

ACTUACIONES ESPECIALES

Este máximo órgano de control realizó 3 actuaciones especiales, practicadas en: el Complejo García Hermanos, S.A. “Gaisa”- Frigoríficos Ordaz, S.A. (Friosas); el Fondo de Jubilaciones y Pensiones de las Universidades Nacionales y Experimentales y la Fundación de Edificaciones y Equipamiento Hospitalario (Fundeeh). Es importante destacar que la correspondiente al Fondo de Jubilaciones es el resultado de 12 informes reflejados en el anexo del libro de Actuaciones.

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

Aspectos preliminares

Origen de la auditoría

La actuación de control, cuyos resultados se exponen en el presente Informe, se realizó de conformidad con lo previsto en los artículos 5 y 46 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 y 10 de su Reglamento, Gaceta Oficial N° 39.240 de fecha 12-08-2009. Su ejecución fue decidida luego de evaluar la solicitud formulada por la ciudadana Ministra del Poder Popular del Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión de Gobierno, mediante el Oficio S/N de fecha 29-05-2013.

Alcance

La actuación se circunscribió a la inspección fiscal *in situ* de los bienes muebles e inmuebles de la empresa Frigoríficos Ordaz, S.A. (en lo sucesivo FRIOSAS), perteneciente al Complejo García Hermanos, S.A., conformado por las empresas FRIOSAS, Inversiones Koma, S.A. y Delicatesses la Fuente, S.A., y ubicado en Puerto Ordaz, estado Bolívar, especialmente en las áreas y aspectos siguientes:

En lo relativo a los bienes muebles (máquinas, equipos de computación y vehículos) del referido Complejo, la comisión de funcionarios de la Contraloría General de la República (CGR) seleccionó una muestra integrada por 71 máquinas y equipos de computación; de un total de 190 unidades móviles, se consideraron 36 vehículos registrados en el Inventario de Activos Fijos a la fecha del 31-07-2013, lo cual equivale a 18,94%. El

criterio de selección fue el de “reciente adquisición” y la “vida útil del activo”, a los fines de determinar sus condiciones operativas.

Respecto a los bienes inmuebles, la inspección fiscal se limitó al Almacén de mercancía seca y refrigerada; a la sede denominada “La Cartonera”; y a la Cocina Central y el Centro Panadero, ubicados en la sede central de FRIOSA, en Puerto Ordaz, estado Bolívar.

En el aspecto administrativo y financiero, la actuación fiscal se concentró en el análisis de los reportes de Cuentas por Cobrar reflejadas a la fecha del 30-06-2013, producto de las ventas de alimentos realizada por FRIOSA a entes públicos descentralizados funcionalmente y empresas privadas.

Objetivos generales y específicos

El objetivo general es verificar la administración de los Bienes y las Cuentas por Cobrar por parte de la Junta Administradora del Complejo García Hermanos, S.A. (GAISA), a los fines de determinar la adecuada salvaguarda de los activos y las gestiones de cobranza.

Los objetivos específicos de la auditoría son:

- a) Determinar las condiciones operativas de los bienes muebles y las condiciones físicas de los bienes inmuebles, y si sobre los mismos se efectuaron programas sistemáticos de mantenimiento y adecuados controles para su preservación y salvaguarda.
- b) Determinar la situación de las Cuentas por Cobrar y si se efectuaron eficaces gestiones de cobro.

Enfoque

En la actuación se ha tenido particularmente en consideración que el Ejecutivo Nacional mediante el Decreto N° 7.703 de fecha 05-10-2010 (Gaceta Oficial N° 39.524 de fecha 05-10-2010), artículo 1, procedió a “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] (...)”. En ese orden, también se ha tomado en cuenta, que la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, mediante Sentencia N° 2011-0141, acordó una medida cautelar anticipada a favor de la República Bolivariana de Venezuela, por órgano del Ministerio del Poder Popular para el Comercio (MPPC), para que

procediera a la ocupación, posesión y uso de todos los citados bienes muebles e inmuebles presuntamente propiedad del referido Complejo.

Asimismo, el MPPC, en virtud de la referida Sentencia, designó a la Junta Administradora *ad hoc* del Complejo, confiriéndole “las más amplias funciones y atribuciones de administración, organización y control de las empresas, con el fin de garantizar las actividades socio-productivas, financieras, laborales, industriales, comerciales y jurídicas, hasta que finalice el proceso de adquisición forzosa”.

La expropiación decidida por el Ejecutivo Nacional permite alcanzar los objetivos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, orientado hacia importantes áreas estratégicas como la distribución de alimentos. En ese sentido, mientras se concluye el proceso de expropiación, los bienes permanecen bajo la administración del Estado, lo cual permite desempeñar los fines superiores que persigue, pues responden a un interés social por causa de utilidad pública, por encima del interés individual. Las empresas privadas que se encuentran en estos procesos, no pueden menos que considerarse, desde el momento en que su administración es asumida por el Estado, sino como una empresa pública, sometida a los controles, regulaciones y normativas aplicables a las empresas del Estado.

Métodos, procedimientos y técnicas

Para la consecución de los objetivos propuestos fueron consideradas las disposiciones legales y reglamentarias vigentes en materia de control fiscal, así como los métodos, técnicas y prácticas de aceptación general en este tipo de actuaciones de control, a saber:

a) Revisión de la documentación suministrada por la empresa FRIOSA, relacionada con la constitución, estructura organizativa y estado actual de los bienes muebles e inmuebles de la empresa; inventario de activos con fecha de corte al 31-07-2013; estados financieros correspondientes al ejercicio terminado el 31-01-2012, y comunicaciones dirigidas a entes descentralizados con fines empresariales: CVG Aluminios del Caroní, S.A. (ALCASA), CVG Bauxilum, S.A., Corporación Eléctrica Nacional S.A. (CORPOELEC) y Orinoco Iron, S.A., referidas a las gestiones de cobranzas de las cuentas por cobrar, practicadas por FRIOSA, durante el año 2012 y el primer semestre del año 2013.

b) Elaboración de cédulas de análisis de cada uno de los documentos inherentes al inventario de bienes muebles (equipos de computación, máquinas y vehículos); relación de cuentas pendientes por cobrar a los clientes pertenecientes a los sectores público y privado con mayores plazos de antigüedades y de vencimiento.

c) Elaboración de cédulas sumarias diseñadas para el cotejo de la data entre los distintos documentos, a los fines de hacer el respectivo seguimiento de los bienes hasta su ubicación física.

d) Selección de muestras tomando en consideración criterios tales como: el tamaño de la población objeto de estudio y su ubicación geográfica, la fecha y el precio de adquisición, o mayor relevancia material y vida útil.

e) Levantamiento de Actas Fiscales de fechas 04-10-2013 y 11-10-2013, suscritas por funcionarios de la CGR en presencia de la Junta Administradora de FRIOSA, para dejar constancia de las situaciones y condiciones objetivas verificadas.

f) Levantamiento fotográfico de las instalaciones donde funcionan los almacenes de mercancía seca y refrigerada; Centro Panadero, Cocina Central y depósito “La Cartonera”; situados en la sede central de FRIOSA, en la ciudad de Puerto Ordaz, estado Bolívar, como resultado de las inspecciones *in situ* practicadas en fecha 02-10-2013.

Limitaciones

a) En el proceso de la actuación de control se suscitaron situaciones que incidieron en el desarrollo de las actividades y en el cumplimiento de los objetivos propuestos, toda vez que a la fecha de la actuación 02-10-2013, la empresa no había culminado el proceso de transferencia al Estado, de los derechos de propiedad de los activos y bienhechurías presuntamente pertenecientes al Complejo García Hermanos, S.A. (GAISA). Adicionalmente, la empresa no cuenta con un Manual de Organización como instrumento normativo que regule la delimitación de sus funciones, competencias y atribuciones, a los fines de establecer la delimitación de las distintas dependencias que conforman la empresa FRIOSA; y los distintos manuales de normas y procedimientos que deben regir los diferentes procesos productivos y de apoyo están en proceso de elaboración.

b) El Reglamento Interno, elaborado en fecha 22-12-2011, no había sido aprobado por los miembros de la Junta Administradora *ad hoc* para la fecha de la actuación. Esta se concentró en regular el funcionamiento de las reuniones de la Junta Administradora *ad hoc* del referido Complejo y al régimen de sus discusiones, y no a los actos sobre la administración, organización y control de las empresas y sus activos.

c) No se logró obtener información acerca de las efectivas condiciones físicas y de mantenimiento de los almacenes de mercancía seca y refrigerada, así como de los vehículos, para el momento de promulgación del Decreto Presidencial N° 7.703 de fecha 05-10-2010, lo que habría permitido determinar comparativamente la situación anterior a la fecha del 05-10-2010, en relación con la fecha de la actuación de control, 02-10-2013.

Características generales

Características generales del objeto evaluado

En fecha 05-10-2010, el Ejecutivo Nacional, mediante el Decreto Presidencial N° 7.703 (Gaceta Oficial N° 39.524 de fecha 05-10-2010), ordenó la adquisición forzosa de los bienes de consumo, depósitos, transporte y demás bienhechurías presuntamente propiedad del Complejo García Hermanos, S.A. (GAISA), para garantizar a las familias venezolanas el acceso a precios justos de los alimentos y bienes para su bienestar. El referido complejo 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 suministros a comedores requeridos para la ejecución de la obra, “Desarrollo de la Red de Distribución Socialista de Productos de Primera Necesidad”, destinadas a la correcta distribución de alimentos al pueblo venezolano, así como a la promoción del desarrollo endógeno y a la generación de fuentes de empleo.

Marco Regulatorio

La normativa que en general sirvió de marco para la realización de los análisis fue, de manera enunciativa, la siguiente:

a) 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. Reglamento de la Ley de

la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, Gaceta Oficial N° 39.240 de fecha 12-08-2009.

b) Ley Orgánica de Bienes Públicos (Gaceta Oficial N° 39.945 de fecha 15-06-2012).

c) Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (Gaceta Oficial N° 6.011 Extraordinario de fecha 21-12-2010).

d) Ley de Conservación y Mantenimiento de los Bienes Públicos (Gaceta Oficial N° 38.756 de fecha 28-08-2007, vigente hasta el 14-06-2012).

e) Ley de Expropiaciones por Causa de Utilidad Pública o Social (Gaceta Oficial N° 37.475 de fecha 01-07-2002).

f) 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).

g) Código Civil de Venezuela (Gaceta Oficial N° 2.990 Extraordinario de fecha 26-07-82).

h) Código de Comercio (Gaceta Oficial N° 475 de fecha 21-12-55).

i) Decreto N° 7.703 de fecha 05-10-2010 (Gaceta Oficial N° 39.524 de fecha 05-10-2010), referido a la adquisición forzosa del Complejo García Hermanos, S.A. (GAISA), el cual comprende a la empresa FRIOSA.

j) Resolución N° DM/118 de fecha 01-12-2011 (Gaceta Oficial N° 39.816 de fecha 08-12-2011), a través de la cual se designó a los miembros de la Junta Administradora *ad hoc* del Complejo García Hermanos, S.A.

k) Providencia Administrativa N° 007-2013 de fecha 12-03-2013, 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.

Observaciones derivadas del análisis

Un total de 65 bienes que totalizan el monto de Bs. 705.558,71, adquiridos por FRIOSA durante el período comprendido desde el año 2012

hasta el primer semestre de 2013, no fueron registrados en el Inventario de Bienes generado por el Sistema de Aplicaciones y Productos (SAP), con corte al mes de julio¹; estas omisiones obedecen a debilidades en el sistema de control interno respecto al oportuno registro contable de las adquisiciones, lo cual afecta la exactitud, veracidad y confiabilidad de la contabilidad financiera del conglomerado.

No se aplican procedimientos de control perceptivo a los bienes muebles al momento de su recepción para dejar constancia mediante Acta, o en documento similar, de que el precio, la calidad y la cantidad se correspondan con las especificaciones aprobadas en las órdenes de compra, de servicios y/o contratos, para proceder posteriormente al registro formal en la contabilidad patrimonial, y en el libro auxiliar de bienes (inventario) del SAP.

Del Inventario de Bienes pertenecientes a FRIOSA, sede central, se extrajo una muestra constituida por 71 bienes muebles, equipos de computación y máquinas, por un monto total de Bs. 986.320,34, y que fue seleccionada considerando como criterio los activos de más reciente adquisición y su vida útil. En ese sentido, se determinó:

a) La cantidad de 41 activos, equivalentes al 57,74%, por Bs. 153.457,30, no fueron ubicados físicamente².

b) No existe un registro permanente de control de entradas, salidas y/o movimiento 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.

De la inspección realizada en fecha 02-10-2013 a una muestra de la flota de vehículos de FRIOSA, sede central, integrada por 36 unidades móviles de un total de 190, que representan 18,94 %, se observaron los particulares siguientes:

a) 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

1 El artículo 32 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos establece que “Las unidades administrativas que en cada ente u órgano del Sector Público administren Bienes Públicos, deberán llevar registros de los mismos (...)”

2 Es de significar que en la administración de los bienes y recursos públicos, los funcionarios y empleados públicos se registrarán por los principios, entre otros, de: transparencia, eficiencia, eficacia y responsabilidad, según lo establece el artículo 6 de la Ley Contra la Corrupción. 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 (...)”

actividades laborales, y 1 siniestrada fuera de las instalaciones de la empresa, cuya situación la Comisión de la CGR no logró constatar.

b) Un total de 2 unidades móviles se encontraban asignadas al proyecto de Comedor del Guri; 2 al proyecto de Comedor Macagua; 1 al proyecto Comedor de la empresa ALCASA; 1 al proyecto Comedor de la empresa CVG Bauxilum, S.A., en condición inoperativa; 1 al proyecto comedor Orinoco Iron, S.A.; 1 al centro panadero central de las instalaciones de FRIOSA; 1 siniestrada dentro de las instalaciones, y 4 inoperativas. En relación con los vehículos en condición de inoperativos, no se observaron gestiones por parte de las autoridades de FRIOSA tendentes a reparar o recuperar la operatividad de los mismos.

c) Se encontraron operativos 18 vehículos.

d) En la sede denominada “La Cartonera” se observaron vehículos (camiones, carros, *trailers* y camionetas cava) en desuso y/o desincorporados de la flota vehicular, ubicados de forma desordenada.

