analistas, y en la verificación y validación de la información suministrada por las empresas solicitantes.
- b) Girar las instrucciones pertinentes para diseñar estrategias para verificar que toda PYMI que solicite el servicio de agenciamiento, se encuentre debidamente certificada por el INAPYMI.
- c) Ejercer las acciones correspondientes en los

casos específicos en que se detectaron irregularidades.

4202 Al Presidente del BANCOEX:

- a) Se le recomienda girar las acciones pertinentes, a los fines de ampliar los mecanismos de control interno para el otorgamiento de divisas a las PYMI.

COMPLEJO GARCÍA HERMANOS, S.A. (GAISA)- FRIGORÍFICOS ORDAZ, S.A. (FRIOSA)

INSPECCIÓN DE LOS BIENES MUEBLES E INMUEBLES
Y DE LAS CUENTAS POR COBRAR DE FRIGORÍFICOS
ORDAZ, S.A. (FRIOSA)

1000 Aspectos preliminares

1200 Alcance

1201 La actuación de control se circunscribió a la inspección fiscal *in situ* de los bienes muebles, máquinas, equipos de computación y vehículos, así como los inmuebles pertenecientes específicamente a Frigoríficos Ordaz, S.A. (FRIOSA), para lo cual se seleccionó una muestra integrada de 71 máquinas y equipos de computación, y 36 unidades móviles de un total de 190, lo que equivale a 18,94% de los bienes registrados en el inventario de activo fijo a la fecha del 31-07-2013, así como el almacén de mercancía seca y refrigerada en la sede denominada “La Cartonera”, además de la cocina central y el centro panadero, ubicados en la sede central de FRIOSA. Asimismo, se analizaron los reportes de cuentas por cobrar reflejadas a la fecha del 30-06-2013.

1300 Objetivos generales y específicos

1301 Los objetivos específicos estuvieron dirigidos a determinar las condiciones operativas de los bienes muebles y las condiciones físicas de los inmuebles, y si sobre los mismos se efectuaron programas sistemáticos de mantenimiento y adecuados controles para su preservación y salvaguarda, además de determinar la situación de las cuentas por cobrar y corroborar si se efectuaron eficaces gestiones de cobro.

2000 Características generales

2100 Características generales del objeto evaluado

2101 El Complejo García Hermanos, S.A. (GAISA) fue adquirido forzosamente en fecha 05-10-2010 por el Ejecutivo Nacional mediante Decreto Presidencial N° 7.703 (Gaceta Oficial N° 39.524 de fecha 05-10-2010) como se señala en su artículo 1: “La adquisición forzosa de los bienes inmuebles, muebles, bienes de consumo, depósitos, transporte y demás bienhechurías presuntamente propiedad del Complejo García Hermanos, S.A. (GAISA), el cual comprende las empresas Frigoríficos Ordaz, S.A. (FRIOSA), Inversiones Koma, S.A. y Delicatesses las Fuentes, S.A., las cuales sirven al funcionamiento de los establecimientos de distribución de alimentos y demás bienes, así como el suministro de comedores, requeridos para la ejecución de la obra: Desarrollo de la Red de Distribución Socialista de Productos de Primera Necesidad, destinada a la correcta distribución de alimentos al pueblo venezolano, así como la promoción del desarrollo endógeno y generación de fuentes de empleo”. El artículo 2 del citado Decreto Presidencial estableció que “Los bienes expropiados pasarán libres de gravamen o limitaciones al patrimonio de la República Bolivariana de Venezuela”.

3000 Observaciones derivadas del análisis

3001 La cantidad de 65 activos fijos (máquinas y equipos de computación) que totalizan el monto de Bs. 705.558,71, adquiridos por FRIOSA durante el período comprendido desde el año 2012 hasta el primer semestre del año 2013, no fueron registrados en el inventario de bienes generado por el Sistema de Aplicaciones y Productos (SAP) con corte al mes de julio. No obstante, el artículo 32 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos (LOBP), Gaceta Oficial N° 39.945 de fecha 15-06-2012, establece que, “Las unidades administrativas que en cada ente u órgano del Sector Público administren Bienes Públicos, deberán llevar registros de los mismos (...)”. Esta omisión obedece a debilidades en el sistema de control interno respecto al oportuno registro contable de las adquisiciones, lo cual afecta la exac-

