

PODERES PÚBLICOS NACIONALES

SECTOR DE LA ECONOMÍA

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y TIERRAS

EXÁMENES DE CUENTAS

Ese ministerio fue creado según Decreto Presidencial N° 1.634 del 08-01-2002. Tiene como competencia la formulación, regulación y seguimiento de políticas, la planificación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de fomento, desarrollo y protección de la producción y comercio agrícola, vegetal, pecuario, acuícola, pesquero y forestal; la seguridad agroalimentaria; definir políticas de administración y distribución de tierras con vacación agrícola; el catastro rural; definir estrategias de promoción y capacitación de inversiones para el desarrollo agrícola y rural; el control fitosanitario; definir políticas de desarrollo de infraestructura rural y agrosoposte físico; la administración de tierras baldías destinadas a la explotación agrícola; participación en negociaciones internacionales sobre comercio agrícola; lo relativo a la fabricación, comercio y utilización de fertilizantes, medicamentos veterinarios, vacunas, productos químicos, biológicos y zooterápicos de uso agrícola; lo relativo al almacenamiento, oferta, transporte y comercio de vegetales y animales a los efectos del control sanitario; formulación de políticas relacionadas con los sistemas de riego, drenaje, soporte de infraestructura física del sector agropecuario y saneamiento de tierras, entre otras.

Alcance y objetivos de la actuación

Durante el año 2006 se realizaron 12 exámenes de cuentas de gastos, correspondientes a los ejercicios fiscales 2002 y 2004, con miras a verificar el cumplimiento de las disposiciones aplicadas a la contabilidad fiscal de bienes nacionales, así como también comprobar el adecuado uso y distribución de los recursos presupuestarios y financieros asignados a dependencias adscritas al mismo. Para realizar

dichos exámenes se tomaron en consideración las normas que regulan el manejo de los fondos y bienes públicos, así como las contenidas en las publicaciones prescritas por esta Contraloría General y los manuales del SIGECOF.

Resultados obtenidos

Los 12 exámenes de cuentas de gastos realizados al Ministerio de Agricultura y Tierras, en el año 2006, resultaron conformes.

Conclusiones

Aun cuando existen fallas de control interno en el manejo de los fondos y bienes públicos, no surgieron observaciones que pudieran dar lugar a la formulación de reparos; en consecuencia, este Organismo Contralor formuló los respectivos autos de fenecimiento.

MINISTERIO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

EXÁMENES DE CUENTAS

El Ministerio de Ciencia y Tecnología es un órgano del Ejecutivo Nacional creado mediante Decreto N° 253 de fecha 10-08-1999, el cual tiene como misión conformar y mantener el Sistema Nacional de Ciencias, Tecnología e Innovación; asimismo, tiene a su cargo, entre otros, regular, formular y dar seguimiento a las políticas, planificación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional para la concreción de un verdadero sistema científico y tecnológico.

Alcance y objetivo de la actuación

Durante el año 2006 se realizó un examen de cuenta de gastos correspondiente al ejercicio fiscal 2002, con miras a verificar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicadas a la contabilidad fiscal de bienes nacionales, así

como también, comprobar el adecuado uso y distribución de los recursos presupuestarios y financieros asignados a la dependencia. Para realizar dichos exámenes se tomaron en consideración las normas que regulan el manejo de los fondos y bienes públicos, así como las contenidas en las publicaciones prescritas por esta Contraloría General y los manuales del SIGECOF.

Resultados obtenidos

El examen de cuentas de gastos realizado al Ministerio de Ciencia y Tecnología en el año 2006 resultó conforme.

Conclusiones

Aun cuando existen fallas de control interno en el manejo de los fondos y bienes públicos, no surgieron observaciones que pudieran dar lugar a la formulación de reparos; en consecuencia, este Organismo Contralor formuló el respectivo auto de fenecimiento.

MINISTERIO DE FINANZAS (MF)

EXÁMENES DE CUENTAS

Corresponde a ese ministerio la planificación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia financiera y fiscal; la participación en la formulación y aplicación de la política económica y monetaria; lo relativo al crédito público, interno y externo; el régimen presupuestario; la regulación, organización, fiscalización y control de la política bancaria y crediticia del Estado; la intervención y control de las actividades aseguradoras; la regulación y control del mercado de capitales; el régimen de registro, inspección y vigilancia de las cajas de ahorros, fondos de empleados y similares; la Tesorería Nacional; la recaudación, control y administración de todos los tributos nacionales y aduaneros; la política arancelaria; la contabilidad pública; así como las demás competencias que le atribuyan las leyes.