Un total de 2 unidades móviles no disponen de pólizas de seguros, referidas a los vehículos: Camioneta marca Mazda, año 2009 color blanco, serial N° 9FJUN84G490212798, placa N° A42AA1F y Camión Cava, marca Chevrolet, año 2008 color blanco, serial N° 8ZCFNJ1Y18V4011994, placa N° A52AN2G. En ese mismo orden:

a) Aun cuando FRIOSA realizó la declaración del siniestro ocurrido en el vehículo camioneta Toyota Hilux, color plata año 2009 identificada con la placa A48AE5F, la empresa aseguradora Seguros Horizonte, S.A. “rechazó el pago del siniestro alegando imprudencia del conductor; el cual infringió los artículos 152, 153, 154, 238 y 254 numeral 2, literal b del Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre (...)”. Lo cual conllevó a que la empresa Seguros Horizonte, S.A. rechazara el siniestro basándose en las condiciones particulares de la Póliza de Seguro de Casco de Vehículos Terrestres, cobertura amplia.

b) El vehículo tipo camioneta, modelo Mazda, año 2009, placa N° A42AA1F, se encontró en el taller ubicado en sede central de FRIOSA, desprovisto del motor.

c) La cantidad de 7 vehículos, modelos Ford Explorer Limited, Toyota Pickup, Chevrolet Pickup Luv, Hummer, Ford Mustang, Honda Civic y Terios, años: 2010, 2009, 2001, 2005, 2005, 2007 y 2008, res-

pectivamente, al momento de la adquisición forzosa, fueron retirados por los antiguos dueños del Complejo García Hermanos, S.A., sin observarse documento alguno que respalde la salida del activo de la empresa.

d) Un total de 7 vehículos que se detallan en el cuadro N° 16, 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 FRIOSA, tal como lo establece el artículo 1.724 del Código Civil, 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 determinado, con cargo de restituir la misma cosa.

**CUADRO N° 16
RELACIÓN DE VEHÍCULOS EN CONDICIÓN
DE COMODATO SIN CONTAR CON CONTRATO**

TIPO DE UNIDAD	AÑO	COLOR	SERIAL N°	PLACA N°
Camión Cava Iveco	2006	Blanco	8XVC658S06V304394	80N-DAU
Camión Cava Chevrolet	2008	Blanco	8ZCFNJ1Y18V4011994	A52AN2G
Camión Cava Chevrolet	1997	Blanco	8ZCM7H1J3W317572	37E-BAC
Camión Cava Mercedes	2007	Blanco	9VD6881567V517181	20V-MBI
Camión Cava Chevrolet	2001	Blanco	9GDNPR71L1B502312	53T-MAS
Camión Cava Chevrolet	2001	Blanco	9GDNPR71L1B501802	08U-FAH
Camión Cava Chevrolet	2002	Blanco	9GDNPR71L2B558104	80Y-FAH

Fuente: Cuadro informativo suministrado por la Consultoría Jurídica de FRIOSA.

e) Un total de 6 vehículos pertenecientes a la empresa FRIOSA descritos en el cuadro N° 17, a la fecha de la actuación de control, se encuentran bajo posesión de algunos trabajadores por convenio, en virtud de que con anterioridad al proceso expropiatorio los antiguos patronos y accionistas de la empresa, objeto de la medida expropiatoria, convinieron

en transferirles la propiedad de los mismos, dado que los trabajadores habrían cancelado un monto por la adquisición de los referidos vehículos. No obstante, este organismo contralor no evidenció soporte documental relativo al convenio de referencia³.

CUADRO N° 17
VEHÍCULOS PERTENECIENTES A LA EMPRESA FRÍOSA
REGISTRADOS EN EL INVENTARIO DE BIENES
MUEBLES, SIN DOCUMENTO DE CONVENIO

TIPO DE UNIDAD	N° CÓDIGO CONTABLE	AÑO DE REGISTRO CONTABLE
Ford Fiesta	40178	2008
Eco Sport	40184	2007
Ford Fiesta	40190	2009
Ford Fiesta	40198	2009
Ford Fiesta	40204	2010
Cherokee Sport	40185	2007

Fuente: Información Suministrada por la Coordinación de Bienes a través del registro SAP.

Las bases de la estructura metálica de los anaqueles están parcialmente deterioradas, el techo del almacén presenta filtraciones y los extractores de aire están inoperativos⁴. Igualmente, se constató:

- a) Presencia de aguas estancadas en los pasillos de los anaqueles.
- b) El sistema de iluminación del almacén proporciona una intensidad de iluminación poco adecuada.
- c) El baño de caballeros ubicado en el área de almacenamiento está parcialmente provisto de servicios básicos, mantenimiento y de recursos para la higiene personal.
- d) Presencia de desechos sólidos (cajas) almacenados en los pasillos del depósito.

3 Sobre los particulares descritos en los párrafos anteriores del presente informe, se reitera lo señalado en el artículo 3 de las Resolución N° DM/N° 118 de fecha 08-12-2011, la cual 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, practicados por los órganos y entes de la Administración Pública Nacional.

4 Al respecto, el artículo 69 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos 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.

e) Las instalaciones del citado almacén carecen de sistemas de detección de incendio.

f) Los extintores del sistema contra fuego no son suficientes, y a los existentes no se les da el mantenimiento adecuado, apreciándose además que la manguera del sistema contra incendio estaba desconectada.

En resumen, la empresa carece de planes y programas de mantenimiento preventivo, correctivo y sistemático sobre la totalidad de los bienes muebles e inmuebles del Complejo, y cuando ocurren las fallas no son atendidas y corregidas con prontitud. En su defecto, solo cuenta con los cronogramas de mantenimiento correspondientes a la Cocina Central y al Centro Panadero, destacándose las actividades de mantenimiento a la campana de extracción, planchas, cava de conservación, amasadoras, pero que no satisfacen en su totalidad lo ya señalado en el artículo 3 de la Resolución N° DM/N° 118 de fecha 08-12-2011. Esta situación vulnera las normas que regulan las buenas prácticas de almacenamiento de alimentos para el consumo humano, y coloca en condiciones de riesgo la adecuada conservación y salvaguarda de los activos, específicamente el almacén de mercancía seca.

De 14 cavas de refrigeración inspeccionadas en fecha 03-10-2013, 6 se encontraron inoperativas. Además:

a) Las máquinas de la Sala N° 1 que alimentan a las cavas N° 4, 5, 6, 7 y 8 requieren cambio de la bomba de aceite; limpieza y mantenimiento general, así como gas refrigerante, a su vez esta Sala requiere el mantenimiento y/o reemplazo del cielo raso.

b) Las máquinas de la Sala N° 2 que alimentan las cavas N° 11, 12, 13 y 14, el túnel de congelamiento y la sala de procesamiento de pollo, representativas de 37% del área de almacenamiento en frío de la sede central, tienen 2 de los 4 compresores dañados.

c) No se hace mantenimiento básico a las paredes y pisos del área de conservación del almacén en frío. La nevera-vitrina de exposición de alimentos se encuentra en estado avanzado de deterioro.

d) La cava N° 7 presenta problemas con los difusores, lo que no permite que cumpla su función de refrigerar.

e) El sistema automático de apertura y cerrado de la puerta de la cava N° 5 se encuentra inoperativo.

f) Las balanzas romanas ubicadas en el área de conservación se encuentran inoperativas⁵.

En la inspección realizada en fecha 08-10-2013 a 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. Asimismo, en la inspección practicada en fecha 07-10-2013 al Centro Panadero, se observó:

a) De las 2 cavas de conservación, una está operando al 30% aproximadamente, mientras que la otra se encontró operando cerca de 50% de su capacidad, y además no se les presta mantenimiento.

b) De los 4 hornos que posee el Centro Panadero, 2 giratorios y 2 de pastelería de tres pisos, se constató que estos últimos estaban inoperativos⁶.

c) Las maquinarias inoperativas se encuentran en el mismo sitio que las maquinarias operativas.

d) Se observó poca organización en el almacenamiento de la materia prima del Centro Panadero.

En el área de entrada principal de la Cocina Central y el Centro Panadero se verificó, específicamente en el Almacén N° 1, la presencia de

5 Sobre los particulares descritos, el artículo 69 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos 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, 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”. De igual manera, el artículo 3, aparte cuarto de la Resolución N° DM/ 118 de fecha 08-12-2011, antes citada, y el artículo 26 de las Normas sobre Buenas Prácticas de Fabricación, Almacenamiento y Transporte de Alimentos para el consumo humano establecen que el establecimiento debe disponer de recipientes, áreas e instalaciones apropiadas para la recolección y almacenamiento de los residuos.

6 En relación con los equipos inoperativos antes señalados, el artículo 30 de las Normas sobre Buenas Prácticas de Fabricación, Almacenamiento y Transporte de Alimentos para el Consumo Humano establece que los equipos y utensilios del establecimiento deben estar acordes con el tipo de alimento a elaborar, al proceso productivo y a la máxima capacidad de producción prevista. Los mismos deben entre otros aspectos, estar instalados y mantenidos de manera que desempeñen adecuadamente el uso previsto.

bienes de FRIOSA en total abandono y/o desincorporados, sin que conste la existencia de registros documentales o físicos de control de los bienes allí almacenados.

En resumen, las fallas en la corrección oportuna y en el mantenimiento de los equipos limitan la operatividad de los mismos, lo que no asegura la continuidad del proceso productivo de manera óptima.

De la revisión efectuada a los reportes de Cuentas por Cobrar a la fecha del 30-06-2013, suministrados por la Coordinación de Cuentas por Cobrar, correspondientes a los clientes pertenecientes a empresas básicas del sector público por concepto de venta de alimentos servidos para comedores de las mismas, se observó un total de Bs. 70.368.852,79, y se verificó de acuerdo con la 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, de donde se deduce que las acciones de cobro no han sido razonablemente efectivas, oportunas y suficientemente diligentes, lo cual eventualmente pudiera afectar las acciones e intereses de la empresa.

De igual manera, también se observó, conforme a las cláusulas Novena de los contratos suscritos con las empresas ALCASA y CVG Bauxilum; Octava de CORPOELEC (Guri y Macagua); y Cuadragésima Octava de Orinoco Iron, que 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, contemplando cada Cláusula en términos generales, lo siguiente: la contratista facturará semanalmente el servicio de comida, el cual será pagado a los 30 o 45 días, según cada caso, previa presentación de valuación de servicio prestado con los soportes, informe de relación de comidas servidas en los comedores y original y copia de las facturas comerciales.

De la revisión efectuada a las acciones emprendidas a través de la División de Administración de Comedores de FRIOSA, dirigidas a los deudores para el cobro de tales acreencias, solo se evidenciaron las gestiones de cobranza realizadas mediante 10 comunicaciones, las cuales fueron iniciadas en fecha 17-05-2012 hasta la fecha 09-08-2013, aunque el inicio de la gestión de la Junta Administradora *ad hoc* actual comenzó en fecha 08-12-2011.

Del reporte de Cuentas por Cobrar indicado anteriormente, se observó que existen facturas emitidas a otros entes y organismos públicos; compañías que conforman el Complejo GAISA (Inversiones Koma, S.A. y Delicatesses la Fuente, S.A.); empresas privadas y accionistas de FRIOSA, 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, aproximadamente, por la cantidad total de Bs. 323.798,15; 4.462.759,59; 2.402.484,94 y 144.636.504,55, respectivamente, por lo que al igual que lo antes expuesto, tampoco han sido efectivas y oportunas las acciones de cobro, sin existir además evidencias documentales donde consten que las mismas hayan sido emprendidas por la dependencia competente, 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 empresa⁷. Asimismo, se determinó que no se contempló formalmente el plazo de vencimiento del crédito para el pago de las obligaciones contraídas por los citados clientes.

Mediante la revisión al inventario con corte a la fecha del 01-10-2013, suministrado a este organismo Contralor (información obtenida de la Coordinación de Bienes), se determinó que durante el traslado a FRIOSA de activos que se encontraban asignados a Inversiones Koma, S.A. faltaron 89 bienes de un total de 387, equivalentes a 22,99%.

Consideraciones finales

Conclusión

Un total de 65 bienes (máquinas y equipos de computación) que totalizan Bs. 705.558,71, no fueron registrados en el inventario de bienes generado por el SAP y 41 activos por un monto total de Bs. 153.457,30, no fueron ubicados físicamente, destacándose que la empresa no dispone de un registro permanente de control de entradas, salidas y/o movimientos de los bienes muebles. De la verificación a 36 unidades móviles, se determinó que 18 se encontraron en condiciones operativas; 2 siniestradas; 4 inoperativas; 4 sobre las cuales no se logró evaluar su operatividad por encontrarse en actividades laborales, y 8 por estar asignadas a los pro-

⁷ Al respecto, el artículo 479 del Código de Comercio 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.

yectos (comedores de empresas básicas). Por otra parte, 2 se encontraban en calidad de préstamo sin documento donde conste la asignación de las mismas al ente público correspondiente.

Por otra parte, al momento de la adquisición forzosa, 7 vehículos fueron retirados por los antiguos dueños del Complejo, sin observarse documento alguno que respalde la salida del activo de la empresa; 5 vehículos fueron otorgados en calidad de comodato sin constar en soporte documental su formal asignación; y 6 vehículos se encontraron bajo posesión de trabajadores por convenio sin documento formal.

Respecto a las condiciones físicas de los bienes inmuebles (almacén de mercancía seca) se constató una subutilización del almacén, debido a que sólo 20% de su capacidad estaba en uso. Asimismo, se observó deterioro en las bases de la estructura metálica de los anaqueles, presencia de aguas estancadas en los pasillos y desechos sólidos, filtraciones en el techo del almacén e inoperancia de los extractores de aire en el baño de caballeros. El almacén carece de sistema de detección de incendios. Por su parte, de 14 cavas de refrigeración, 6 se encontraron fuera de servicio, las máquinas que alimentan a 9 cavas requieren mantenimiento general y las balanzas romanas del área de conservación están inoperativas. Igualmente, se observaron fallas de mantenimiento correctivo en 2 cavas y 4 hornos ubicados en el Centro Panadero. Dado lo anterior, se desprende que FRIOSA carece de planes y programas de mantenimiento preventivo, correctivo y sistemático sobre la totalidad de los bienes muebles e inmuebles que garanticen la conservación y salvaguarda.

Las Cuentas por Cobrar a la fecha del 30-06-2013, por concepto de servicios prestados a comedores de empresas básicas del sector público, ascienden a un total de Bs.70.368.852,79, que de acuerdo con la fecha de facturación, se encuentran vencidas con plazos entre 85 y 2.204 días, los cuales superan el tiempo otorgado, aunado a que los contratos suscritos con las empresas básicas en su mayoría no contemplan cláusulas de penalización, por lo que las gestiones de cobro de las acreencias han sido poco efectivas.

De manera similar, existen facturas con vencimientos que varían entre 210 y 396 días; 120 y 635 días; 60 y 1.825 días; y 1.030 y 1.395 días aproximadamente, correspondientes a otros entes y organismos públicos; y a compañías que conforman el Complejo García Hermanos,

S.A. (GAISA) (Inversiones Koma, S.A. y Delicateses la Fuente, S.A), las cuales son empresas privadas y accionistas de FRIOSA, por los montos de Bs. 323.798,15; 4.462.759,59; 2.402.484,94 y 144.636.504,55 en el mismo orden, determinándose que no se contempló formalmente el plazo de vencimiento del crédito, siendo además que no existen evidencias documentales sobre la cobranza efectuada, por lo que tampoco las acciones de cobro han sido efectivas y oportunas, lo cual restringe la disponibilidad de flujo de efectivo para cubrir gastos operativos y de inversión.

Recomendaciones

Diseñar, aprobar formalmente, 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, de acuerdo con la naturaleza de cada activo, su adecuada preservación en condiciones de uso.