- titud, veracidad y confiabilidad de la contabilidad financiera de FRIOSA.
- 3002 De una muestra selectiva de 71 máquinas y equipos de computación por un monto total de Bs. 986.320,34, se determinó que 41 activos, equivalentes a 57,74%, por la cantidad de Bs. 153.457,30, no fueron ubicados físicamente. En este sentido, el artículo 6 de la Ley Contra la Corrupción (Gaceta Oficial N° 5.637 de fecha 07-04-2003) establece que, “En la administración de los bienes y recursos públicos, los funcionarios y empleados públicos se regirán por los principios, entre otros de: transparencia, eficiencia, eficacia y responsabilidad”. De igual manera, el artículo 17 *ejusdem* señala que, “Los funcionarios y empleados públicos deberán administrar los bienes y recursos públicos con criterios de racionalidad y eficiencia (...)”. Lo antes planteado se origina por la inexistencia de un registro permanente de control de entradas, salidas, movimiento y/o transferencias que permitan la ubicación oportuna de los bienes muebles, con lo cual no se garantizan las medidas pertinentes y necesarias para resguardar y custodiar los activos de FRIOSA, en términos de eficiencia y responsabilidad.
- 3003 De la inspección practicada a una muestra de la flota de vehículos de Friosia, integrada por 36 unidades móviles, lo que representa 18,94% de un total de 190, se observó que: no se logró evaluar la operatividad de 5 unidades móviles al no ubicarse 4 de ellas en las instalaciones, debido a que se encontraban en actividades laborales, y 1 estaba siniestrada fuera de las instalaciones de la empresa; 7 unidades móviles se encontraban asignadas a proyectos de comedores de las empresas básicas; 1 se encuentra asignada al Centro Panadero de Friosia; 1 estaba siniestrada dentro de las instalaciones, y 4 se encontraron inoperativas. En relación con los vehículos en condición de inoperativos, no se observaron gestiones por parte de las autoridades de Friosia tendentes a reparar o recuperar la operatividad de los mismos. Cabe destacar que 18 vehículos se encontraron operativos. Al respecto, el artículo 3 de la Resolución N° DM/N° 118 de fecha 08-12-2011 (Gaceta Oficial N° 39.816 de fecha 08-12-2011), establece que, “(...) La Junta Administradora *ad hoc* del Complejo García Hermanos, S.A., deberá brindar las garantías necesarias para que las medidas de custodia, conservación y administración del Complejo y sus correspondientes activos, no menoscaben ni lesionen todas aquellas medidas que hayan derivado de procedimientos administrativos y judiciales (...)”. La situación expuesta se origina al Friosia carecer de planes de mantenimiento que permitan subsanar las fallas de manera oportuna, lo cual no garantiza la disponibilidad total de las unidades y por ende, la operatividad de las mismas.
- 3004 Se encontró un vehículo tipo camioneta en el taller desprovisto del motor; 7 vehículos al momento de la adquisición forzosa fueron retirados por los antiguos dueños del citado Complejo sin observarse documento alguno que respalde la salida del activo de la empresa; 6 vehículos se encuentran en posesión de algunos trabajadores por convenio, no obstante a que no se evidenció soporte documental relativo al mismo. Sobre los particulares descritos, el artículo 3 de la Resolución N° DM/N° 118 de fecha 08-12-2011 *ut supra*, refiere que “(...) La Junta Administradora *ad hoc* del Complejo, deberá brindar las garantías necesarias para que las medidas de custodia, conservación y administración del Complejo y sus correspondientes activos, no menoscaben ni lesionen todas aquellas medidas que hayan derivado de procedimientos administrativos y judiciales (...)”. La situación descrita es derivada por las debilidades en los mecanismos de control interno respecto a la ausencia de normativas internas que regulen tales actividades, circunstancia que le resta formalidad, no garantizando de manera efectiva la administración de los activos de Friosia.
- 3005 Un total de 7 vehículos fueron otorgados en calidad de comodato o préstamo a la Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas La Casa, sin embargo, no se observaron ni fueron suministrados los documentos donde conste la asignación de los mismos al ente en referencia, especificando los términos y condiciones del préstamo en torno al tiempo y uso determinado, persona responsable y devolución a Friosia, tal como lo establece el artículo 1.724 del Código Civil de Venezuela (Gaceta Oficial N° 2.990 Extraordinario de fecha 26-07-82) cuya

norma prevé que “El comodato o préstamo de uso es un contrato por el cual una de las partes entrega a la otra gratuitamente una cosa para que se sirva de ella, por el tiempo o para uso determinados, con cargo de restituir la misma cosa”. Esta condición se debe a la carencia de normas y procedimientos formalmente establecidos que regulen los términos y condiciones de uso y disposición de los préstamos, todo lo cual favorece la discrecionalidad en el uso de los bienes, sin determinar el tiempo y el responsable de restituir el activo respectivo, así como su adecuada preservación.

3006 De la inspección *in situ* practicada al almacén de mercancía seca de Friosa, se constató que las bases de la estructura metálica de los anaqueles están parcialmente deterioradas; el techo del almacén presenta filtraciones, y los extractores de aire están inoperativos; el sistema de iluminación del almacén proporciona poca iluminación; y el baño de caballeros ubicado en el área de almacenamiento está insuficientemente provisto de servicios básicos, de mantenimiento y de recursos para la higiene personal. Se observó, además, la presencia de desechos sólidos (cajas) almacenados en los pasillos del depósito; que las instalaciones del citado almacén carecen de sistema de detección contra incendio; los extintores del sistema contra fuego no son suficientes, y los existentes no cumplen con el mantenimiento adecuado, apreciándose que la manguera del sistema contra incendio estaba desconectada. Al respecto, el artículo 69 de la LOBP señala que “Los Bienes Públicos deberán ser preservados en condiciones de uso y conservación. A tal fin y de acuerdo con su naturaleza, deberán ser objeto de mantenimiento preventivo, correctivo y sistemático”. Estas circunstancias se originan por la carencia de planes y programas de mantenimiento preventivo, correctivo y sistemático sobre la totalidad de los bienes muebles e inmuebles del Complejo, y la mencionada situación coloca en condiciones de riesgo la adecuada conservación y salvaguarda de los activos, específicamente en el almacén de mercancía seca.