Alcance y objetivos de la actuación

El examen de cuentas realizado en el MF durante el año 2006, estuvo orientado a evaluar de manera selectiva las

operaciones ejecutadas desde el año 2000 hasta el 2004. Se definieron como objetivos: verificar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias, normativas, instrucciones y manuales de SIGECOF vigentes desde el ejercicio 2001; determinar si los derechos pendientes de cobro mostrados en las cuentas de Ingresos de la Renta Aduanera y de Tributos Internos: Impuesto sobre la Renta (ISLR), Timbres Fiscales (TF), sobre Alcohol y Especies Alcohólicas, Sucesiones, Donaciones y demás Ramos Conexos (ISSDRC), al Valor Agregado (IVA), a los Activos Empresariales (IAE), al Débito Bancario (DB), y Cigarrillos y Manufacturas de Tabaco (CMT), fueron recaudados oportunamente. Se practicaron 173 exámenes de cuentas correspondientes a los ejercicios fiscales 2000 al 2004.

Resultados obtenidos

Durante el año 2006 se examinaron 149 cuentas de ingresos, de las cuales 12 (8,05%) resultaron conformes y 137 (91,95%) fueron objetadas por presentar derechos pendientes de recaudación, déficit en créditos fiscales, tributos cobrados en exceso, saldos acreedores, derechos anulados y omisión de comprobantes.

Asimismo, fueron realizados 24 exámenes a las cuentas de gastos, de las cuales 09 fueron objetadas y 15 resultaron conformes.

Entre las situaciones detectadas y comunicadas oportunamente a las autoridades competentes a fin de la aplicación de los correctivos pertinentes, podemos mencionar:

- En las cuentas de ingresos por concepto de: ISLR, TF, sobre Alcohol y Especies Alcohólicas, Sucesiones, Donaciones y demás Ramos Conexos, IVA, IAE y Cigarrillos y Manufacturas de Tabaco se determinó la existencia de derechos pendientes de recaudación por Bs. 573,79 mil millones; situación que pone de manifiesto la insuficiencia e ineficiencia de las gestiones de cobro relacionadas con los derechos liquidados.
- Déficit en saldos de créditos fiscales correspondiente en materia de Timbre Fiscal por Bs. 241,01 millones.
- Tributos cobrados en exceso pertenecientes a los impuestos de Activos Empresariales e ISLR por Bs. 799,41 mil millones.