Girar las instrucciones a la Dependencia competente para contratar las pólizas de seguros necesarias, de conformidad con las políticas establecidas por el Complejo, con el objetivo de proteger los bienes que tengan bajo su custodia y cubrir los distintos riesgos o siniestros que pudieran ocurrir.

Girar las instrucciones necesarias para que periódicamente se practique la verificación física del inventario a través de funcionarios independientes del manejo y registro de bienes e inventario, con el propósito de determinar objetivamente la situación y el análisis comparativo de la realidad del almacenamiento con los registros contables.

Adoptar las medidas pertinentes para que, a través de la Dependencia competente, se apliquen procedimientos de control perceptivo a los bienes muebles al momento de su adquisición, con el fin de dejar constancia mediante Acta de que el precio, calidad y 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 y en el libro auxiliar de bienes (inventario) respectivo.

Instar a las dependencias que conforman la estructura organizativa de FRIOSA a notificar a la Dirección de Administración o a su equivalente, sobre 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.

Instar a la Dirección de Consultoría Jurídica para que, previo al otorgamiento de préstamos de activos del Complejo, se elabore un contrato de comodato en el cual consten en las disposiciones, los términos y condiciones del mismo, señalando en forma expresa la asignación, uso determinado, tiempo, persona responsable y devolución, que permitan facilitar los mecanismos de control y el seguimiento a los efectos de garantizar la preservación y restitución de los bienes.

Implantar acciones de forma inmediata que garanticen la cobranza de las acreencias con entes y organismos públicos, compañías que conforman el Complejo García Hermanos, S.A. (GAISA) y empresas privadas, cuyas cuentas por cobrar deberán ser clasificadas por fechas de antigüedad y vencimiento, de forma tal que se facilite el control interno mediante el análisis y las evaluaciones mensuales.

Establecer mecanismos efectivos de control de crédito y cobranza, de acuerdo con las condiciones de pago, gestionando a través de la dependencia competente del Complejo, 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.

Establecer en un lapso perentorio de 30 días hábiles políticas formales de crédito para formalizar los términos y condiciones de las negociaciones con los clientes del sector público y privado.

En atención a las debilidades y deficiencias observadas, y sobre la base de las recomendaciones contenidas en el presente Informe, la Junta Administradora *ad hoc* del Complejo García Hermanos, S.A. (Gaisa), como máxima autoridad deberá elaborar un plan para corregirlas y remitirlo a este máximo organismo contralor, en un lapso de 60 días hábiles.

FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES Y EXPERIMENTALES

Aspectos preliminares

Origen

Los resultados contenidos en este Informe Especial provienen de las Auditorías de Asuntos Financieros, Parciales y Selectivas, que la Contraloría General de la República (CGR), a través de la Dirección de Control del Sector Desarrollo Social, adscrita a la Dirección General de Control de la Administración Nacional Descentralizada, efectuó durante el período comprendido entre los años 2007 al 2011 en 12 entes descentralizados (Fondos de Jubilaciones y Pensiones) promovidos y creados por las universidades públicas que se indican a continuación:

CUADRO N° 18
FUNDACIONES, ASOCIACIONES Y SOCIEDADES CREADAS COMO FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES
OBJETO DE ACTUACIONES FISCALES POR LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA
(PERÍODO 2007-2011)

N°	ENTE	NATURALEZA JURÍDICA	UNIVERSIDAD	FECHA DE CREACIÓN
1	Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Personal Académico de la Universidad Simón Bolívar (FONJUSIBO)	Fundación	Universidad Simón Bolívar (USB)	18-09-81
2	Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Personal Obrero de la Universidad de Oriente (FONDUPODO)	Fundación	Universidad de Oriente (UDO)	10-05-92
3	Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Personal Docente y de Investigación de la Universidad de Oriente (FONDODO)	Fundación	Universidad De Oriente (UDO)	16-05-82
4	Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Personal Académico y Administrativo de la Universidad Nacional Experimental del Táchira (FJUNET)	Sociedad Civil	Universidad Nacional Experimental del Táchira (UNET)	16-12-82
5	Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Personal Docente y de Investigación de la Universidad Nacional Experimental Antonio José de Sucre (FONJUNEXPO)	Asociación Civil	Universidad Nacional Experimental Antonio José de Sucre (Unexpo)	16-10-96
6	Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Personal Docente y de Investigación de la Universidad del Zulia (FJPLUZ)	Fundación	La Universidad del Zulia (LUZ)	12-03-90
7	Fundación Fondo de Jubilaciones y Pensiones para el Personal Docente y de Investigación de la Universidad de Los Andes (FONPRULA)	Fundación	Universidad de los Andes (ULA)	25-05-99
8	Fondo de Jubilaciones y Pensiones para el Personal de la Universidad Nacional Abierta (FONJUPUNA)	Fundación (**)	Universidad Nacional Abierta (UNA)	15-04-91
9	Fundación Fondo de Jubilaciones y Pensiones para el Personal Docente y de Investigación de la Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado (FONJUCLA)	Fundación	Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado (UCLA)	08-06-82
10	Fundación Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Personal Docente y de Investigación de la Universidad Central de Venezuela (FONJUCV)	Fundación	Universidad Central de Venezuela (UCV)	14-11-77
11	Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Personal Docente y de Investigación de la Universidad de Carabobo (FOPEDIUC)	Asociación Civil	Universidad de Carabobo (UC)	09-07-85
12	Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (FJPUPEL)	Fundación	Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL)	03-06-91

Fuente: Actas Constitutivas y Estatutarias de los Fondos.

(**) Disuelta en fecha 09-12-2010.

Alcance

De todos los entes descentralizados (Fondos de Jubilaciones y Pensiones) identificados en el Cuadro N° 18 de este Informe, que en adelante se identificaran como Fondos, fueron seleccionados los rubros de sus estados financieros que se indican a continuación: Préstamos por Cobrar, Cuentas Patrimoniales, Ingresos, Egresos y Utilidades. Desde el punto de vista cuantitativo, la sumatoria de los rubros referidos para los 12 entes a la fecha del 31-12-2011, se detallan en el cuadro siguiente:

CUADRO N° 19
RUBROS DEL ACTIVO A LA FECHA 31-12-2011,
SELECCIONADOS DE LOS ESTADOS FINANCIEROS
DE LOS 12 ENTES DESCENTRALIZADOS
(EXPRESADOS EN BOLÍVARES)

CONCEPTO	Bs.
Ingresos	572.759.378,45
Egresos	181.580.559,42
Utilidad	390.760.437,52
Activos (préstamos por cobrar)	3.223.568.402,07
Inversiones financieras	1.509.704.921,42
Contribuciones	98.323.141,90
Aportes (trabajadores y universidades)	431.070.214,05
Patrimonio	4.628.757.436,20

Fuente: Estados Financieros de los Fondos a la fecha 31-12-2011.

En igual sentido, las actuaciones fiscales se circunscribieron a la revisión de las operaciones desarrolladas por las Fundaciones, Asociaciones y Sociedades, como fondos de jubilaciones y pensiones de las universidades, durante el período comprendido entre los años 2007 al 2011, relacionadas con los aspectos siguientes:

- a) Cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Acta Constitutiva de los fondos en relación con su objeto de creación.
- b) Aspectos económicos y financieros relativos a las contribuciones del Fondo para el pago de jubilaciones y pensiones por las universidades, así como en lo atinente a los aportes recibidos de las universidades y de sus trabajadores.

Objetivos generales y específicos

El objetivo general de la auditoría es determinar el cumplimiento de la misión institucional encomendada en las respectivas Actas Constitutivas y Estatutarias de las Fundaciones, Sociedades y Asociaciones, en especial en lo atinente a la “contribución” en el financiamiento o pago de jubilaciones y pensiones del personal de las universidades.

Los objetivos específicos de la auditoría son:

a) Cuantificar las “contribuciones” de los Fondos para el pago de jubilaciones y pensiones del personal de las respectivas casas de estudios, en función de las retenciones o aportes recibidos, atendiendo a su objeto de creación y capacidad operativa.

b) Establecer si las actividades económicas y financieras, así como aquellas de la naturaleza de las operaciones se corresponden con la misión y visión institucional de las Fundaciones, Sociedades y Asociaciones.

Enfoque

En el plano conceptual las actuaciones se enmarcaron en los lineamientos de control posterior, conforme a las disposiciones consagradas en 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, además de considerar las particularidades del régimen de jubilaciones y pensiones de las universidades, así como la creación de fundaciones, asociaciones y sociedades, bajo la forma de fondos de jubilaciones y pensiones; mediante aportes personales e institucionales, y correlativamente la obligación de éstos de contribuir para sufragar la nómina pasiva de las universidades patrocinantes.

Métodos, técnicas y procedimientos

Para la consecución de los objetivos propuestos fueron utilizados métodos, técnicas y procedimientos de aceptación general, en concordancia con las Normas Generales de Auditoría de Estado (Gaceta Oficial N° 40.172 de fecha 22-05-2013, a saber:

a) Remisión de oficios a los Auditores Internos de las universidades y al Contralor del estado Sucre, suscritos por la Contralora General de la República (E), donde se les autorizaba realizar la actuación fiscal

en los entes descentralizados que manejan los fondos de jubilaciones y pensiones de esas casas de estudio.

b) Revisión del marco legal y sub-legal que rige las actividades relacionadas con las fundaciones, asociaciones y sociedades que manejan los Fondos.

c) Coordinación de los equipos de trabajo de las Unidades de Auditoría Interna de las universidades y la Contraloría del Estado Sucre, por medios informáticos.

d) Acreditaciones, designaciones, requerimientos de información, actas fiscales, entrevistas, cuestionarios y examen o revisión de los archivos y registros documentales.

e) Valoración de la documentación recabada y vinculada con los procesos, transacciones administrativas y financieras que soportan las operaciones y procedimientos realizados por el Fondo.

f) Entrevistas a los funcionarios responsables de los fondos, y de las universidades.

g) Solicitud de recaudos y aplicación de cuestionario genérico y de control interno.

Características generales

Características generales del objeto evaluado

En general, las universidades nacionales promovieron la creación de entes descentralizados (fondos) con la finalidad de atender el régimen de jubilaciones y pensiones de su personal, docente, administrativo y obrero, para desarrollar un régimen particular de seguridad social mediante diversas modalidades de gestión, entre otros regímenes prestacionales, otorgándole la garantía de la jubilación a su personal, igualmente recogido como un derecho de seguridad social en los artículos 80 y 86 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Gaceta Oficial N° 36.860 de fecha 30-12-99, y su Enmienda N° 1 de fecha 15-02-2009, Gaceta Oficial. N° 5.908 Extraordinario de fecha 19-02-2009). En este sentido, los entes descentralizados (fondos) fueron creados atendiendo los criterios jurídicos siguientes: a) Ley de Universidades (Gaceta Oficial N° 1.429 Extraordinario de fecha 08-09-70), promulgada en vigencia de la Constitución de la República de Venezuela del año 1961, que consa-

gró en su artículo 102 el régimen de jubilaciones y pensiones, y en su artículo 114, la obligación de la Universidad de velar por el bienestar social del profesorado; b) Las Pautas Reglamentarias sobre Jubilaciones y Pensiones del Profesorado de las Universidades Nacionales (Gaceta Oficial N° 30.937 de fecha 09-03-76), cuyo artículo 8 establece que las universidades deben crear un fondo para atender las pensiones y jubilaciones, constituido por un aporte mensual y obligatorio que harán las universidades y aquellos aportes que reciban de todos los miembros del personal docente y de investigación.

Consecuentemente, las universidades, con fundamento en su autonomía, han creado entes descentralizados bajo la forma de fundaciones, asociaciones y sociedades, cuya regulación se encuentra prevista en el Código Civil de Venezuela (Gaceta Oficial N° 2.990 Extraordinario de fecha 26-07-82), en el que se encuentran clasificadas como personas jurídicas de derecho privado, aun cuando su constitución emane de la voluntad de una persona pública del Estado; por consiguiente, tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente del ente que las creó.

Cada Fondo creado y dirigido por las universidades, tiene su propio régimen normativo de administración, consistente en: a) Acta Constitutiva y Estatutaria, b) Reglamentos Internos (Generales, de Jubilaciones y Pensiones), y c) Actas de Sesión de los Consejos Universitarios u órganos equivalentes (en las cuales se aprueban y modifican los Estatutos).

En lo concerniente al manejo de los recursos financieros de cada Fondo, los regímenes de autorización están generalmente a cargo de una Junta Directiva, cuyos miembros son nombrados por las autoridades competentes de los organismos creadores de los entes (universidad y gremios a los cuales pertenecen los afiliados). La Junta Directiva de éstos está dotada de atribuciones para orientarlos, aprobar su presupuesto, dictar reglamentos internos, establecer la organización interna, y observar el cumplimiento de sus Estatutos, entre otros.

Cada ente dispuso conforme a su normativa, que sus ingresos estarán constituidos por: a) los aportes de las universidades, b) los aportes del personal afiliado, c) los ingresos provenientes de las rentas e intereses producto de las operaciones realizadas con los fondos en el mercado financiero e inmobiliario, d) por Bienes que se adquieran por cualquier

título, y cualesquiera otros ingresos, e) los recursos que formaron parte para su constitución, y f) el monto acumulado, si lo hubiere. En ese sentido, los aportes del personal docente y de investigación, al igual que los aportes de las universidades, se manejan y operan así: los aportes efectuados por las universidades (aporte institucional) y de los trabajadores, tienen como destino la formación patrimonial de los fondos de las fundaciones, asociaciones y sociedades, para el cumplimiento de su objeto, y están establecidos en porcentajes que oscilan entre 1,00% y 6,00%, que se descuenta al personal y que aportan las respectivas universidades, calculados con base en la nómina global del personal de cada universidad (anteriormente activos y pasivos, y solamente activos a partir del año 2003), por lo que los porcentajes varían significativamente entre las universidades y fondos que integran el sistema universitario.

Los fondos de jubilaciones y pensiones, según sus actas constitutivas, están facultados para realizar actos lícitos de naturaleza civil y mercantil, con el objetivo de obtener rentabilidad en los mercados financieros e inmobiliarios, sin comprometer la liquidez necesaria para el cumplimiento de su propósito. Generalmente las modalidades de inversión las constituyen colocaciones financieras, títulos y bonos, inversiones en inmuebles, y el otorgamiento de préstamos al personal afiliado con tasas preferenciales respecto a las del mercado.

Las denominadas “contribuciones”, de acuerdo con las disposiciones legales y estatutarias, algunas desarrolladas por las universidades, y los Fondos, son los recursos financieros a través de los cuales los Fondos ayudan a las universidades en el financiamiento del pago de las jubilaciones y pensiones. Estas “contribuciones” se efectúan según la particularidad de cada Fondo, calculadas en función de un porcentaje de la utilidad neta o rendimiento de sus operaciones (entre 10,00% y 70,00%), o condicionadas para su procedencia, a la condición de que la utilidad o rendimiento alcancen 10,00% de la nómina pasiva. En otros casos queda a discreción del nivel directivo del Fondo.