3007 Por otro lado, se constató que de 14 cavas de refrigeración inspeccionadas, 6 se encontraron

inoperativas. Además, las máquinas de la Sala N° 1 requieren mantenimiento general; las máquinas de la Sala N° 2 tienen 2 de los 4 compresores dañados; y las balanzas romanas ubicadas en el área de conservación se encuentran inoperativas. Igualmente, de la inspección practicada en la sede de la cocina central de Friosa, se verificó la existencia de 2 hornos giratorios para la elaboración de alimentos, de los cuales uno se encontraba inoperativo. De manera similar, en la inspección al centro panadero se observó que de 2 cavas de conservación, una estaba operando a 30% aproximadamente de su capacidad total, mientras que la otra se encontraba operando alrededor de 50% de la misma; y de 4 hornos que posee el centro panadero, 2 estaban inoperativos. Asimismo, en la sede “La Cartonera” no está definida la actividad u objeto principal de su uso. En ese sentido, se reitera el artículo 69 de la LOBP, el cual establece que “Los Bienes Públicos deberán ser preservados en condiciones de uso y conservación. A tal fin y de acuerdo con su naturaleza, deberán ser objeto de mantenimiento preventivo, correctivo y sistemático”; en concordancia con lo indicado en el artículo 1 de la Providencia Administrativa N° 007-2013 dictada por la Superintendencia de Bienes Públicos (Gaceta Oficial N° 40.128 de fecha 13-03-2013), vinculada con el deber de los órganos y entes que conforman el sector público en general de hacer constar el mantenimiento preventivo, correctivo y sistemático de los bienes públicos, cuya norma señala que “Por cuanto los Bienes Públicos deben ser preservados en condiciones apropiadas de uso y conservación, las unidades encargadas de la administración y custodia de bienes dentro de los órganos y entes que conforman el Sector Público en general, deberán hacer constar el debido mantenimiento preventivo, correctivo y sistemático que le sea brindado a los Bienes Públicos propiedad de éstos o que no siendo de su propiedad le hayan sido adscritos o asignados o se encuentren bajo su custodia.”.

3008 Las condiciones planteadas obedecen a fallas en la corrección oportuna de los equipos derivadas de la ausencia de planes de mantenimiento. Por consiguiente, limita la operatividad de los mismos y paralelamente, con la reiterada omisión, no asegura

la continuidad del proceso productivo de manera óptima en las instalaciones objeto de inspección.

3009 De los reportes de cuentas por cobrar a la fecha del 30-06-2013, correspondientes a los clientes pertenecientes a empresas básicas del sector público por un total de Bs. 70.368.852,79, se observó, de acuerdo con las fechas de las facturas, la existencia de valores por cobrar con vencimientos que superan los plazos de los créditos otorgados, oscilando entre 85 días y 2.204 días, aun cuando según las cláusulas Novena de los contratos suscritos con las empresas CVG ALCASA y CVG BAUXILUM; Octava de CORPOELEC (Guri y Macagua); y Cuadragésima Octava de Orinoco Iron, el plazo de vencimiento para el pago de los servicios de suministros es de 30 días con las dos primeras empresas, 45 días para la empresa CORPOELEC, y 30 días para Orinoco Iron. Lo anteriormente descrito radica en que las acciones de cobro no han sido razonablemente efectivas, oportunas y suficientemente diligentes, lo que eventualmente pudiera afectar las acciones e intereses de la empresa.

3010 Del reporte antes citado también existen facturas emitidas a otros entes y organismos públicos y compañías que forman parte del complejo GAISA (Inversiones Koma, S.A. y Delicatesses la Fuente, S.A.), empresas privadas y accionistas de FRIOSA, pendientes de cobro con vencimientos que varían entre 210 y 396 días, 120 y 635 días, 60 y 1.825 días, así como entre 1.030 y 1.395 días, aproximadamente, por la cantidad total de Bs. 323.798,15, Bs. 4.462.759,59, Bs. 2.402.484,94 y Bs. 144.636.504,55, respectivamente. Al respecto, el artículo 479 del Código de Comercio (Gaceta Oficial N° 475 de fecha 21-12-55) señala que “Todas las acciones derivadas de la letra de cambio contra el aceptante, prescriben a los 3 años contados desde la fecha del vencimiento”, considerándose por definición conceptual la factura como un título valor impropio, y siendo la letra de cambio un título valor, ambas acciones prescriben a los 3 años a partir de su vencimiento. La condición presentada obedece a que las acciones de cobro tampoco han sido emprendidas por la autoridad competente, pues no existen evidencias documentales donde consten, dejando de ser así efectivas y

oportunas, lo cual restringe la disponibilidad de flujo de efectivo para cubrir los gastos operativos y de inversión, pudiendo también afectar las acciones e intereses de la empresa.