- Saldos acreedores por Bs. 523,28 mil millones por concepto de ISLR e IAE.
- Derechos anulados por Bs. 165,93 millones, referentes al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y demás Ramos Conexos.
- Omisión de comprobantes en Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y demás Ramos Conexos y Timbre Fiscal, por Bs. 118,04 mil millones por concepto de liquidaciones y Bs. 87,25 mil millones relativos a recaudaciones.
- En 30 cuentas de ingresos por concepto de Renta Aduanera, se determinó la existencia de derechos pendientes de recaudación por Bs. 160,48 mil millones; situación que pone de manifiesto la insuficiencia e ineficacia de las gestiones de cobro relacionadas con los derechos liquidados.
- Mercancías por Bs. 68,31 millones que se encuentran en estado de abandono legal que datan del período 1996-2004 y no han sido rematadas a la fecha.
- En la Gerencia de la Aduana Principal de Maracaibo existen fallas que limitan el correcto ejercicio de la potestad aduanera, ya que los consignatarios aceptantes de las mercancías objeto de importación dejaron de declarar el monto de Bs. 74,54 millones, por concepto de impuesto de importación y tasa de servicio de aduanas, y que la Administración Aduanera no liquidó ni recaudó la cantidad de Bs. 149,08 millones, por concepto de sanciones pecuniarias causadas.
- No se ubicaron mercancías por un valor aproximado de Bs. 22,36 millones, retenidas en los Almacenes de la Aduana Principal de San Antonio del Táchira.
- Mercancías que se encuentran en el Inventario General de Mercancías de la Aduana Principal El Guamache por un monto total de Bs. 182,86 millones, carecen de datos relevantes, como documento de transporte y consignatario.
- En la Gerencia de la Aduana Principal Las Piedras-Paraguaná, se observó incumplimiento de las normas legales y sublegales en la reexpedición de mercancías admitidas temporalmente, que generaron sanciones pecuniarias por un monto total de Bs. 2,4 miles de millones, las cuales no han sido recaudadas.
- Los pagos de retenciones por Bs. 86,31 millones al personal por concepto de PF, SSO y FPJ, LPH e ISLR, fueron efectuados a favor del habilitado del ministerio y no a los organismos encargados.
- Debilidades de control interno en la aplicación de las normas contenidas en el SIGECOF, así como en los comprobantes de las adquisiciones de bienes, materiales y suministros, y en los registros del Libro Banco.
- Inexistencia de manuales de normas y procedimientos en las áreas evaluadas.
- Mantenimiento de los valores en custodia (joyas, piedras preciosas y otros objetos) sin el justiprecio, lo que no permite el registro de los mismos.
- Saldo pendiente de reintegrar por Fondos en Avance y por Fondos en Anticipo, los cuales corresponden a retenciones efectuadas indebidamente por concepto de impuesto al Débito Bancario por Bs. 11,01 millones.
- Se realizaron reintegros extemporáneos, por Bs. 501,09 millones.
- Pago de un Bono Único Especial con créditos presupuestarios del 2003 en el ejercicio fiscal 2004 situación que generó el pago de Bs. 73,54 millones, es decir, no se salvaguardó el Principio de Anualidad del presupuesto.
- No se presentó Balance General.
- Incumplimiento de la siguiente normativa legal y sublegal:
 - Código Orgánico Tributario (COT), Ley Orgánica de Aduanas y de sus reglamentos, Ley de: ISLR, Impuesto sobre Alcohol y Especies Alcohólicas, Timbre Fiscal, Sucesiones, Donaciones y Demás Ramos Conexos, Impuesto al Valor Agregado, Activos Empresariales, al Débito Bancario y Cigarrillos y Manufacturas de Tabaco.
 - Normas Generales de Auditoría de Estado, publicadas en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.229 de fecha 17-06-1997.
 - Normas Generales de Contabilidad del Sector Público, publicadas en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.100 de fecha 04-12-1996.
 - Normas Generales de Control Interno, publicadas en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.229 de fecha 17-06-1997.

- Resolución N° 32 sobre la Organización, Atribuciones y Funciones del Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT), publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 4.881 Extraordinario de fecha 29-03-1995.
- Instrucciones y Modelos para la Contabilidad Fiscal dictadas por la Contraloría General de la República (Publicaciones 1, 9, 26, 28) vigentes para los ejercicios examinados, y de los manuales funcionales del SIGECOF vigentes a partir del año 2001.

Conclusiones

Se evidencia que la administración tributaria continúa sin definir y adoptar gestiones de cobro efectivos, con miras a actualizar la situación de los contribuyentes ante el Tesoro Nacional y la contabilidad de esos ingresos.

En la evaluación de control interno se determinaron deficiencias recurrentes que afectan el buen funcionamiento de las operaciones administrativas de las gerencias, fundamentalmente las relacionadas con los manuales de normas y procedimientos, los asientos contables y la presentación de los soportes que justifiquen las operaciones reflejadas en los mismos.

Recomendaciones

- Emitir y liquidar las planillas complementarias a los contribuyentes que pagaron impuestos por montos menores a los realmente causados y realizar las gestiones de cobro de los créditos fiscales pendientes de recaudación, de acuerdo con los procedimientos establecidos en el COT y clasificar los créditos por antigüedad, determinar la factibilidad de su cobranza, la ubicación y registro de los deudores, así como aplicar la declaratoria de incobrabilidad en aquellos casos donde sea necesario.
- Implementar controles periódicos de revisión de los registros y soportes contables, a los efectos de disminuir el error y aumentar el porcentaje de confiabilidad en los registros contables relativos a la liquidación y recaudación.