Marco regulatorio

En el plano normativo, se consideró el ordenamiento legal y sublegal vinculado con el régimen de control fiscal y la normativa aplicada a las universidades; el régimen de jubilaciones y pensiones del personal; y el régimen de los entes descentralizados creados por las universidades

bajo el formato de las fundaciones, asociaciones y sociedades, para el manejo de los Fondos de prestaciones de sus trabajadores y que regula la materia objeto de análisis. A tal efecto fueron considerados los instrumentos siguientes:

a) Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), Gaceta Oficial N° 36.860 de fecha 30-12-99, y su Enmienda N° 1 de fecha 15-02-2009 (Gaceta Oficial N° 5.908 Extraordinario de fecha 19-02-2009).

b) 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 modificación (Gaceta Oficial N° 6.013 Extraordinario de fecha 23-12-2010).

c) Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), Gaceta Oficial N° 5.890 Extraordinario de fecha 31-07-2008.

d) Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, Gaceta Oficial N° 37.600, de fecha 30-12-2002, y su Reforma (Gaceta Oficial N° 39.912 de fecha 30-04-2012).

e) Ley de Universidades, Gaceta Oficial N° 1.429 Extraordinario de fecha 08-09-70.

f) Reglamento de la LOCGRSNCF, Gaceta Oficial N° 39.240 de fecha 12-08-2009.

g) Código Civil de Venezuela, Gaceta Oficial N° 2.990 Extraordinario de fecha 26-07-82.

h) Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97.

i) Normas Generales de Auditoría de Estado, Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, y su última actualización (Gaceta Oficial N° 40.172 de fecha 22-05-2013).

j) 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.

k) Pautas Reglamentarias sobre Jubilaciones y Pensiones del Profesorado de las Universidades Nacionales, Gaceta Oficial N° 30.937 de fecha 9-03-76.

l) Actas Constitutivas y Estatutos Sociales de los Fondos y sus modificaciones.

Observaciones derivadas del análisis

Una primera conclusión de la actuación fiscal de este máximo órgano de control, es que las fundaciones, asociaciones y sociedades creadas y dirigidas por universidades públicas, no han cumplido ni podrán cumplir en el futuro con la misión para la cual fueron constituidas, de atender directamente el pago de las jubilaciones y pensiones de las universidades nacionales. Este incumplimiento continuado y la imposibilidad estratégica y organizativa de superar las causas que lo originan, se debe y se expresa en las situaciones siguientes: los ingresos obtenidos por los entes durante el período comprendido entre los años 2007 al 2011, ascendieron a la cantidad de Bs. 572.759.378,45, producto de las inversiones financieras. Por su parte, los egresos se ubicaron en Bs. 181.580.559.42, por concepto de gastos de funcionamiento, según se detalla a continuación:

CUADRO N° 20
ENTES DESCENTRALIZADOS: INGRESOS Y EGRESOS AÑOS
2007 AL 2011 (EXPRESADO EN BOLÍVARES)

ENTE	INGRESOS	EGRESOS	RESULTADO	EGRESOS / INGRESOS (%)	RENTABILIDAD ECONÓMICA
FJPLUZ	61.565.585,54	14.976.308,30	46.589.277,24	24,33%	4,11
FJPUPEL	51.730.486,31	27.890.697,63	(*)23.787.289,65	53,92%	1,85
FONDODO	33.598.155,29	17.487.135,27	16.111.020,02	52,05%	1,92
FJOUPOUDO	9.089,10	1.937.692,78	-1.928.603,68	21.318,86%	0,00
FONJUCV	113.501.112,00	58.644.925,00	54.856.187,00	51,67%	1,94
FONJUSIBO	67.370.139,72	3.198.473,14	64.171.666,58	4,75%	21,06
FOPEDIUC	47.521.672,97	21.467.901,07	26.053.771,90	45,17%	2,21
FONPRULA	97.264.952,75	12.809.996,38	84.454.956,37	13,17%	7,59
FONJUNEXPO	17.728.203,57	15.890.537,02	1.837.666,55	89,63%	1,12
FJUPUNA	50.624.066,05	2.473.450,00	48.150.616,05	4,89%	20,47
FJUNET	3.687.306,25	882.410,85	2.804.895,40	23,93%	4,18
FONJUCLA	28.158.608,90	3.921.031,98	(**)23.871.694,24	13,92%	7,18
TOTALES	572.759.378,45	181.580.559,42	390.760.437,52	31,70%	3,15

Fuente: Estados financieros de los entes de los años 2007-2011.

(*) No se incluyeron Bs. 52.498,83, registrados incorrectamente como un Ingreso según lo refleja el Estado de Resultado correspondiente al año 2011.

(**) No se incluyeron Bs. 365.882,68, producto de aportes efectuados por la UCLA a FONJUCLA registrados incorrectamente como Ingresos, según lo refleja el Estado de Resultado correspondiente al año 2007.

Durante el período comprendido entre los años 2007 al 2011, las universidades públicas erogaron por nómina de su personal jubilado y pensionado Bs. 5.747.471.521,44, y los entes descentralizados, apenas contribuyeron con el 1,71% de dicha obligación (Bs. 98.323.141,90), pese a estar obligados a aportar por lo menos Bs. 367.213.387,36, tal como se observa en el cuadro siguiente. Esa situación verificada en la muestra de los entes seleccionados por este máximo organismo contralor, dentro del alcance del período que abarca los años 2007 al 2011, es reflejo del comportamiento histórico de los fondos desde el comienzo de su funcionamiento:

CUADRO N° 21
UNIVERSIDADES PÚBLICAS: NÓMINA PASIVA Y “CONTRIBUCIÓN” DE LOS FONDOS
(AÑOS 2007-2011)
(EXPRESADO EN BOLÍVARES)

ENTE	NÓMINA PASIVA UNIVERSITARIA	CONTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS			CONTRIBUCIÓN EFECTIVA NÓMINA PASIVA UNIVERSITARIA (%)
		OBLIGACIÓN ESTATUTARIA	EFFECTIVA	VARIACIÓN	
F.IPLUZ	485.168.243,09	27.637.904,27	18.400.000,00	9.237.904,27	0,04
F.IPUPEL	1.565.694.706,36	156.569.470,64	15.000.000,00	141.569.470,64	0,01
FONDOUDO	232.323.523,66	23.323.352,37	1.500.000,00	21.823.352,37	0,01
FOUJPOUDO	146.858.883,50	14.685.888,35	0,00	14.685.888,35	0,00
FONJUCV	1.452.085.578,56	50.652.455,02	32.581.363,14	18.071.091,88	0,02
FONJUSIBO	320.733.462,08	7.540.627,20	4.755.349,40	2.785.277,80	0,01
FOPEDIUC	394.166.204,07	4.345.389,44	4.345.389,44	0,00	0,01
FONPRULA	407.918.099,38	17.471.475,27	17.510.183,58	-38.708,31	0,04
FONJUNEXPO	216.517.701,00	21.651.770,10	265.856,34	21.385.913,76	0,00
FOUJUPINA	255.796.003,48	25.579.600,34	0,00	25.579.600,34	0,00
F.JUNET	92.654.572,64	N/D	965.000,00	N/D	0,01
FONJUCJA	177.554.543,62	17.755.454,36	3.000.000,00	14.755.454,36	0,02
TOTALES	5.747.471.521,44	367.213.387,36	98.323.141,90	269.855.245,46	1,71

Fuente: Estados Financieros de los Fondos de los años 2007-2011 y Actas de Junta Directiva.
N/D = No Disponible.

Durante el período en referencia, la “contribución” de los entes a las universidades para el pago de las jubilaciones y pensiones, representó 22,81% respecto al total de los aportes, según se detalla a continuación:

CUADRO N° 22
CONTRIBUCIONES DE LOS ENTES EN RELACION CON LOS APORTES RECIBIDOS (AÑOS 2007-2011)
(EXPRESADO EN BOLÍVARES)

ENTE	APORTES		TOTAL	CONTRIBUCIONES DE LOS ENTES	CONTRIBUCIONES APORTES TOTAL (%)
	TRABAJADORES	UNIVERSIDAD			
F-JPLUZ	9.805.293,72	13.209.409,50	23.014.703,22	18.400.000,00	79,95
F-JPUPEL	24.292.320,78	22.551.480,18	46.843.800,96	15.000.000,00	32,02
F-ONDODO	29.759.152,00	32.039.153,00	61.798.305,00	1.500.000,00	2,43
F-OJPOUDO	2.937.177,67	2.876.918,55	5.814.096,22	0,00	0,00
F-ONJUCV	42.268.768,26	42.268.768,26	84.537.536,52	32.581.363,14	38,54
F-ONJUSIBO	4.744.871,08	4.744.871,08	9.489.742,16	4.755.349,40	50,11
F-OPEDIUC	14.798.245,55	6.148.046,05	20.946.291,60	4.345.389,44	20,75
F-ONPRULA	38.758.831,07	25.660.446,64	64.419.277,71	17.510.183,58	27,18
F-ONJUNEXPO	7.302.914,00	5.860.442,99	13.163.357,99	265.856,34	2,02
F-OJUPUNA	10.029.147,34	10.857.579,06	*74.228.583,67	0,00	0,00
F-JUNET	1.916.209,43	1.362.086,86	3.278.296,29	965.000,00	29,44
F-ONJUCLA	9.928.000,82	13.608.222,58	23.536.223,40	3.000.000,00	12,75
TOTAL	196.540.931,72	181.187.424,75	431.070.214,04	98.323.141,90	22,81

Fuente: Fondos de Jubilaciones y Pensiones.

*Incluye la entrega efectiva al Fondo de Bs. 53.341.857,27, producto de los aportes acumulados desde su creación en el año 92 hasta el año 2007.

La baja capitalización de sus recursos y rendimientos provenientes particularmente de las deducciones mensuales efectuadas a trabajadores de las universidades, así como de los aportes y del manejo financiero de ambos rubros, con los cuales, además, los Fondos tienen que atender sus propios gastos de operaciones, no permiten un desarrollo estratégico patrimonial, ni siquiera a la par del creciente incremento de las erogaciones por pensiones y jubilaciones de las universidades, mucho menos a niveles que permitan alcanzar estados de sustentabilidad para cumplir con la estabilidad y regularidad su misión fundacional, tal como se muestra a continuación:

CUADRO N° 23
RELACIÓN PATRIMONIAL DE LOS FONDOS Y SUS UTILIDADES
CON LA NÓMINA PASIVA PAGADA POR LAS UNIVERSIDADES (AÑOS 2007-2011)
(EXPRESADO EN BOLÍVARES)

ENTE	PATRIMONIO	RESULTADO	NÓMINA PASIVA UNIVERSITARIA	PATRIMONIO/ NÓMINA PASIVA UNIVERSITARIA %	UTILIDAD/ NÓMINA PASIVA UNIVERSITARIA%
F.JIPLUZ	433.312.684,39	46.589.277,50	485.168.243,09	89,31	9,60
F.JIPEL	672.466.842,24	23.787.289,85	1.565.694.706,36	42,95	1,52
FONDODO	440.131.177,21	16.111.020,02,	232.323.523,66	189,45	6,93
F.OUPOUDO	14.477.239,05	-1.928.603,68	146.858.883,50	9,86	-1,31
FONJUCV	595.832.375,00	54.856.187,00	1.452.085.578,56	41,03	3,78
FONJUSBO	349.494.500,00	64.171.666,58	320.733.462,08	108,97	20,01
F.OFEDIUC	254.416.041,00	26.053.771,90	394.166.204,07	64,55	6,61
FONIPRULA	1.170.107.821,53	84.454.956,37	407.918.099,38	286,85	20,70
FONJUNEXPO	99.661.849,06	1.837.666,55	216.517.701,00	46,03	0,85
F.OUJUNA	284.675.377,37	48.150.616,05	255.796.003,48	111,29	18,82
F.JUNET	34.726.199,43	2.804.895,40	92.654.572,64	37,48	3,03
FONJUGLA	279.455.329,92	23.871.694,24	177.554.543,62	157,39	13,44
TOTALES	4.628.757.436,20	390.760.437,52	5.747.471.521,44	80,54	6,80

Fuente: Estados Financieros de los Fondos de los años 2007-2011

Como se observa en el cuadro que precede, los Fondos no han logrado construir un capital o patrimonio suficiente, cuyos rendimientos financieros o la utilidad del respectivo ejercicio económico, le permitan cubrir la nómina pasiva de las universidades. Incluso, el patrimonio se muestra inferior al pago de jubilaciones y pensiones (80,54%), y las ganancias oscilaron entre 1,31% y 20,70% de la nómina pasiva de las universidades, con un promedio para el período objeto de estudio de 6,80%.

La “contribución” acumulada efectiva de los entes a las universidades en los años 2007 al 2011 fue de Bs. 98.323.141,90 para atender la “nómina pasiva” (Bs. 5.747.471.521,44), por lo que tiene irrelevante utilidad y escasa significación cuantitativa debido a que: a) es apenas 1,71% de la nómina pasiva; b) respecto al monto acumulado de los recursos percibidos por descuento a trabajadores y aportes universitarios en el período (Bs. 431.070.214,04) solo representa 22,81%, c) en relación con el rendimiento o utilidad (Bs. 390.760.437,52), la “contribución” es de 25,17%. Es decir, las fundaciones, asociaciones y sociedades creadas para atender el pasivo de las pensiones y jubilaciones de las universidades públicas, apenas asignan a este propósito una mínima parte, no solo de los ingresos que aportan trabajadores y universidades, sino de los propios rendimientos que derivan de su administración, tal como se muestra en el cuadro que se presenta a continuación:

CUADRO Nº 24
“CONTRIBUCIÓN” DE LOS ENTES O FONDOS PARA EL PAGO DE LA NÓMINA PASIVA DE LAS UNIVERSIDADES
(AÑOS 2007-2011) (EXPRESADO EN BOLÍVARES)

ENTE	APORTE DE LOS TRABAJADORES Y DE LAS UNIVERSIDADES	RESULTADO	NÓMINA PASIVA UNIVERSITARIA	CONTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS	CONTRIB. EFECTIVA NÓMINA PASIVA (%)	CONTRIB.- APORTES TOTAL	CONTRIB.- RESULTADOS (%)
F_JPLUZ	23.014.703,22	46.589.277,50	485.168.243,09	18.400.000,00	3,79	79,95	39,49
F_JPUPEL	46.843.800,96	23.787.289,85	1.565.694.706,36	15.000.000,00	0,96	32,02	62,92
FONDOUNDO	61.798.305,00	16.111.020,02	232.323.523,66	1.500.000,00	0,65	2,43	9,31
FONJUPOUDO	5.814.096,22	-1.928.603,68	146.858.883,50	0,00	0,00	0,00	0,00
FONJUVCV	84.537.536,52	54.856.187,00	1.452.085.578,56	32.581.363,14	2,24	38,54	59,39
FONJUSIBO	9.489.742,16	64.171.666,58	320.733.462,08	4.755.349,40	1,48	50,11	7,41
FOPEDIUC	20.946.291,60	26.053.771,90	394.166.204,07	4.345.389,44	1,10	20,75	16,68
FONPRULA	64.419.277,71	84.454.956,37	407.918.099,38	17.510.183,58	4,29	27,18	20,73
FONJUNEXPO	13.163.357,99	1.837.666,55	216.517.701,00	265.856,34	0,12	2,02	14,47
FONJUPUNA	74.228.583,67	48.150.616,05	255.796.003,48	0,00	0,00	0,00	0,00
F_JUNET	3.278.296,29	2.804.895,40	92.654.572,64	965.000,00	1,04	29,44	34,40
FONJUCLA	23.536.223,40	23.871.694,24	177.554.543,62	3.000.000,00	1,69	12,75	12,38
TOTAL	431.070.214,04	390.760.437,52	5.747.471.521,44	98.323.141,90	1,71	22,81	25,14

Fuente: Estados Financieros de los Fondos de los años 2007-2011.