4000 Consideraciones finales

4100 Conclusión

4101 Se observaron situaciones vinculadas con la administración de los bienes y aspectos financieros, referidos a las fallas de control interno de los bienes muebles, falta de mantenimiento preventivo, correctivo y sistemático en los inmuebles, particularmente en los almacenes de mercancía seca y refrigerada, centro panadero, cocina central y “La Cartonera”, ubicados en la sede principal de FRIOSA. Igualmente, ausencia de acciones efectivas tendientes a gestionar la cobranza de las acreencias con entes descentralizados, organismos públicos y empresas privadas.

4200 Recomendaciones

4201 La Junta Administradora *ad hoc* del Complejo GAISA, debe:

- a) Adoptar las medidas pertinentes para que a través de la Dirección competente, se apliquen procedimientos de control perceptivo a los bienes muebles, con el fin de dejar constancia mediante Acta, de que el precio, la calidad y la cantidad se correspondan con las especificaciones aprobadas en la orden de compra, servicios y/o contrato, según sea el caso, y su respectivo registro en la contabilidad patrimonial.
- b) Instar a las dependencias que conforman la estructura organizativa de FRIOSA a notificar a la Dirección de Administración o su equivalente, los movimientos, traslados, transferencias, entradas y salidas de bienes, a los efectos de facilitar el registro permanente y por ende, coadyuvar en el adecuado sistema de control físico de activos.
- c) Diseñar, aprobar y poner en práctica un plan de mantenimiento sistemático que abarque la totalidad de los bienes muebles e inmuebles del

Complejo, a los fines de garantizar su adecuada preservación.

- d) Establecer mecanismos efectivos de control de crédito y cobranza, gestionando a través de la Dirección competente la inclusión de disposiciones contractuales referidas a cláusulas de penalización por incumplimiento de compromisos u obligaciones, destinados a garantizar la disponibilidad oportuna de los recursos financieros.
- e) Establecer en un lapso perentorio de 30 días hábiles, políticas de crédito para formalizar los términos y condiciones de las negociaciones con los clientes del sector público y privado.

**PETRÓLEOS DE VENEZUELA, S.A. FILIAL PDVSA
BARIVEN, S.A., PRODUCTORA Y DISTRIBUIDORA
VENEZOLANA DE ALIMENTOS, S.A. (PDVAL),
ADUANA PRINCIPAL DE PUERTO CABELLO (APPC)**

PLAN ESTRATÉGICO DE EMERGENCIA PARA
EL ABASTECIMIENTO DE ALIMENTOS DENTRO
DEL TERRITORIO NACIONAL

1000 Aspectos preliminares

1200 Alcance

1201 La presente actuación fiscal se circunscribió a la evaluación del proceso de compra de alimentos perecederos importados, relacionados con el Plan Estratégico de Emergencia para el Abastecimiento de Alimentos dentro del Territorio Nacional, ejecutado por la empresa Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), a través de sus empresas filiales PDVSA-Agrícola, S.A.; PDVSA BARIVEN, S.A., y Productora y Distribuidora Venezolana de Alimentos, S.A. (PDVAL), durante los años 2007, 2008 y 2009, así como a la evaluación de los procedimientos establecidos por la Aduana Principal de Puerto Cabello (APPC) para el desaduanamiento (nacionalización) de los alimentos importados, durante los años 2008 y 2009. En tal sentido, se realizó un examen selectivo basado en las características relevantes de cada proceso. Durante el desarrollo de la actuación surgieron las limitaciones siguientes: a) No hubo

entrega oportuna de ninguna de la documentación solicitada; b) Dificultad para ubicar a las empresas auxiliares a la aduana que prestaron los servicios de agente aduanal, almacenaje y transporte a la filial PDVSA BARIVEN, S.A.

1300 Objetivos generales y específicos

1301 El objetivo general de la actuación fiscal es evaluar los aspectos legales, administrativos y financieros del proceso de compra de alimentos de primera necesidad, vinculados con la ejecución del Plan Estratégico de Emergencia para el Abastecimiento de Alimentos dentro del Territorio Nacional, así como el procedimiento aplicado para su desaduanamiento (nacionalización), por parte de PDVSA, PDVSA BARIVEN, S.A. y PDVAL durante los años 2007, 2008 y 2009 a través de la APPC, en atención a las normativas legales aplicables.