- Realizar los registros contables de acuerdo con las Normas de Aceptación General.
- Realizar las acciones tendientes a sincerar el registro de saldos acreedores correspondiente a derechos pendientes de recaudación.
- Cumplir con el lapso establecido en la Ley Orgánica de Aduanas para el remate de mercancías en estado de abandono y complementar la información del Inventario General de Mercancías.
- El gerente de la Aduana Principal de Maracaibo deberá instar a la División de Operaciones, a establecer un mecanismo que permita la verificación detallada y exhaustiva a las declaraciones de mercancías sometidas a la normativa legal vigente, donde las mismas sean consideradas y aplicadas correctamente.
- El gerente de la Aduana Principal de San Antonio del Táchira deberá instar al Área de Control de Almacenamiento de Bienes Adjudicados a establecer los mecanismos necesarios para velar por la permanencia, resguardo, integridad y conservación de las mercancías depositadas en sus almacenes.
- El gerente de la Aduana Principal Las Piedras-Paraguaná deberá instar a la División de Recaudación junto con el área de Apoyo Jurídico a velar por el cumplimiento del pago de las sanciones pecuniarias causadas con motivo de la introducción de mercancías bajo el régimen de admisión temporal.
- Tomar las provisiones necesarias, con el fin de reintegrar al Tesoro Nacional el remanente de fondos no utilizados, de acuerdo con las disposiciones establecidas en los artículos 60 y 76, del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.
- Cumplir con lo previsto en el artículo 11, numeral 4, de la Providencia Administrativa, relativa al reintegro oportuno de los recaudos por concepto de Impuesto al Valor Agregado.
- Cumplir con lo previsto en el Manual del Sistema Contable contenidos en el SIGECOF, a los efectos de tener mayor confiabilidad en la información contable.

MINISTERIO DE FINANZAS (MF)

RECUPERACIÓN DE SALDOS DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA ASUMIDA POR LA REPÚBLICA

En el período 1970-1983 el Ejecutivo Nacional, a través de institutos autónomos y empresas del Estado, autorizó el otorgamiento de avales a empresas públicas y privadas con el objeto de invertir en grandes proyectos nacionales, los cuales no generaron los recursos para cubrir el servicio de la deuda, por lo que el Estado venezolano asumió las obligaciones contraídas por los organismos de la Administración Descentralizada, mediante Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Crédito Público (Gaceta Oficial N° 3.244 Extraordinario del 22-08-83). En julio de 1984, el Ejecutivo Nacional comenzó a negociar las condiciones financieras del 80,00% de la deuda pública externa, dentro del cual se incluía la deuda asumida, en razón de los avales, que ascendía a US\$ 676,66 millones.

CUADRO N° 1
DEUDA PÚBLICA EXTERNA AVALADA EN EL PERÍODO 1970-1983
POR INSTITUTOS AUTÓNOMOS Y EMPRESAS DEL ESTADO
ASUMIDA POR LA REPÚBLICA

ORGANISMO	Monto (US\$)
Corporación Venezolana de Turismo (CORPOTURISMO)	88.895.576,63
Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI)	119.041.797,84
Corporación Venezolana de Fomento (CVF)	436.180.301,62
Banco de Fomento Regional del Zulia (BFRZ)	10.648.212,65
Banco Comercial de Maracaibo / Bco. Popular (BCM)	8.309.408,69
Banco de Fomento Comercial de Venezuela (BANFOCOVE)	8.095.703,39
Corporación de Desarrollo de Región Andina (CORPOANDES)	1.995.000,00
Banco Nacional de Descuento (BND)	2.650.000,00
Sociedad Financiera Industrial de Venezuela, CA (FIVCA)	843.330,08
Totales	676.659.330,90

Fuente: Oficina Nacional de Crédito Público

El 24-02-86, se refinanció la deuda asumida mediante convenio suscrito entre la República de Venezuela (hoy República Bolivariana de Venezuela) y el Chase Man-

hattan Bank (Bank National Association) y a partir de 1987 la República realizó los pagos de dicha deuda. En junio de 1990, el Ejecutivo Nacional y la banca acreedora externa anunciaron los términos principales de un plan de financiamiento (Plan Brady) con la finalidad de intercambiar deudas a mediano plazo tenidas con los bancos comerciales, que incluyen las deudas asumidas por la República en el período 1983-1986. El 20-11-90, mediante Decreto 1.261 (Gaceta Oficial N° 34.598 del 20-11-90) se designó una comisión integrada por representantes de varios entes del sector público, con el objeto de determinar la situación y lineamientos para recuperar las referidas deudas.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación en referencia comprendió la evaluación al 31-12-2005, de las gestiones de cobro realizadas por la República para la recuperación de los saldos relacionados con la deuda asumida por ella, y avalada por los institutos autónomos y empresas del Estado, por un monto total de US\$ 676,66 millones; así como el análisis efectuado a la enmienda al convenio de reestructuración de la deuda aprobada en el año 1987 y suscrita entre la República de Venezuela y el Chase Manhattan Bank en el año 1986.