Los resultados de los exámenes practicados bajo la coordinación de este máximo órgano de control, desde distintos enfoques, sobre la estructura financiera de los Fondos, revelan un rendimiento de las operaciones financieras insuficiente para atender la misión de los entes, en buena parte explicable por la baja capitalización para incrementar el patrimonio, el cual debería superar con creces la nómina pasiva anual de las universidades para poder contribuir en forma significativa con el pago de jubilaciones y pensiones. La asimetría que se observa entre los aportes de trabajadores y universidades en relación con las “contribuciones” para el pago de jubilaciones y pensiones, además de los riesgos financieros y económicos, típicos del negocio financiero, y aunado a los reintegros de fondos que deben hacerse al personal jubilado de las universidades, hacen que la tendencia del conjunto de operaciones económicas y financieras de los entes no puedan equipararse al comportamiento o tendencia creciente de la nómina pasiva de las universidades. Esto ha hecho que el factor progresivo de atención de la misión institucional de los Fondos no se haya estructurado, y que no sea posible su materialización en el futuro, a objeto de fijar metas de rendimiento y capitalización:

CUADRO N° 25
RENDIMIENTO DE LAS INVERSIONES
FINANCIERAS DE LOS ENTES EN RELACIÓN
CON LA NÓMINA PASIVA DE LAS UNIVERSIDADES
(AÑOS 2007-2011)
(EXPRESADO EN BOLÍVARES)

ENTE	RENDIMIENTO	NÓMINA PASIVA DE LAS UNIVERSIDADES	RENDIMIENTO/ NÓMINA PASIVA DE LAS UNIVERSIDADES
FJPLUZ	57.543.569,68	485.168.243,09	11,86
FJPUPEL	425.768,00	1.565.694.706,36	0,03
FONDOUDO	22.799.832,13	232.323.523,66	9,81
FOJUPOUDO	67.893,17	146.858.883,50	0,05
FONJUCV	48.054.787,00	1.452.085.578,56	3,31
FONJUSIBO	26.849.308,00	320.733.462,08	8,37
FOPEDIUC	0,00	394.166.204,07	0,00
FONPRULA	28.465.922,03	407.918.099,38	6,98
FONJUNEXPO	3.041.055,33	216.517.701,00	1,40
FOJUPUNA	0,0	255.796.003,48	0,00
FJUNET	0,0	92.654.572,64	0,00
FONJUCLA	11.489.575,34	177.554.543,62	6,47
TOTALES	198.737.710,68	5.747.471.521,44	3,46

Fuente: Estados Financieros de los Fondos de los años 2007-2011.

En el cuadro anterior se observa, además, que durante el período comprendido entre los años 2007 al 2011, los rendimientos obtenidos por los entes en inversiones financieras apenas representaron en promedio 3,46% de la nómina pasiva de las universidades, lo que desfavorece el fundamento esencial de las operaciones de los entes y la razón de su creación, al presentar una rentabilidad que imposibilita el cumplimiento de sus obligaciones estratégicas.

En resumen, considerando que los entes descentralizados creados por las universidades como fondos, registran varios años de actividad económica y financiera (entre 16 y 35 años aproximadamente desde su creación), podemos inferir que las “contribuciones” para el pago de la nómina pasiva de las universidades públicas debieron provenir de los rendimientos financieros del capital (aporte institucional y de los trabajadores), más la capitalización de los rendimientos (factor progresivo del capital y las contribuciones). Por consiguiente, los resultados institucionales de los fondos traducidos en las “contribuciones”, no fueron proporcionales o razonables en relación con los aportes recibidos durante el período analizado (años 2007 al 2011), cuyo examen además reveló, entre otros aspectos, que los aportes recibidos por los entes, provenientes de las universidades, fueron irregulares, como son los casos de los Fondos: FJPLUZ, FJPUPEL, FONDOUDO, FONJUCV, FONPRULA, FONJUCLA, FONJUSIBO, los cuales, desde mayo del año 2010, y en el año 2011, por Resolución N° 082 del Consejo Nacional de Universidades (Gaceta Oficial N° 39.004 de fecha 28-08-2008), dejaron de percibir los aportes del personal jubilado y pensionado. Los Fondos: FJPLUZ, FJPUPEL, FONDOUDO, FONJUCV, FONPRULA y FONJUCLA, no recibieron aporte por parte de las universidades.

En la evaluación de los riesgos, este máximo órgano contralor evidenció en las actividades examinadas, que la mayoría de los Fondos tienen como política de inversión el otorgamiento de préstamos al personal del propio ente y de las universidades, lo cual no sólo es ajeno a los rubros de inversiones financieras de corta exigibilidad, sino que esa práctica constituye una desviación de la misión institucional hacia la atención de actividades que son más propias de las Cajas de Ahorro reguladas por la Ley de Cajas de Ahorro, Fondos de Ahorros y Asociaciones de Ahorros Similares, esta Ley establece, entre otras regulaciones, las previsiones que deben tomar dichas instituciones, a los fines de garantizar y salvaguardar

los ahorros de sus afiliados; protección de la cual carecen los recursos manejados por los Fondos creados por las universidades.

En el cuadro que se presenta a continuación, se hace una comparación entre las cantidades otorgadas en préstamo y las inversiones financieras acometidas por los entes:

CUADRO N° 26
RELACION DE PRÉSTAMOS E INVERSIONES FINANCIERAS (AÑOS 2007-2011)
(EXPRESADO EN BOLÍVARES)

ENTE	PRÉSTAMOS	INVERSIONES	NÓMINA PASIVA DE LAS UNIVERSIDADES	PATRIMONIO	INVERSIÓN/ NÓMINA PASIVA (%)	PRÉSTAMOS/ NÓMINA (%)	PRÉSTAMOS/ PATRIMONIO (%)
F.IJPLUZ	20.363.135,33	266.677.748,86	485.168.243,09	433.312.684,39	54,97	4,20	4,70
F.IJUPEL	481.927.208,53	50.550.810,44	1.565.694.706,36	672.466.842,24	3,23	30,78	71,67
FONDODO	1.426.787.542,72	157.977.914,81	232.323.523,66	440.131.177,21	68,00	614,14	324,17
F.OIJPDOUD	5.651.963,24	67.893,17	146.858.883,50	14.477.239,05	0,05	3,85	39,04
FONJUCV	307.983.515,00	280.447.576,93	1.452.085.578,56	595.832.375,00	19,31	21,21	51,69
FONJUSIBO	0,00	215.869.645,00	320.733.462,08	349.494.500,00	67,30	0,00	0,00
F.OPEDIUC	128.975.791,93	82.743.694,00	394.166.204,07	254.416.041,00	20,99	32,72	50,69
FONPRULA	725.936.839,91	358.833.720,31	407.918.099,38	1.170.107.821,53	87,97	177,96	62,04
FONJUNEXPO	17.481.159,74	47.527.791,40	216.517.701,00	99.661.849,06	21,95	8,07	17,54
F.OIJPUNA	0,00	0,00	255.796.003,48	284.675.377,37	0,00	0,00	0,00
F.JUNET	2.134.930,09	18.691.352,96	92.654.572,64	34.726.199,43	20,17	2,30	6,15
FONJUCLA	106.326.315,58	30.316.773,54	177.554.543,62	279.455.329,92	17,07	59,88	38,05
TOTALES	3.223.568.402,07	1.509.704.921,42	5.747.471.521,44	4.628.757.436,20	26,27	56,09	69,64

Fuente: Estados Financieros de los Fondos de los años 2007-2011

Como se observa en el cuadro anterior, los préstamos al personal superan las inversiones financieras en acciones y títulos valores. Éstas deberían constituir la principal actividad de los entes, toda vez que las características de este tipo de operaciones permiten la atención de sus obligaciones a corto plazo, para lo cual se requiere de alta rentabilidad y liquidez con razonable seguridad.

Por lo demás, los recursos destinados a préstamos distan de las operaciones legítimas de los fondos, limitando la disposición de recursos para mayores inversiones en el mercado financiero. De igual manera: a) estas prácticas exponen a efectos adversos los intereses institucionales, dado que los préstamos son operaciones que no se ajustan a la recuperación de capital y rendimientos de corto plazo, es decir, igual o menor a un año; b) los préstamos se destinaron al financiamiento de la adquisición de vehículos y viviendas; contingencias de salud; recreación y turismo; servicios de seguros; y préstamos especiales otorgados a los institutos de previsión, en algunos casos inversión no retornable; c) estas operaciones se hicieron en circunstancias desfavorables, con garantías insuficientes, debilidades en su control y seguimiento, así como morosidad superior a 5 años. Las actividades mencionadas, en síntesis, constituyen una desviación del objeto de los entes hacia otros proyectos o necesidades, en finalidades distintas a las previstas en los documentos constitutivos y normativos de los Fondos.

Además de las observaciones que preceden, en la muestra analizada se determinaron pérdidas financieras por Bs. 11.333.350,59, algunas de ellas derivadas de la naturaleza del negocio. Igualmente, se observaron pérdidas potenciales por la incursión de los Fondos en el mercado asegurador, en particular con una empresa de Seguros, por Bs. 7.204.000,00, que representó 84,13% de las acciones, la cual pudiera comportar descapitalizaciones futuras:

Finalmente es de señalar, que el Estado venezolano ha asumido la responsabilidad de pagar la nómina pasiva, asignando los recursos presupuestarios respectivos directamente a las universidades. Por su parte, la misión de los referidos Fondos no se ha cumplido: su aporte en el período objeto de análisis de los años 2007 al 2011, sólo representó en promedio 1,71% de la obligación asumida. La subsistencia de estas figuras jurídicas en el tiempo (fundaciones, asociaciones y sociedades, como Fondos de Jubilaciones y Pensiones) ha resultado, a todas luces ineficaz y onerosa.

CUADRO N° 27
COMPOSICIÓN ACCIONARIA:
EMPRESA DE SEGUROS (AÑOS 2007-2011)
(EXPRESADO EN BOLÍVARES)

ACCIONISTAS	N° ACCIONES	MONTO	% ACCIONES
Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Personal Docente y de Investigación de la Universidad de Oriente (FONDOUDO)	3.910	3.910.000,00	45,66%
Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (FJUPEL)	1.961	1.961.000,00	22,90%
Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Personal Docente de la Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado (FJPUCLA)	1.333	1.333.000,00	15,57%
TOTAL	7.204	7.204.000,00	84,13%

Fuente: Asamblea de Accionistas N° 31 de fecha 29-01-2009.

Consideraciones finales

Conclusión

La creación por las universidades de estos entes autónomos e independientes, para atender el régimen de jubilaciones y pensiones del personal universitario, con una antigüedad de 35 años aproximadamente, no ha logrado cumplir su propósito, a pesar de haber dispuesto de un capital acumulado constituido por los aportes de la nómina activa de los trabajadores universitarios y el correspondiente aporte institucional. En paralelo, el Estado venezolano, a través de los recursos asignados por el Ejecutivo Nacional a las universidades, ha asumido la responsabilidad de pagar la nómina pasiva, toda vez que la contribución de los entes o fondos, en el período objeto de análisis (años 2007 al 2011), solo representó, en promedio, 1,71% de la obligación asumida. Los Fondos en su evolución, ampliaron o modificaron su objeto de creación para atender finalidades sociales, deportivas y culturales de las casas de estudio, así

como a la ejecución de políticas de inversión (préstamos), desviándose del propósito de asumir el pago de jubilaciones y pensiones. Esta situación, reiterada en el tiempo, se ha mantenido sin que el Consejo Nacional de Universidades (CNU), los Consejos Universitarios u órganos similares, promuevan la adecuación de su normativa interna a los cambios legales surgidos, en particular con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS), Gaceta Oficial N° 37.600 de fecha 30-12-2002, para hacer posible, de esta forma, su integración al Sistema de Seguridad Social.

Recomendaciones

Vistos los resultados del análisis y con la autorización previa impartida por la Contralora General de la República en la Comunicación Interna N° 008 de fecha 19-12-2013, se formulan con carácter vinculante las recomendaciones dirigidas a las Juntas Directivas de los Fondos y a los Consejos Universitarios de las Universidades (o autoridad equivalente), cuya reconsideración mediante escrito razonado puede ser solicitada ante esta Contraloría, en paralelo con propuesta de sustitución, de conformidad con lo establecido en el artículo 48 de la LOCGRSNCF, en concordancia con el artículo 44 de su Reglamento (Gaceta Oficial N° 39.240 de fecha 12-08-2009), caso en el cual este organismo contralor procedería a ratificar las recomendaciones o a dar conformidad a la propuesta de sustitución.

A las Juntas Directivas de los Fondos de Jubilaciones y Pensiones:

a) Empezar de forma planificada y atendiendo a la particularidad que corresponda, la supresión de los respectivos Fondos, dada la comprobada imposibilidad técnica y financiera para cumplir con el objeto y misión que dio lugar a su creación.

b) Proceder a la cuantificación de los recursos financieros precisando su disponibilidad, con sujeción a las disposiciones legales aplicables, con el fin de integrarlos a la Tesorería de Seguridad Social, como aportes para ser acreditados a la cuenta individual del personal activo afiliado de los referidos Fondos.

c) Proceder a efectuar un inventario de los bienes muebles e inmuebles que conforman el activo fijo de los Fondos, y a transferirlos,

adscribirlos o cederlos, según corresponda, a las universidades vinculadas a cada Fondo.

A los Consejos Universitarios o nivel de autoridad equivalente de las Universidades:

a) Ordenar la supresión planificada de los mencionados Fondos; realizar el control y seguimiento de ese proceso, y garantizar que se cumpla el destino que debe dársele a los recursos patrimoniales derivados de tal acción.

b) Suspender a partir de la fecha del 01 de enero de 2014 cualquier tipo de aportes y retención destinados a los referidos Fondos.

Al Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria (MPPEU), al CNU, y a la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU):

a) Supervisar y realizar el seguimiento de la normativa sublegal interna dictada por las universidades, relacionadas con el surgimiento de figuras legales (fundaciones, asociaciones y sociedades), destinadas a la seguridad social, para impedir posibles desviaciones y garantizar la necesaria coordinación, homogeneidad, armonía y coherencia entre los entes del sector universitario.

b) Velar por el destino acordado a los recursos derivados de la supresión de los Fondos señalados.

c) Exigir y validar toda la información que resulte de las acciones emprendidas por las universidades, así como de los entes, según sus competencias, para acatar las recomendaciones formuladas por esta Entidad de Fiscalización Superior.