1302 Los objetivos específicos de la actuación son:

- a) Evaluar la legalidad de los procesos llevados a cabo tanto para la emisión de contratos y órdenes de compra internacional, como para la recepción y almacenamiento de los alimentos perecederos de primera necesidad.
- b) Evaluar los aspectos administrativos y financieros de los procesos aplicados en la recepción y almacenamiento de los alimentos adquiridos a nivel internacional.
- c) Analizar los procesos efectuados por la APPC para el desaduanamiento (nacionalización) de las mercancías importadas por las empresas PDVSA, BARIVEN S.A. y PDVAL, a los fines de verificar si se ajustaron a las disposiciones legales y sublegales que rigen la materia.

2000 Características generales

2100 Características generales del objeto evaluado

2101 La empresa PDVSA es propiedad de la República Bolivariana de Venezuela, entre las funciones que desempeña se encuentran: planificar, coordinar, supervisar y controlar las actividades de sus empresas tanto en Venezuela como en el exterior, así como la promoción o participación dirigida a fomentar el

desarrollo integral, orgánico y sostenible del país, incluyendo las actividades de carácter agrícola e industrial, la elaboración o transformación de bienes y su comercialización, y la prestación de servicios para lograr una adecuada vinculación de los recursos provenientes de los hidrocarburos con la economía venezolana.

- 2102 Ahora bien, para llevar adelante el Plan Estratégico de Emergencia para el Abastecimiento de Alimentos dentro del territorio nacional, la empresa PDVSA en fecha 30-10-2007 delegó en PDVSA-Agrícola, S.A. su ejecución y la procura internacional a la empresa PDVSA BARIVEN, S.A.
- 2103 Posteriormente, en fecha 01-02-2008, la empresa PDVSA-Agrícola, S.A. creó la empresa Productora y Distribuidora Venezolana de Alimentos, S.A. (PDVAL), a los fines de garantizar el abastecimiento de los alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor.
- 2104 Por su parte, la APPC, adscrita al Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT) del Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas, tiene dentro de sus atribuciones el ejercicio de la potestad aduanera de acuerdo con la normativa vigente, y está conformada por las Divisiones de: Administración, Operaciones, Recaudación y Tramitaciones; y las Áreas de: Asistencia al Contribuyente, Apoyo Jurídico, Control de Almacenamiento de Bienes Adjudicados y Resguardo Aduanero.

3000 Observaciones derivadas del análisis

- 3001 Se constató que la empresa PDVSA BARIVEN, S.A., efectuó el pago del 50% por concepto de anticipos o adelantos de cuatro órdenes de compra por la suma total de US\$ 18,30 millones durante el año 2007, equivalentes a Bs. 39,35 millones a la tasa de cambio de Bs. 2,15 por dólar, sin haber exigido la respectiva garantía. Al respecto, el numeral 3 del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (Gaceta Oficial N° 6.013

Extraordinario de fecha 23-12-2010) establece: “El sistema de control interno que se implante en los entes y organismos a que se refieren el artículo 9, numerales 1 al 11, de esta Ley, deberá garantizar que antes de proceder a la adquisición de bienes o servicios, o a la elaboración de otros contratos que impliquen compromisos financieros, los responsables se aseguren del cumplimiento de los requisitos siguientes: (...) 3. Que se hayan previsto las garantías necesarias y suficientes para responder por las obligaciones que ha de asumir el contratista. (...)”. En ese orden de ideas, el Manual Corporativo de Contratación de PDVSA y sus Filiales, en el capítulo 7, Administración de Contratos, vigente para la fecha de la realización de las compras, en el numeral 2.5, señala: “En caso de establecerse en las condiciones de contratación, el otorgamiento de anticipo previsto de conformidad con la legislación vigente y la Norma Interna de Petróleos de Venezuela y sus Filiales, éste sólo podrá otorgarse previa firma del respectivo contrato y la constitución de la Fianza de anticipo que corresponda, según el monto otorgado, por parte de la Contratista y aceptación conforme por parte del Ente Contratante.” Esta situación se generó por fallas en el sistema de control interno, en cuanto a los nuevos procedimientos aplicados para efectuar la adquisición de alimentos en el exterior, específicamente en el área de Administración de Contratos de PDVSA BARIVEN, S.A., que permitieron que se realizaran pagos sin haberse constituido las garantías necesarias y suficientes al momento de entregar anticipos al contratista. No obstante, el no haber exigido las fianzas en los anticipos otorgados, deja en riesgo los recursos públicos invertidos en caso de incumplimiento por parte de los proveedores.

- 3002 Se evidenció que 14.383,42 toneladas de los rubros leche, arroz, pasta, carne y pollo valorados en US\$ 52,16 millones y € 837,00 mil, equivalentes a un total de Bs. 114,51 millones, a un tipo de cambio de 2,15 Bs/US\$ y 2,83 Bs/€, respectivamente, se declararon en estado de abandono legal debido al extravío del documento de Conocimiento de Embarque (*Bill of Lading*) requisito necesario