Observaciones relevantes

El Ministerio de Hacienda (hoy de Finanzas) no ejerció las funciones que le corresponden en materia de recuperación de los saldos pendientes de cobro de la deuda externa asumida por la República (US\$ 676,66 millones) producto del otorgamiento de avales, debido a la falta de lineamientos que regulen los procesos de recuperación de dichas acreencias, lo que no se ajusta a lo establecido en el artículo 76 de la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional (Gaceta Oficial N° 1.660 Extraordinario del 21-06-74), que le asigna “La suprema dirección y administración de la Hacienda Pública Nacional...”, entendiéndose que ésta comprende tanto los activos como los pasivos de la República. Lo anteriormente expuesto se fundamenta en lo siguiente:

- En fecha 20-09-88 se suscribió un contrato de fideicomiso constituido por los créditos litigiosos y en

gestión de cobro extrajudicial de la extinta Corporación Venezolana de Fomento (CVF) con el Banco Industrial de Venezuela (BIV). De estas gestiones, sólo se recuperaron US\$ 2,79 millones y US\$ 7,00 millones, en fechas 23 de abril de 2003 y 28 de febrero de 2005, correspondientes a las deudas de Central Azucarera Portuguesa y Cementos Catatumbo, respectivamente; es decir, 1,45 % del total asumido.

- De las acreencias que no formaron parte de los fondos fideicometidos, se evidenció en fecha 25-09-92, la cancelación de la obligación contraída por la empresa Eurobuilding Internacional, C.A por US\$ 38,66 millones (5,71% del total de la deuda asumida), la cual se originó en el proceso de otorgamiento de avales por parte de la Corporación Venezolana de Turismo (Corpoturismo), así como un pago parcial por Bs. 2,11 millones realizado por la Sociedad Financiera Industrial de Venezuela C.A. (FIVCA) en fecha 25-07-94, mediante planilla de liquidación 2402, la cual no especifica si corresponde a obligaciones derivadas de deuda directa o indirecta.
- De las gestiones de cobro efectuadas por el Ministerio de Hacienda (hoy de Finanzas), se constató que la máxima autoridad de dicho organismo mediante comunicación de fecha 10-11-95, enviada al Procurador General de la República, solicitó gestionar la recuperación de los montos de capital e intereses adeudados a la República de Venezuela por concepto de la deuda externa garantizada por organismos públicos y asumida por ésta, de lo cual no se evidenció que se haya realizado seguimiento. Igualmente, en fecha 21-08-97 publicó aviso en la prensa nacional, mediante el cual "... notifica a las empresas que tienen deuda pendiente con la República de Venezuela, originadas en el convenio de reestructuración del año 1986 y el plan financiero 1990, que deben presentarse a la brevedad posible a la Dirección de Administración de la Deuda Pública del Ministerio de Hacienda, a fin de aclarar su situación".

Los planteamientos anteriores traen como consecuencia, que de no ejercerse las atribuciones que en materia de recuperación de deuda le corresponden al Ministerio de Finanzas, se puede ocasionar la pérdida de los de-

rechos que la República tiene respecto a las acreencias mencionadas.

No existen documentos contractuales suscritos entre el Ministerio de Hacienda (hoy de Finanzas) y los institutos autónomos y empresas del Estado, contrario a lo que establece el artículo 5 del mencionado Decreto N° 1.261, que indica: "El Ministerio de Hacienda, dentro del año siguiente a la promulgación de este Decreto, una vez obtenido el parecer de la Comisión designada en el artículo 3 y las opiniones favorables de las Comisiones Permanentes de Finanzas del Senado y de la Cámara de Diputados, suscribirá los documentos contractuales con los entes cuya deuda asume la República de Venezuela, en virtud del presente instrumento", ya que no se obtuvo evidencia de pronunciamiento alguno por parte de las referidas Comisiones. En consecuencia, el ministerio no dispone de una normativa donde se establezcan criterios tendentes a recuperar las acreencias derivadas de la asunción de la deuda asumida por parte de la República.