A la Tesorería de Seguridad Social:

a) Concretar con el MPPEU, el CNU y las universidades, en coordinación con los Fondos, la recepción de los recursos provenientes de los procesos de supresión.

b) Concretar con el MPPEU, el CNU y las respectivas universidades, las acciones pertinentes tendentes al diseño e implantación de la plataforma tecnológica, que permitan la liquidación, contabilización y verificación de los recursos que se aportan al Sistema de Seguridad Social por las universidades, derivados de la supresión de los Fondos.

c) Crear y mantener actualizada la historia previsional del personal activo y el registro de las universidades, que deben contribuir obligatoriamente al financiamiento del Sistema de Seguridad Social, así como del personal pasivo de las mismas, con el fin de efectuar el pago de las nóminas de jubilaciones y pensiones universitarias.

A la Superintendencia del Sistema de Seguridad Social:

a) Supervisar las acciones emprendidas por los Fondos en su proceso de supresión y vigilar el acatamiento de las recomendaciones formuladas por esta Entidad de Fiscalización Superior.

b) Realizar las acciones legales necesarias, a los fines de garantizar que los recursos provenientes de la supresión de los entes sean incorporados a la Tesorería de Seguridad Social y posteriormente sean utilizados para el pago de las nóminas de jubilaciones y pensiones universitarias.

c) Velar por el destino de los recursos derivados de la supresión de los Fondos.

d) Informar a la CGR sobre el destino de los Fondos bajo la administración de la Tesorería.

Al Ejecutivo Nacional, desarrollar el plan de implantación de la nueva institucionalidad del Sistema de Seguridad Social, con el fin de que sea acatado y ejecutado por todas las organizaciones e instituciones que ejercen funciones establecidas en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, y proceder a su Reglamentación correspondiente.

FUNDACIÓN DE EDIFICACIONES Y EQUIPAMIENTO HOSPITALARIO (FUNDEEH)

Aspectos preliminares

Alcance

La actuación se circunscribió a 8 centros asistenciales incluidos en la Red Hospitalaria Barrio Adentro III del Sistema Público Nacional de Salud (SPNS): Hospital Maternidad Concepción Palacios; Hospital de Niños Dr. José Manuel de los Ríos; Hospital Dr. José María Vargas de Caracas; Instituto Autónomo Hospital Universitario de Caracas (HUC); Servicio Autónomo Hospital Central de Maracay (SAHCM); Hospital Industrial de San Tomé; Hospital General del Oeste Dr. José Gregorio

Hernández y Hospital Militar Dr. Carlos Arvelo, para los cuales, la FUNDEEH había celebrado 100 contratos de obras, cuyo objeto era la adecuación y modernización tecnológica de los servicios que conformaban estos hospitales. En este sentido, se analizaron 64 expedientes de obras, por Bs. 274.173.962,70, y pormenorizadamente 10 empresas y 32 contratos, por Bs. 169.729.750,17. Adicionalmente, fueron evaluados aspectos de los controles internos de la Fundación, específicamente en el marco de las contrataciones efectuadas para la ejecución de las obras. Se realizó un análisis parcial y selectivo de la ejecución de los contratos de obras públicas de rehabilitación, ampliación y modernización.

Objetivos generales y específicos

Ejercer el control fiscal en aquellos organismos que ejecutan los programas sociales incorporados por el Ejecutivo Nacional en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

Los objetivos específicos de la auditoría son:

- a) Verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relativas a la selección de contratistas y la administración de los contratos.
- b) Comprobar el acatamiento de las cláusulas contractuales.
- c) Constatar la sinceridad, exactitud y legalidad de los compromisos y pagos en la ejecución de los contratos.
- d) Determinar la existencia de controles institucionales para obras públicas que acometa la FUNDEEH y su aplicación en las contrataciones objeto de análisis.

Características generales

Características generales del objeto evaluado

La FUNDEEH es una fundación del Estado adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Salud, (MPPS) creada mediante Decreto N° 4.965 de fecha 06-11-2006, (Gaceta Oficial N° 38.558 de fecha 07-11-2006), cuya actividad principal es la formulación y puesta en marcha del Plan Especial de Desarrollo y Ampliación de la Red Hospitalaria Nacional. Tiene por objeto apoyar la promoción, planificación, mantenimiento y construcción de edificaciones del SPNS, la coordinación, gerencia, financiamiento,

administración, ejecución y supervisión de los proyectos, obras, dotación y equipamiento de la Red de Servicios de Salud, prioritariamente de los hospitales generales y altamente especializados, que permita superar el déficit actual del Sistema y atender el incremento regular de las necesidades.

Mediante Resolución N° 398 de fecha 22-11-2006 (Gaceta Oficial N° 38.569 de la misma fecha), el MPPS resolvió iniciar la adecuación y modernización tecnológica de los hospitales de la Red Hospitalaria Barrio Adentro III y la construcción, dotación y puesta en marcha de hospitales generales y especializados previstos en Barrio Adentro IV, lo cual debería ser concluido en dos años, contados a partir de la publicación de la citada Resolución. Dentro de este contexto, el MPPS y sus entes adscritos fueron declarados en Emergencia Institucional. En ese sentido, la construcción, remodelación y ampliación de edificaciones y la compra de equipos destinados al equipamiento y modernización tecnológica de los hospitales del SPNS, se contratarían por el procedimiento de adjudicación directa, modalidad vigente para la fecha.

Observaciones derivadas del análisis

Para el momento en que se ejecutan los proyectos, la FUNDEEH no había dictado su Reglamento Interno, no poseía Manuales de Organización y Funcionamiento, ni Descriptivo de Cargos, e igualmente, carecía de un Plan Estratégico. A la fecha 27-05-2010 se dictó el Reglamento Interno y el Manual de Organización y Funciones, que comenzó a regir el 01-06-2010.

Se observó que la Fundación no aplica en sus procedimientos las tecnologías de la información y la comunicación, ni dispone de indicadores para monitorear y medir su desempeño. No se evidencia el uso de instrumentos de planificación y seguimiento del cumplimiento de su objeto legal, carencias y debilidades, lo que explica la imposibilidad de cumplir los requerimientos de este máximo órgano de control fiscal, relativos a la información acerca de la ejecución de las obras en los 8 centros de salud objeto de análisis durante los años 2007 al 2009. A la par de esa omisión, la citada Institución no supervisó, inspeccionó o evaluó, o hizo control técnico administrativo de las obras, ni de los términos de contratación establecidos entre la Fundación y las contratistas para el mejoramiento, ampliación y desarrollo de la Red Hospitalaria del SPNS, actividades que según el artículo 49 del Reglamento Interno sobre la Organización

y Funcionamiento de la FUNDEEH, debía coordinar con la Gerencia de Formulación y Evaluación de Proyectos, para la actualización y mantenimiento del sistema de monitoreo y control de obras en ejecución y avance de proyectos, planes, programas e inversiones en general, lo que le permitiría la información real y oportuna para la toma de decisiones. No se dio cumplimiento a las prescripciones de las Normas Generales de Control Interno, en particular de su artículo 18, en el sentido de que los responsables de la ejecución de planes, programas y proyectos deben informar a los niveles superiores correspondientes acerca de la situación de los mismos, con indicación de las desviaciones ocurridas, sus causas, efectos, justificación y medidas adoptadas.

Deficiencias generales en la ejecución y la contabilidad presupuestaria de la Fundación han imposibilitado un análisis sistemático de las operaciones atinentes a los contratos y su repercusión en el presupuesto de la Institución, en particular en los ejercicios de los años 2007, 2008, 2009 y primer trimestre de 2010. En consecuencia, no ha sido posible cerciorarse del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 6.013 de fecha 23-12-2010, en cuanto a la obligación de una correcta imputación de los compromisos financieros y los pagos a las correspondientes partidas del presupuesto o, en su caso, a créditos adicionales asignados a la Fundación; a la existencia de disponibilidad presupuestaria, de acuerdo con los créditos aprobados en los presupuestos de los años 2007, 2008 y 2009; a que los precios contratados fueran justos y razonables, máxime que las contrataciones estaban amparadas en el Decreto de emergencia institucional; que se cumplieran con las disposiciones legales y reglamentarias, atinentes a pagos, y que los compromisos asumidos fueran ciertos y debidamente comprobados.

De los 100 contratos de obras, 36 no reposaban en los archivos de la Fundación, y los 64 restantes, correspondientes a 8 hospitales, a los que finalmente se circunscribió el análisis de este máximo órgano de control, carecían de documentos comprobatorios sobre la selección y contratación de las empresas, la ejecución de las obras y de sus pagos.⁸

⁸ Mediante comunicación S/N° de fecha 27-07-2012, el Jefe del Departamento del Archivo Central de FUNDEEH, informó a la Comisión de esta Contraloría General, que desconocía información acerca de esos treinta y seis (36) contratos; que hasta el año 2010 FUNDEEH no dispuso de un área física de Archivo, y que hasta esa fecha sólo hubo depósitos de papeles en bolsas negras y en estanterías de metal, desconociéndose su procedencia y contenido. Que fue a partir

Se observó, asimismo, que 46 obras no poseían acta de terminación, que se reducen en el año 2013 a 30, considerando en este contexto que, además, no se dispuso de información sobre 11 contratos.

Por otro lado, un total de 34 expedientes de contratos de obras, carecen de documentos que justifiquen y sustenten los anticipos concedidos a las contratistas. Tampoco existe documentación concerniente a las valuaciones de obras para amortización de anticipo, ni relativa a las órdenes de pago, cheques emitidos, situación de las obras, ni evidencias de acciones por la Fundación, ante los incumplimientos de contratos.⁹

De 9 expedientes de contrataciones realizadas durante los años 2008, 2009 y 2010, en 6 no se evidenciaron las fianzas de anticipo, de fiel cumplimiento y laboral. En 2 contrataciones faltaron las fianzas laborales y en uno la de anticipo, no obstante a la obligación que establecen los artículos 99, 100 y 101 de la Ley de Contrataciones Públicas (LCP), Gaceta Oficial N° 38.895 de fecha 25-03-2008 y N° 39.165 de fecha 24-04-2009.

Al mes de junio del año 2012, la situación de los retrasos era la siguiente: 12 contratos con 4 años de retraso; 11 contratos con 5 años; 5 contratos con 3 años; y, 2 contratos con 2 años, todo ello con sucesivas y prolongadas paralizaciones durante largos períodos, con sus consecuencias en el incremento en los costos y en los deterioros físicos de la infraestructura y equipos, y la privación de servicios asistenciales a la ciudadanía.

del año 2011, cuando comenzó la clasificación, ordenación y organización de los expedientes, y para el 27-07-2012, se habían cuantificado novecientos sesenta (960) expedientes de obras, aun indebidamente estructurados, por cuanto los documentos reposan en diferentes tipos de carpetas, con duplicidad de copias.

9 El Director General de la FUNDEEH, mediante comunicación N° 000088 de fecha 28-08-2012, informó que la elaboración de las órdenes de pago por parte de la Gerencia de Administración y Servicios, se inició en mayo de 2011, y en relación con los expedientes de las obras correspondientes a los años 2007, 2008, 2009 y 2010, la Gerencia de Administración y Servicios no posee ningún documento en físico, ni copias certificadas, por cuanto todos los expedientes de obras, incluyendo facturas, recibos, actas, comprobantes de pago, entre otros documentos exigidos por la Ley, que se encontraban en esa Gerencia, fueron entregados en custodia a la Comisión de Evaluación Institucional de la FUNDEEH, designada mediante Resolución N° 187 de fecha 02-11-2010, publicada en la Gaceta Oficial N° 39.543 de fecha 02-11-2010. Sobre el particular se precisa mencionar que la Oficina de Administración y Servicios, de acuerdo con el Manual de Organización y Funciones, tiene como función principal de planificar, dirigir y coordinar la gestión administrativa y financiera de la FUNDEEH, mediante una adecuada utilización de los recursos presupuestarios, financieros y materiales, que garantice un servicio oportuno y de calidad, apegado a los principios que rigen la administración financiera pública.

Fueron seleccionadas 36 contrataciones bajo la modalidad de Concurso Privado previsto en la Ley de Licitaciones (LL), (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001), y su Reglamento (Gaceta Oficial N° 38.313 de fecha 14-05-2005), vigentes para la fecha, a través de invitación de 3 oferentes en cada caso, tal como consta en los Informes de Resultados de los Procesos de Concurso Privado, suscritos por representantes de la Unidad de Contratación. Los 36 procesos antes indicados fueron realizados sin los Actos Motivados emanados del Consejo Directivo que justificaran el procedimiento excepcional de Adjudicación Directa, establecido en el artículo 88 la LL.

Tampoco se evidenciaron los Actos Motivados procedentes de la Unidad encargada de efectuar las contrataciones, que justificaran la selección del oferente adjudicatario y las razones que imposibilitaron el uso de los mecanismos descartados, tal como lo prevé el artículo 29 del Reglamento Parcial del Decreto de Reforma Parcial de la LL (Gaceta Oficial N° 38.313 de fecha 14-05-2005).

Se encontró que 12 contrataciones fueron adjudicadas de conformidad con la Resolución N° 398 de fecha 22-11-2006, en la cual se declara en Emergencia Institucional al Ministerio de Salud (actualmente MPPS), en concordancia con la Resolución N° 160 de fecha 06-08-2007, sin que estuviera precedida por los Actos Motivados emanados del Consejo Directivo de la FUNDEEH, para la utilización del procedimiento excepcional de Contratación Directa, tal como lo establece el artículo 76 de la LCP. Debe señalarse, que aun cuando existe una Declaración de Emergencia Institucional del MPPS y de sus entes adscritos, la cual señala que las contrataciones se realizarían por el procedimiento de Adjudicación Directa, con delegación de su ejecución en la FUNDEEH, la emergencia comprobada prevista para los procedimientos de Contratación Directa, debieron estar justificadas en forma individual, tal como lo prevé el artículo 78 de la LCP.

Por su parte, 11 obras concluidas mostraron retrasos que oscilaron entre cinco 5 meses y 3 años con 10 meses, pese a que el tiempo que se fijó para su ejecución, conforme a las cláusulas de los contratos, no fue mayor a 6 meses para cada una.