para nacionalizar los referidos productos, según lo señalado en comunicaciones S/N emitidas en noviembre del año 2008 y enero del año 2009 por el Departamento de Tráfico y Aduanas de la empresa PDVSA BARIVEN, S.A., mediante las cuales se solicitó la suspensión del remate. No obstante, el artículo 103 del Reglamento de la Ley Orgánica de Aduanas (Gaceta Oficial N° 4.273 Extraordinario de fecha 20-05-91) prevé: “Cuando el consignatario no haya recibido el original del conocimiento de embarque, o de la guía aérea o de la guía de encomienda, según el caso, la declaración de mercancías, podrá hacerse mediante la presentación de la constancia de pago de las mismas, expedidas por una entidad bancaria o por el respectivo exportador o proveedor. Cuando alguno de estos documentos no se encuentre disponible, para el retiro de las mercancías deberá presentarse fianza o depósito por el valor de aquéllas incluidos flete y seguro, que exima a la administración de toda responsabilidad ante terceros. Una vez entregado el documento original que corresponda, el jefe de la oficina aduanera otorgará el finiquito de la fianza prestada, o la devolución del depósito. (...)”. Esta situación generó el pago por concepto de almacenaje a las empresas de almacenamiento del puerto marítimo de Puerto Cabello, por Bs. 5,56 millones, así como el retardo en la entrega oportuna de las referidas toneladas de alimentos para su distribución, debido a que éstos se consideraban de primera necesidad, y que para ese momento el Estado venezolano los estaba importando debido a la contingencia de escasez de los alimentos. La falta de diligencia oportuna tanto de PDVSA BARIVEN S.A., como del agente aduanal contratado por la referida empresa, trajo como consecuencia el retardo en la declaración de las mercancías, con el consecuente gasto por concepto de almacenaje y su posterior retiro de la aduana o la declaración de abandono legal de la misma, aunado al deterioro y el congestionamiento por su acumulación en la zona primaria aduanera.

3003 Se constató que la empresa PDVSA BARIVEN, S.A. no realizó la declaración oportuna de la mercancía que reposaba en 1.711 contenedores de alimentos adquiridos en el exterior y que ingresaron al país durante los años 2008 y 2009, por el puerto

marítimo de Puerto Cabello, lo que ocasionó que la APPC declarara el estado de Abandono Legal de Mercancías. Al respecto, el artículo 30 de la Ley Orgánica de Aduanas, señala: “Las mercancías objeto de operaciones aduaneras deberán ser declaradas a la aduana por quienes acrediten la cualidad jurídica de consignatario, exportador o remitente, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su ingreso a las zonas de almacenamiento debidamente autorizadas, según el caso, mediante la documentación, términos y condiciones que determine el Reglamento”. En concordancia, con el artículo 1 del Decreto Presidencial N° 5.872 de fecha 19-02-2008, el cual señala que: “Se producirá el abandono legal de las mercancías o bienes declarados de primera necesidad o sometidos a control de precios, cuando el consignatario, exportador o remitente no haya aceptado la consignación o cuando no haya declarado o retirado dichas mercancías, según el caso, dentro de los diez (10) días continuos a partir del vencimiento del plazo de cinco (05) días hábiles al cual se refiere el artículo 30 de la Ley Orgánica de Aduanas.” No obstante, es de resaltar que por ser alimentos de primera necesidad y que se estaban importando con motivo de la escasez existente en el país, y atendiendo al Plan Estratégico de Emergencia Alimentaria para el Abastecimiento de Alimentos dentro del Territorio Nacional, la empresa PDVSA BARIVEN, S.A. debió agilizar el desaduanamiento de los referidos alimentos, tomando en cuenta lo señalado en los artículos 512, 513 y 514, de la Sección de los Envíos Urgentes del Reglamento de la Ley Orgánica de Aduanas, los cuales disponen lo siguiente: “Artículo 512. A los fines del literal c) del artículo 97 de este Reglamento, se entiende por envíos urgentes las mercancías que deben ser desaduanadas rápidamente y con prioridad, en razón de su naturaleza o porque responden a una urgencia debidamente justificada. (...)”, “Artículo 513. Se considerarán envíos urgentes, entre otras, las siguientes mercancías: (...) a) Por su naturaleza: (...) 5. Artículos perecederos tales como carne, pescado, leche y productos lácteos, huevos, frutas, margarinas, legumbres y otros alimentos, plantas vivas y flores cortadas (...)”, “Artículo 514. Los interesados en el desaduanamiento de envíos urgentes podrán declarar las mercancías antes de la

llegada de las mismas a la zona aduanera, fuera de las horas ordinarias de labor o en días inhábiles. Los gastos en que se incurra estarán a cargo del declarante.” La mencionada situación evidencia fallas de supervisión y de diligencias en el proceso de nacionalización de las mercancías de los diferentes alimentos adquiridos en el exterior por parte de la empresa PDVSA BARIVEN, S.A., lo que trajo como consecuencia que se pagara desde la fecha de llegada de los referidos contenedores hasta el momento del levantamiento de las respectivas actas de abandono legal por concepto de almacenaje, el monto de Bs. 4,28 millones. Asimismo, originó la acumulación en la APPC de grandes cantidades de alimentos y, por ende, que se afectaran los procesos portuarios y la fluidez de las mercancías importadas que ingresaron en los muelles.