En el análisis particular de 32 del total de los 64 contratos por Bs. 169.729.750,17, específicamente celebrados con 10 empresas, se observó lo siguiente:

Empresa A

El total de los 11 contratos celebrados en los años 2007, 2008 y 2009, fue de Bs. 102.364.358,88. Las obras serían ejecutadas en un lapso entre 5 y 9 meses, recibiendo la empresa un anticipo equivalente a 50% del monto total de cada contrato. Respecto a estos contratos la situación es la siguiente:

a) Se observó que 8 obras estaban inconclusas y 3 habían sido culminadas, según se evidencia en actas de terminación. No obstante, no existen Actas de Aceptación Provisional, Actas de Recepción Definitiva y Finiquito de las obras, de acuerdo con lo establecido en el artículo 86 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras¹⁰ (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario de fecha 16-09-96.

b) Alcanzada la fecha de culminación de la obra, no se evidenció el Acta de Terminación. A este respecto no existen evidencias de las acciones de la Fundación en los términos del artículo 90 de las CGCEO, referido a que la contratista pagará al ente contratante como cláusula penal una cantidad establecida en el documento principal por cada día de retraso en la terminación de la obra.

c) Diferentes argumentos se involucran para explicar las tardanzas: a) necesidad de modificación del proyecto original, b) demoras en el otorgamiento de divisas para la compra y traslado de materiales, así como la escasez de insumos eléctricos, y c) paralización de obras a solicitud realizada por el personal médico de los hospitales. Sin embargo, no existen soportes de estos argumentos, pese a que el artículo 73 de las CGCEO, establece que la contratista, deberá conocer el lugar y las condiciones donde se construirá la obra, y la Cláusula Décima Segunda de

10 Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras, “Artículo 86: El Contratista notificará por escrito al Ingeniero Inspector con (10) días calendario de anticipación, por lo menos, la fecha en que estime que serán terminados los trabajos con el fin de que se deje constancia de dicha terminación. Cuando los trabajos estén total y satisfactoriamente terminados a juicio del Ingeniero Inspector, se procederá a extender la referida constancia mediante Acta de Terminación que suscribirán el Ingeniero Inspector, el Ingeniero Residente y el Contratista, fecha en que cesarán las eventuales multas.”

los Contratos suscritos establece las causales en la que se puede justificar la paralización de las obras.

d) Respecto a un contrato se observó: i) la Constructora A solicitó prórroga por un lapso de 120 días, sin embargo, no se encontraron documentos que justificaran dicha solicitud, tal como lo establece el artículo 60 de las CGCEO¹¹; ii) la contratista solicitó a la Fundación el reconocimiento de deuda por Bs. 245.000,00, por gastos realizados, en vista de la decisión de rescindir el contrato, al considerar la Fundación que la obra no era una prioridad. No se encontró documentación relacionada con la rescisión ni se encontraron en el Departamento de Archivo informes emitidos por el Ingeniero Inspector¹²; iii) tampoco se evidenció la ejecución de garantías, cláusula penal o rescisión del contrato, conforme a lo convenido en las estipulaciones contractuales y a lo establecido en las CGCEO.

Empresa B

El monto total de contratación para la ejecución de las obras ascendió a Bs. 21.508.368,37, las cuales serían ejecutadas en un lapso de hasta 6 meses. Del análisis efectuado se evidenció:

a) Fue superado el lapso de ejecución referido, por períodos que van desde un 1 a 3 años.

b) Las paralizaciones y prórrogas se fundamentaron en lo siguiente: i) áreas donde se ejecutarían las obras ocupadas por equipos e instalaciones eléctricas; ii) otras áreas con tubos de descargas de aguas servidas y aguas blancas en reparación; iii) obras extras y/o complementarias, no previstas en el presupuesto inicial; y iv) suministro deficiente de materiales eléctricos, mecánicos y de construcción por parte de los proveedores¹³.

11 El artículo 60 de las Condiciones Generales para la Ejecución de Obras indica, que cuando el ente contratante tenga un atraso en los pagos de valuaciones por más de sesenta (60) días calendario por cantidades superiores al diez por ciento (10%) del monto total del contrato, más el porcentaje que represente el saldo no autorizado del Anticipo, el Contratista tendrá derecho a paralizar la ejecución de la obra hasta tanto se realice el pago, y en este caso se considerará otorgada una prórroga automática por tiempo igual al de la paralización. En todo caso, para ejercer este derecho, el Contratista deberá notificar al Ente Contratante su decisión de paralizar la obra por lo menos con siete (7) días calendario de anticipación.

12 El artículo 45, literal i de las Condiciones Generales para la Ejecución de Obras establece que el Ingeniero Inspector deberá notificar de manera inmediata, y por escrito, al ente contratante, cualquier anomalía con el fin último de establecer el control y la fiscalización de las obras en pro de prevenir cualquier contratiempo que pueda presentarse.

13 En los artículos 73 y 89 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de

c) Se evidenció Acta de Paralización, fundamentada en el atraso por más de 60 días calendario en el pago de la Valuación N° 2; sin embargo, no se observó en la información correspondiente la notificación por lo menos con 7 días de anticipación que debió realizar la empresa, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 60 de las CGCEO¹⁴.

d) No se evidenciaron Actas de Aceptación Provisional ni Definitiva de las obras, en inobservancia de lo señalado en los artículos 91 y 106 de las CGCEO, en concordancia con los párrafos tercero y cuarto de la Cláusula Séptima del Contrato.

e) Los trabajos de las obras relacionadas con 2 contratos se ejecutaron en su totalidad antes de la suscripción de los mismos, tal como se evidencia en las Actas de Inicio y Terminación de Obra, de lo cual se infiere la ejecución de obras sin contrato y sin garantías, incumplándose lo previsto en el numeral 3 del artículo 38 de la LOCGRSNCF.

f) No se observaron comunicaciones mediante las cuales se evidenciaran diligencias del Ingeniero Inspector para poner en conocimiento al ente contratante de las razones del retraso en la ejecución de las obras, según lo establecido en el artículo 45, literal i de las CGCEO, en concordancia con lo señalado en la cláusula sexta de los contratos.

Empresa C

El monto total de contratación para la ejecución de obras ascendió a Bs. 10.579.944,27. Las obras serían ejecutadas en un lapso de hasta 5 meses, estableciéndose un anticipo equivalente a 50% del monto total de la obra. La Comisión de esta Contraloría, observó:

a) En todos los contratos no se evidenció la terminación de los trabajos en los lapsos previstos, ni la justificación de su incumplimiento.

Obras, se dispone que la empresa deberá conocer el lugar y las condiciones donde se construirá la obra objeto del contrato, por lo que no tendrá derecho a reclamación alguna por dificultades y causas que le fueren directamente imputables; en todo caso, la empresa podrá solicitar una prórroga por lo menos con quince (15) días calendario de antelación a la fecha estimada de terminación de la obra.

14 El artículo 60 de las Condiciones Generales para la Ejecución de Obras, indica que, cuando el ente contratante tenga un atraso en los pagos de valuaciones por más de sesenta (60) días calendario por cantidades superiores al diez por ciento (10%) del monto total del contrato, más el porcentaje que represente el saldo no autorizado del Anticipo, el Contratista tendrá derecho a paralizar la ejecución de la obra hasta tanto se realice el pago, y en este caso se considerará otorgada una prórroga automática por tiempo igual al de la paralización de la obra. En todo caso, para ejercer este derecho, el Contratista deberá notificar al Ente Contratante su decisión de paralizar la obra por lo menos con siete (7) días calendario de anticipación.

b) No consta que la Fundación hubiere ejecutado las cláusulas penales en los términos del artículo 90 de las CGCEO, según el cual, cuando la contratista no terminare los trabajos en el plazo estipulado, pagará al ente contratante como cláusula penal una cantidad cuyo monto será fijado en el documento principal por cada día de retraso en la terminación de la obra.

c) Fueron suscritas actas de terminación y recepción definitiva de obras que no estaban concluidas. Éstas sólo deben suscribirse cuando los trabajos se encuentran total y satisfactoriamente terminados a juicio del Ingeniero Inspector, tal como lo establecen los contratos firmados y el artículo 86 de las CGCEO.

d) Existen actas e informes de paralización de obra por “problema” para la adquisición e importación de equipos, sin elementos o soportes que permitan justificar esas limitaciones¹⁵.

e) La contratista ejecutó obras complementarias sin la aprobación del ente contratante, y presentó de forma extemporánea la solicitud de variaciones de cómputos métricos para dar continuidad y culminación a trabajos de obra, sin evidencia de su aprobación¹⁶.

f) Transcurridos 3 años y 4 meses desde la suscripción del contrato, la Fundación inició el procedimiento de rescisión fundado en la inobservancia del plazo de ejecución de la obra, acción que se produce de manera extemporánea, considerando el tiempo transcurrido desde la suscripción del mismo y habiéndose visto afectados los intereses colectivos y generales de los ciudadanos.

g) Los informes de seguimiento presentados por el Ingeniero Inspector no incorporan evidencias de la ejecución o avance de las obras, a pesar de haberse suscrito Acta de Inicio. Igualmente, se observó en informes suscritos 3 meses después de vencido el contrato, que la empresa

15 Conforme al artículo 73 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras, la empresa debió conocer el lugar y condiciones donde se construiría la obra objeto del contrato, tener en cuenta todas las circunstancias relativas a los trabajos, y haber estudiado cuidadosamente los planos y demás documentos técnicos.

16 Ver artículo 45, literal d de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras, según el cual son atribuciones y obligaciones del ingeniero inspector fiscalizar los trabajos que ejecute el contratista y la buena calidad de las obras concluidas o en proceso de ejecución, y su adecuación a los planos, a las especificaciones particulares, al presupuesto original o a sus modificaciones, a las instrucciones del ente contratante y a todas las características exigibles para los trabajos que ejecute el contratista.

C no había iniciado la obra, pese a la obligación contractual de realizar a todo costo y por su exclusiva cuenta, los trabajos estipulados¹⁷.

Empresa D

El monto total de contratación para la ejecución de obras ascendió a Bs. 10.050.919,72, y la empresa recibió, en todos los casos, un anticipo equivalente a 50% del monto total de la obra. En el análisis se observó:

a) De 4 obras contratadas en el Hospital Dr. José María Vargas de Caracas solo una fue concluida, según se desprende de Acta de Culminación; sin embargo, no se evidencia Acta de Recepción Definitiva de la Obra.

b) En todos los contratos, una vez alcanzada la fecha estimada de culminación de las obras, no se evidenció la terminación de los trabajos en los lapsos previstos, ni tampoco justificación de su incumplimiento, de acuerdo con lo establecido en la Cláusula Segunda de los Contratos.

c) Tampoco se evidenciaron las acciones de la Fundación para la aplicación de las cláusulas de garantías y penalidad estipuladas, así como la rescisión de los contratos, en concordancia con los artículos 90 y 116 de las CGCEO.

d) Alcanzada la fecha estimada de culminación de obras y ante la evidente ejecución inoportuna, no se evidenció solicitud de prórroga, de conformidad con lo estipulado en los artículos 88 y 89 de las CGCEO.

e) Se suscribieron Actas de Paralización de Obras, sin razones específicas que justificaran el retraso.

f) No se observaron en los informes de seguimiento las notificaciones de las irregularidades presentadas durante la ejecución de los trabajos.

Empresa E

En fecha 16-11-2007 se suscribió contrato con la empresa E, para el suministro e instalación del sistema de aire acondicionado central en el Hospital Dr. José María Vargas de Caracas, por Bs. 5.999.975,35, acordándose un anticipo de Bs. 2.752.282,26. Los trabajos se ejecutarían en un lapso de 8 meses, sin embargo, se observó:

¹⁷ Ver artículo 45, literal d de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras, antes comentado.

a) A la fecha de inspección de este máximo órgano de control fiscal, 22-11-2010, la obra no se había concluido.

b) No se evidenció solicitud ni acuerdo de prórroga, incumpléndose lo estipulado en el artículo 89 de las CGCEO.

c) No existen evidencias de que la Fundación hubiere demandado indemnización basada en la Cláusula Décima del Contrato. Al respecto: i) no se consideró el pago (mora y penalidad) que debería efectuar el contratista a la FUNDEEH por cada día de retraso, ii) no se ha cumplido con lo indicado en el artículo 116 de las CGCEO.

d) Del acta e informe de paralización se infiere que la contratista no disponía de capacidad para la entrega inmediata de los equipos de aire acondicionado, así como la efectiva paralización de la obra por falta de pago del ente contratante, pero sin cumplir la empresa con el procedimiento establecido en el artículo 60 de las CGCEO.

e) No existen evidencias de que se hubiesen practicado diligencias o tomado decisiones por la administración de la Fundación ante la desviación observada en el lapso de ejecución de la obra. Además, la tardía información del Ingeniero Inspector contrasta con el deber de informar, acerca del avance técnico y administrativo de la obra, según lo establecido en el artículo 45, literal i de las CGCEO.

f) Con fechas 09-02-2011 y 02-03-2011, el Director General y Coordinador de Ingeniería Clínica del Hospital Dr. José María Vargas de Caracas, el Ingeniero Residente de la empresa E, y el Ingeniero Inspector de la Fundación, dejaron constancia en Actas del desvalijamiento de los equipos de la obra, pues a ambas fechas acusaba un retraso de 4 años y 3 meses¹⁸.

Empresa F

El monto total con la empresa F para la ejecución de 2 obras ascendió a Bs. 3.985.472,40, y se acordó un anticipo de Bs. 1.699.562,44. En este caso se observaron las siguientes situaciones:

18 Sobre el particular, las Normas Generales de Control Interno, en su artículo 3, señalan que el sistema de control interno debe estar constituido por políticas, normas, métodos y procedimientos efectivamente implantados con el objeto de salvaguardar los recursos y bienes que integran el patrimonio público. Por su parte, la Ley de Conservación y Mantenimiento de los Bienes Públicos, en su artículo 20, establece que los entes u órganos tendrán a su cargo y bajo su responsabilidad las gestiones permanentes de conservación y mantenimiento de los bienes, equipos y demás instalaciones adscritos o propios.

a) No se evidenciaron actas de aceptación provisional ni definitiva de las obras, requeridas en los artículos 91 y 106 de las CGCEO, en concordancia con los párrafos tercero y cuarto de la Cláusula Séptima del Contrato.

b) La Fundación no ha pagado la valuación única de la obra remodelación del área de hospitalización del Hospital Maternidad Concepción Palacios. La Cláusula Quinta, párrafo tercero del Contrato establece que “la Fundación procederá a la cancelación de la valuación final y de cualquier otra valuación una vez firmada el acta de aceptación provisional”.

c) Los trabajos relacionados con la ejecución de la obra reacondicionamiento de la unidad de terapia intensiva neonatal (UTIN) en el Hospital Maternidad Concepción Palacios, se ejecutaron sin la suscripción de contrato y por consiguiente, sin las garantías que establece el artículo 38 de la LOCGRSNCF.

Empresa G

El Contrato para el Suministro e Instalación de la Red Principal de Gases Medicinales en el Hospital de Niños Dr. José Manuel de los Ríos, fue suscrito transcurridos 5 meses de haberse iniciado la obra y por consiguiente, sin las garantías exigidas en el artículo 38 de la LOCGRSNCF. Asimismo se observó:

a) El monto del contrato ascendió a Bs. 6.190.291,26. Los trabajos se iniciaron, según Acta de Inicio, el 19-08-2008. Habiéndose previsto su culminación para el 19-12-2008, no existe evidencia de Acta de Terminación, por lo que se inobservó lo previsto en la Cláusula Segunda, relativa a la obligación del contratista de ejecutar la obra en un lapso de 4 meses.

b) Tampoco se observaron evidencias de la ejecución de actividades a las que estaba obligado el Ingeniero Inspector, para informar al ente contratante, al menos mensualmente, del avance técnico y administrativo de la obra y de notificar de inmediato cualquier paralización o anomalía que se observara en su ejecución.