3004 Se evidenció que 121 actas de abandono legal de mercancías emitidas por la APPC– SENIAT durante el año 2009, fueron suscritas con retrasos de hasta 223 días, respecto a los 10 días continuos para el levantamiento de las referidas actas, según lo que establece el artículo 1 del Decreto Presidencial N° 5.872 de fecha 19-02-2008, contados a partir del vencimiento de los 5 días hábiles previstos en el artículo 30 de la Ley Orgánica de Aduanas para realizar la declaración en aduana de la mercancía objeto de importación. Esta situación se originó por fallas en la supervisión y monitoreo para determinar el momento en que se causa el abandono legal de la mercancía por parte de la APPC, lo que derivó en que la empresa PDVSA BARIVEN, S.A. pagara por almacenaje la cantidad de Bs. 4,28 millones, así como la acumulación de contenedores en la Zona Primaria, contribuyendo además a la saturación de mercancías en los espacios pertenecientes al referido Puerto Nacional.

3005 Se constató en 27 actas de comiso emitidas durante los años 2008 y 2009 suscritas por la Dirección General de Saneamiento Ambiental y Contraloría Sanitaria de la Fundación Instituto Carabobeño para la Salud (INSALUD), la cantidad de 2.714,76 toneladas de alimentos descompuestos valorados en un monto de Bs. 10,56 millones, de los cuales 1.714,76 toneladas correspondieron a pollo y carne

(por pérdida de la cadena de frío), y 1.000 toneladas a leche (con fecha de vencimiento cumplida) en los muelles de Puerto Cabello. En las referidas actas se sugirió realizar los trámites pertinentes para la destrucción de la mercancía a la mayor brevedad posible. Al respecto, el literal a) del artículo 3 de las Normas Generales de Control Interno (Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97) señala: “El control interno de cada organismo o entidad debe organizarse con arreglo a conceptos y principios generalmente aceptados de sistema y estar constituido por las políticas y normas formalmente dictadas, los métodos y procedimientos efectivamente implantados y los recursos humanos, financieros y materiales, cuyo funcionamiento coordinado debe orientarse al cumplimiento de los objetivos siguientes: a) Salvaguardar el patrimonio público (...)”. Asimismo, el literal b) del artículo 10 de las referidas Normas, establece que: “Los niveles directivos y gerenciales de los organismos o entidades deben: (...) b) ser diligentes en la adopción de las medidas necesarias ante cualquier evidencia de desviación de los objetivos y metas programadas, detección de irregularidades o actuaciones contrarias a los principios de legalidad, economía, eficiencia y/o eficacia (...)”. Esta situación se generó por debilidades en la supervisión, monitoreo y control de los contenedores que poseían dichas mercancías ubicados en los referidos muelles, por parte de las empresas PDVSA BARIVEN, S.A. y PDVAL, así como de las autoridades de la APPC y de las empresas almacenadoras de alimentos; aunado a la falta de acción diligente por parte de los distintos actores antes mencionados, en el cumplimiento del procedimiento correspondiente para desaduanar estas mercancías perecederas, así como mantenerlas en óptimas condiciones, lo cual originó que por pérdida de la cadena de frío se descompusieran, así como que se alcanzara la fecha máxima para su vencimiento y finalmente se perdieran en su totalidad, lo que causó que el patrimonio del Estado se viera afectado en Bs. 10,56 millones.

3006 El Área de Control de Almacenamiento y Bienes Adjudicados (ACABA) de la APPC, no posee un registro histórico adecuado sobre el comportamiento del inventario de mercancías legalmente abando-

nadas para los años 2008 y 2009. Al respecto, el artículo 123 numerales 1 y 2 de la Resolución N° 32 sobre la organización, atribuciones y funciones del Seniat (Gaceta Oficial N° 4.881 Extraordinario de fecha 29-03-95), establece: “El Área de Control de Almacenamiento de Bienes Adjudicados, tiene las siguientes funciones: 1. Participar conjuntamente con el Gerente de Aduana Principal respectivo y en coordinación con las Gerencias respectivas del Nivel Normativo en la elaboración de un sistema adecuado de almacenamiento y disposición de los bienes aprehendidos, decomisados, retenidos, embargados, abandonados, rematados y adjudicados al Fisco Nacional; 2. Mantener el Sistema de Inventario de todos los bienes señalados en el numeral anterior, que ingresen o egresen de los almacenes adscritos a la Gerencia de la Aduana Principal correspondiente, u otros lugares donde se encuentren bajo potestad aduanera, conforme a los lineamientos establecidos por la Contraloría General de la República”. Asimismo, el Manual de Normas y Procedimientos denominado: Salida de Mercancía de los Almacenes de Bienes Adjudicados, Versión 1.1 (aprobado en julio 2005), Módulo V Nacionalización Posterior al Abandono Legal, Capítulo 1, de las Normas Específicas, Punto A Relativas a las Unidades Involucradas en el Proceso, norma 3, literal b, dispone: “Las Gerencias de Aduanas Principales, a través de las Áreas de Control de Almacenamiento de Bienes Adjudicados, deberán: (...) b. Mantener control sobre las mercancías en situación de Abandono Legal a fin de aplicar el procedimiento para su posterior nacionalización.”, lo que generó retardo en los procesos de levantamiento de las actas de abandono y de adjudicación de mercancías, que le corresponde ejercer a la Comisión Presidencial para la Disposición Final de Mercancías Legalmente Abandonadas en las Aduanas de Venezuela, así como el congestionamiento del puerto como consecuencia de lo anterior. La mencionada situación se originó por la ausencia de supervisión del área de ACABA, en cuanto al efectivo control que se debe ejercer sobre las mercancías en estado de abandono legal.

4000 Consideraciones finales

4100 Conclusión

4101 Sobre la base de las observaciones formuladas en relación con los aspectos administrativos, financieros y legales, de los procesos de compras de alimentos importados de primera necesidad, desaduanamiento (nacionalización) y almacenamiento, vinculados con la ejecución del Plan Estratégico de Emergencia para el Abastecimiento de Alimentos dentro del Territorio Nacional, se concluye que: hubo debilidades en el proceso de compra por parte de la empresa PDVSA BARIVEN, S.A. en virtud de que se adquirieron alimentos sin las respectivas garantías; y en cuanto al Proceso de Nacionalización y Almacenamiento se determinaron fallas en la supervisión y control por parte de PDVSA BARIVEN, S.A., PDVAL, la APPC, almacenadoras y agentes aduanales, toda vez que se observaron demoras en los trámites para desaduanar las mercancías adquiridas, lo que generó que fueran declaradas en abandono legal ocasionándose pagos adicionales por concepto de almacenaje por la cantidad de Bs. 5,56 millones, por transcurrir más del tiempo necesario para su nacionalización, así como el vencimiento de productos que por superar la fecha de vigencia no estaban aptos para el consumo humano, además de la descomposición de alimentos por pérdida en la cadena de frío por un monto de Bs. 10,56 millones.

4200 Recomendaciones

4201 Resulta pertinente aclarar que actualmente el proceso de adquisición y procura de alimentos en el exterior está siendo llevado a cabo por la empresa PDVAL, la cual se encuentra adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, sin embargo, es importante acotar que no fue PDVAL la empresa que realizó la procura de los alimentos objeto de análisis. En virtud de la importancia de las observaciones señaladas a las operaciones analizadas, consideramos que deben ser tomadas en cuenta por PDVAL al momento de efectuar compras de alimentos perecederos, en beneficio de una gestión administrativa eficiente, eficaz y

transparente. Al respecto, este máximo organismo contralor recomienda lo siguiente:

- a) Implementar mecanismos de control interno que aseguren el cumplimiento respecto a la exigencia de las garantías necesarias, para la entrega de anticipos, por concepto de adquisición de alimentos en el exterior.
- b) Planificar las compras en el ente tomando en cuenta la capacidad de almacenaje y distribución de las mismas.
- c) Implementar mecanismos que garanticen el desaduanamiento oportuno de alimentos adquiridos en el exterior.
- d) Establecer mecanismos de supervisión y control en los almacenes de los alimentos perecederos importados, a objeto de evitar que se dañen los mismos, por la pérdida de la cadena de frío o fecha de vencimiento cumplida, así como que los alimentos que se encuentren dañados y no aptos para el consumo humano sean destruidos a la brevedad posible, según lo que indique el acta de comiso emitida por la Contraloría Sanitaria respectiva.
- e) Implementar estrategias a los efectos de proyectar la cantidad de infraestructuras necesarias a construir, con el fin de resguardar y mantener los alimentos perecederos importados en las mejores condiciones para su distribución en el territorio nacional.

4202 A la Aduana Principal de Puerto Cabello (APPC):

- a) Implementar controles que permitan conocer el movimiento, estado y destino final de las mercancías bajo su potestad aduanera, en coordinación con las empresas almacenadoras y depositarias, públicas o privadas, en su carácter de auxiliares de la administración aduanera.
- b) Formalizar mediante los correspondientes instrumentos normativos, dictados al efecto por la máxima autoridad jerárquica, las activi-

dades y responsabilidades de cada funcionario que interviene en el proceso de la División de Operaciones de la Aduana.

- c) Fortalecer el sistema de control interno en ACABA a los fines de implementar adecuados registros de inventarios de mercancías legalmente abandonadas; evitar el levantamiento de las actas extemporáneas, la acumulación de contenedores y, por ende, la saturación de los muelles de Puerto Cabello, que conducen al deterioro de las mercancías.

4203 A las empresas de almacenamiento del puerto marítimo de Puerto Cabello:

- a) Implementar acciones que le permitan informar oportunamente tanto a los propietarios como a la gerencia aduanera, la situación y estado de las mercancías que se encuentren resguardadas y custodiadas en sus almacenes, durante los trámites aduanales correspondientes a la nacionalización de las mismas.