Empresa H

Para el Contrato de ejecución de la Obra de Reacondicionamiento General del Servicio de Anatomía Patológica (planta baja y sótano) del

Hospital Dr. José María Vargas de Caracas, valorado en Bs. 1.929.155,81, se otorgó un anticipo de Bs. 964.577,90, y se convino, en la Cláusula Segunda, que la contratista iniciaría los trabajos dentro de los 10 días siguientes a la fecha de su firma y a ejecutarlos en un lapso de 24 semanas. En el análisis se observó que:

a) Para el momento de la firma del contrato ya la obra se había iniciado sin las garantías necesarias y suficientes para responder por las obligaciones que ha de asumir la contratista, tal como lo exige el artículo 38, numeral 3 de la LOCGRSNCF.

b) La obra no se había concluido transcurridos 5 años y 9 meses, a junio 2013, desde la firma del Acta de Inicio.

c) Se constató en Acta de Paralización que se generaron partidas de obras extras que debieron ser aprobadas por el ente contratante debido a la modificación del proyecto en las áreas de trabajo.

d) Transcurridos 2 años y ocho 8 meses desde la fecha prevista de culminación del contrato, y a pesar de lo establecido en el artículo 89 de las CGCEO, se firmó, en fecha 20-06-2011, un Acta de Acuerdo de Prórroga de Ejecución, en la cual se le concedió a la contratista un plazo de 98 días calendario para culminarla.

Empresa I

El Contrato para la ejecución de la Obra de Reacondicionamiento del Sistema de Aguas Servidas del Hospital Maternidad Concepción Palacios, fue suscrito el 30-05-2008 por Bs. 4.755.668,03, y se concedió un anticipo de Bs. 2.377.834,02. En su análisis este máximo órgano de control fiscal observó:

a) Transcurridos 5 años contados desde la fecha del Acta de Inicio (02-06-2008), la obra no se había concluido, a pesar de que en la Cláusula Segunda se estipuló que la contratista iniciaría los trabajos dentro de los 10 días siguientes a la fecha de su firma y los ejecutaría en un lapso de 10 meses.

b) De 14 informes de valuación levantados por el Ingeniero Inspector de la obra, 5 fueron elaborados antes de suscribirse el contrato, dejando en evidencia que la ejecución de la obra se realizó con prescin-

dencia de éste, incumpléndose lo establecido en el artículo 38, numeral 3 de la LOGRSNCF.

c) La obra fue paralizada según Acta de fecha 08-12-2008. No obstante, 3 de los informes presentados por el Ingeniero Inspector, fueron elaborados con posterioridad a la fecha de paralización, lo que evidencia deficiencias en el control y supervisión de la Fundación¹⁹.

Empresa J

La obra de reacondicionamiento de la caldera y red de vapor del Hospital Dr. José María Vargas de Caracas fue contratada en fecha 02-02-2009 por Bs. 2.365.596,08, y se estableció un anticipo de Bs. 1.085.135,82, y un lapso de 6 meses para su ejecución, con fecha estimada de culminación el 02-08-2009. Durante la ejecución del contrato se observó:

a) En la documentación suministrada por la empresa no se encontró evidencia de las Actas de Terminación, las Actas de Aceptación Provisional y de Recepción Definitiva de la Obra, así como el cierre administrativo del contrato.

b) No se observaron acciones de la Fundación, según lo establecido en el artículo 90 de las CGCEO, a pesar de que alcanzada la fecha estimada de culminación, la obra no se había terminado.

c) En fecha 17-04-2009 la empresa tramitó el Acta de Paralización, de acuerdo con lo establecido en el artículo 53 de las CGCEO. Ahora bien, en recibo de fecha 16-03-2009 consta el pago bajo este concepto por un monto de Bs. 1.085.135,82, por lo que la paralización de la obra se fundamentó en un argumento injustificado. El acta de reinicio fue suscrita el 11-11-2009.

d) En fecha 18-07-2010, 11 meses y 18 días después de la fecha estimada de culminación, la contratista solicitó prórroga argumentando problemas en el abastecimiento de productos, atrasos en la entrega de materia prima, así como retardo en la entrega de insumos. En el acta de paralización se incorporó también como motivo la modificación del proyecto, aun cuando en la revisión efectuada por este máximo órgano

¹⁹ La Cláusula Sexta del contrato establece que: “LA FUNDACIÓN’ ejercerá el control y la fiscalización de los trabajos objeto de este contrato, para lo cual designará un Ingeniero Inspector quien será el representante de ‘LA FUNDACIÓN’ en la presente obra”.

de control fiscal no se evidenciaron documentos de aprobación de modificaciones al proyecto por parte del ente contratante²⁰.

e) No se observaron informes de seguimiento suscritos por el Ingeniero Inspector durante el tiempo de ejecución de la obra, en atención a lo establecido en el artículo 45, literal i de las CGCEO.

Durante los años 2007, 2008 y 2009 se efectuaron trabajos sin la debida aprobación de la Fundación en los siguientes centros de salud: Hospital Maternidad Concepción Palacios; Hospital General del Oeste Dr. José Gregorio Hernández y Hospital de Niños Dr. José Manuel de los Ríos. En algunos casos esas obras fueron emprendidas con unas Cartas de Autorización emitidas por el Presidente y el Director Ejecutivo de la Fundación, acotando en el texto que “esta autorización no implicaba compromiso con la Fundación o el MPPS”, y que la misma tenía una validez de 15 días calendario, a partir de la fecha de su emisión. Como resultado de este impropio e ilegal mecanismo:

a) Se causaron gastos sin cumplir con los requisitos relativos a la previsión de garantías suficientes y necesarias, disponibilidad e imputación presupuestaria y aseguramiento de que se contratara a precios justos y razonables²¹.

20 El artículo 89 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras, establece que “el ente contratante sólo dará curso a la solicitud de la prórroga si el contratista la presenta por lo menos con quince (15) días calendario de antelación a la fecha de terminación estipulada en el contrato de la obra”. Igualmente, en la Cláusula Décima Segunda del contrato se establecieron las causales que justificarían la paralización, pudiendo considerarse que los argumentos expuestos no resultaron idóneos para justificar la paralización.

21 La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal establece en el artículo 38 que el sistema de control interno que se implante en los órganos y entes, deberá garantizar, que antes de proceder a la adquisición de bienes o servicios, o a la elaboración de contratos que impliquen compromisos financieros, que los responsables se aseguren del cumplimiento de los requisitos siguientes: que el gasto esté correctamente imputado a la correspondiente partida del presupuesto, o en su caso, a créditos adicionales; exista disponibilidad presupuestaria; se hayan previsto las garantías necesarias y suficientes para responder por las obligaciones que ha de asumir el contratista; los precios sean justos y razonables, salvo las excepciones establecidas en otras leyes; y que se hubiere cumplido con los términos de la Ley de Licitaciones, en los casos que sea necesario y las demás leyes que sean aplicables. Por su parte, el artículo 52 de la Ley de Contrataciones Públicas señala que los órganos y entes no pueden otorgar la adjudicación hasta tanto se cuente con la disponibilidad presupuestaria correspondiente. Adicionalmente, el artículo 55 del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público Sobre el Sistema Presupuestario, establece que los créditos presupuestarios se consideran gastados al causarse, y se afectarán con el registro presupuestario del compromiso, entendiendo el trámite como una afectación preventiva de los créditos presupuestarios. Asimismo, el artículo 56, numerales 3 y 4 *eiusdem*, establecen que solo se registrarán como compromisos válidamente adquiridos, los actos que hayan sido dictados previo cumplimiento de las normas y procedimientos vigentes y que la naturaleza del monto y del gasto esté previsto en una partida

b) Durante los ejercicios económicos financieros de los años 2009 y 2010, la Fundación reconoció deudas por la ejecución de 11 obras por Bs. 72,23 millones, a través de Puntos de Cuentas de reconocimientos de las deudas aprobados por el Consejo Directivo de la Fundación, con suscripción de contratos en fecha posterior a la ejecución de las obras.

c) En los Puntos de Cuentas no existía documentación elemental para la asignación y contratación de las obras, por lo que la Fundación: i) levantó Acta para dejar constancia de la irregularidad; ii) solicitó la inspección de las obras por funcionarios competentes; iii) requirió tramitación de certificación de la deuda por la Gerencia de Administración; y iv) exigió presentación por parte de los contratistas de la Declaración Jurada de la Asignación de la Obra y demás elementos que permitieran probar la existencia de un contrato verbal y de una deuda a favor de las empresas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1.141 del Código Civil (Gaceta Oficial N° 2.990 Extraordinario de fecha 26-07-82).

En las inspecciones fiscales de las obras se dejó constancia de las situaciones observadas en la ejecución, a través de los informes y actas que a continuación se indican:

a) Acta fiscal de fecha 27-05-2011, Hospital Militar Dr. Carlos Arvelo: i) no se habían culminado las obras iniciadas en los años 2007, 2008 y 2009, esto es, la remodelación, adecuación y aumento de la capacidad de enfriamiento de la planta de agua helada del sistema central de aire acondicionado; la reparación, adecuación y reacondicionamiento de la red de vapor, reemplazo de caldera; el reacondicionamiento de calentadores de agua a vapor y sala de calderas; el suministro, transporte e instalación de unidades manejadoras de aire en diferentes áreas; la reconstrucción y recuperación de la torre de enfriamiento y recuperación de las cavas de alimentos; la construcción de los ambientes necesarios para la instalación de 2 resonadores y anexos de imagenología; la remodelación del servicio de Rayos X; el reacondicionamiento del sistema eléctrico I y II etapa; y, ii) no fue suministrada al Hospital Militar Dr. Carlos Arvelo la planta generadora correspondiente a la obra suministro, transporte e instalación de planta eléctrica, así como la caseta donde se ubicaría dicho equipo con sus sistemas.

b) Informe Definitivo N° 03 de fecha 05-08-2011, Servicio Autónomo Hospital Central de Maracay: no se encontraban en funcionamiento presupuestaria con crédito disponible en el presupuesto vigente.

las obras para el reacondicionamiento del sistema eléctrico, reacondicionamiento de la cocina, reacondicionamiento del sistema de incinerador y construcción de obras de exteriores para la nueva unidad de medicina nuclear.

c) Informe Definitivo N° 05 de fecha 22-08-2011, Instituto Autónomo Hospital Universitario de Caracas: no se encontraban iniciadas las obras de suministro e instalación de equipos al vacío y aire comprimido para el sistema de gases medicinales previstas para el año 2008.

d) Informe Definitivo N° 12 de fecha 25-10-2011, Hospital Maternidad Concepción Palacios: de la inspección realizada a las obras de infraestructura, 20 en total, relacionadas con reacondicionamiento, remodelación, mejoras, impermeabilización, suministro e instalación, se observó que: i) 4 de ellas, a la fecha de la actuación fiscal (octubre 2010) se encontraban en proceso de ejecución, ii) 3 obras referidas a los sistemas de electromecánica y electricidad, no fueron culminadas.

d) Informe Definitivo N° 16 de fecha 21-11-2011, Hospital Dr. José María Vargas de Caracas: i) no se encontraban culminadas las obras relacionadas con la ampliación y modernización de las áreas de servicios de emergencia, quirófano y anatomía patológica; ii) asimismo, se evidenciaron filtraciones en las paredes y techo de las obras de impermeabilización de techos y reacondicionamiento de la cocina.

e) Informe Definitivo N° 19 de fecha 29-11-2011, Hospital de Niños Dr. José Manuel de los Ríos: no estaban culminadas las obras de reacondicionamiento del servicio de lavandería, reacondicionamiento de residencias médicas y del servicio de trabajos sociales y remodelación de los quirófanos.

f) Acta fiscal de fecha 08-12-2011, Hospital General del Oeste Dr. José Gregorio Hernández: no se habían concluido obras de infraestructura y servicios relacionados con calderas, red de vapor y planta eléctrica.

Consideraciones finales

Conclusiones

En los 8 centros asistenciales incluidos en la Red de Barrio Adentro III del Sistema Público Nacional de Salud el proceso de selección, contratación y ejecución de obras adelantados por la Fundación, estuvo

signado por debilidades e improvisaciones, en especial aquellas referidas a la supervisión, control y seguimiento, toda vez que se determinaron reiterados incumplimientos de las cláusulas contractuales, por consiguiente, el impacto fue desfavorable en el resultado de la gestión cumplida por la Institución durante el período de los años 2007 al primer semestre de 2010, en cuanto a la consecución de las metas y objetivos en la misión institucional: recuperar, fortalecer y modernizar el Sistema Público Nacional de Salud.

Igualmente, no se evidenció la toma de decisiones o la aplicación de correctivos oportunos, a objeto de ajustar la inversión pública en salud a la satisfacción de necesidades y de generar bienestar, ni la ejecución de acciones administrativas, extrajudiciales y judiciales por cuanto se celebraron contratos con desviaciones en el plazo de ejecución que superaron hasta los 5 años, a pesar de haberse suscrito los mismos en el marco de un decreto de emergencia, que facilitaba o simplificaba los procedimientos administrativos y reducía los tiempos de respuesta en las contrataciones.

Recomendaciones

Se insta a la máxima autoridad jerárquica de la FUNDEEH y a sus niveles directivos y gerenciales a:

Implementar mecanismos orientados a la evaluación, control y seguimiento permanente en la inversión de obras, con la finalidad de medir el avance del contrato, detectar desviaciones y aplicar correctivos oportunos, técnicos y administrativos para hacer cumplir las estipulaciones, ejecutar las fianzas, cláusulas penales o rescindir el contrato, todo ello para salvaguardar los intereses institucionales, minimizar el gasto público y garantizar los servicios de salud.

Promover mecanismos de control y resguardo de activos de información de la FUNDEEH. En este sentido, desarrollar sistemas de archivo que faciliten la organización, consulta y respaldo de expedientes y registros, a objeto de garantizar su unidad, integridad y preservación de datos y documentos que permitan comprobar las operaciones y actividades vinculadas con los procedimientos de selección, contratación, ejecución y pago de contratos.

Revisar la capacidad técnica de las dependencias y comisiones involucradas en las contrataciones públicas e inspección de obras, considerando sus recursos humanos, administrativos, financieros y tecnológicos, a objeto de desarrollar sus fortalezas en el cumplimiento de funciones y competencias.

Emprender acciones administrativas para conocer y decidir sobre el universo de obras inconclusas o paralizadas, determinación de los presuntos daños que hubieran causado al patrimonio público y las estrategias para recuperarlas y ponerlas en servicio en los diversos centros de salud de la Red de Barrio Adentro III.

La Fundación se encuentra obligada a ejercer el control y fiscalización de los contratos, que suscriba con ocasión de adjudicaciones, y velar por el cumplimiento de las obligaciones del contratista, particularmente de la fecha de entrega de las obras, servicios o bienes, a los fines de soportar el cierre administrativo del contrato y el buen manejo de los recursos públicos asignados a la satisfacción de las necesidades en el sector salud.