La Oficina Nacional de Crédito Público (ONCP) no mantiene registros contables (Auxiliares) de los montos pendientes de cobro a las empresas privadas y públicas; toda vez que a la fecha de la actuación (mayo 2006), los saldos aún se encontraban en proceso de incorporación en el Sistema de Gestión y Administración de la Deuda (SIGADE). Al respecto, los artículos 4, numeral 3 y 8 de las Normas Generales de Contabilidad del Sector Público (NGCSP), Gaceta Oficial N° 32.100 del 04-12-1996, establecen criterios sobre el registro oportuno que deben tener los hechos contables que afecten la Hacienda Pública, en concordancia con el artículo 62 de la Ley de Reforma Parcial de la Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para realizar Operaciones de Crédito Público de acuerdo al Programa General de Refinanciamiento relacionado con la Deuda Pública Externa que vence en los años 1983 y 1984 (Gaceta Oficial N° 3.417 Extraordinario del 06-08-1984). En consecuencia, el Ministerio de Finanzas no dispone de información veraz, exacta y oportuna que permita a la República tener conocimiento del saldo actual que mantiene como acreencia, así como tomar decisiones acerca de la recuperación de la referida deuda, lo cual puede afectar el patrimonio

de la República, e impide a este Organismo Contralor pronunciarse sobre la razonabilidad de las obligaciones en comento.

Del los 117 expedientes revisados correspondientes a deuda indirecta asumida por la República, en 82 (70,08%) por un total de US\$ 592,28 millones, se evidenció que no cuentan con foliatura, índice de contenido y documentos originales necesarios para demostrar las acreencias y las garantías otorgadas por las empresas en función de las mismas, debido a que los institutos autónomos y empresas del Estado no remitieron la documentación en original. Los 35 restantes (29,92%) por US\$ 84,38 millones, no fueron objeto de análisis, en razón de que sólo contenían tablas de amortización y comunicaciones de las instituciones que avalaron los préstamos, documentos que no permiten determinar el estatus de los mismos, a tenor de lo establecido en el artículo 23, literal a de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97, en concordancia con lo establecido en el artículo 131 de la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (Gaceta Oficial N° 37.606 del 09-01-2003), relacionadas con la obligación de que la documentación debe contener información completa y ordenada, para asegurar y facilitar su ubicación, así como que la misma sea útil, confiable y oportuna. En consecuencia, el no disponer de registros contables de la deuda asumida, y de documentación suficiente y confiable que soporte las obligaciones contraídas, le dificulta a la República realizar acciones de cobro judiciales y ejecutar garantías que permitan compensar el saldo asumido como deuda externa, cuyo monto ascendía a US\$ 676,66 millones para el año 86.

La renegociación del convenio de reestructuración (enmienda) suscrita entre el Ministerio de Hacienda y el Chase Manhattan Bank en fecha 18-09-87 (cláusula de contingencia), se ajustó a la normativa legal vigente para el momento, toda vez que a pesar de no contar con la aprobación del Congreso de la República, requisito imprescindible para realizar operaciones de crédito público, en este caso no era necesaria, conforme con lo establecido en el primer aparte del artículo 54, de la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Crédito Público (Gaceta Oficial N° 3.244

Extraordinario del 22-08-1983), ya que mejora las condiciones financieras previamente establecidas, al reducirse la tasa de sobremargen o spread, e incrementa los lapsos de vencimiento hasta 1999, condiciones que se evidencian en el contrato de modificación de convenios de reestructuración y el convenio de facilidad de préstamo fechados el 24-02-86, que señala: “Margen Aplicable significa, con respecto a cada Crédito con Tasa Doméstica y Crédito con Tasa LIBO: (a) para el (los) Período (s) de Interés (o porción (nes) del (de los) mismo (s) para ese Crédito que ocurra (n) durante el período que comienza en la fecha de referencia para ese crédito y que termina en la fecha trimestral para ese crédito que ocurra en el primer trimestre calendario que comience por lo menos 30 días después de la fecha de cierre para la modificación que 1987, 1-1/8%, y (b) de allí en adelante, 7/8 de 1% siempre y cuando el “Margen Aplicable” para cada Período de Intereses por cada Crédito con Tasa Doméstica de Yenes Japoneses, durante el cual la Tasa Doméstica de Yenes Japoneses para Bancos Fiduciarios, será de 0.18%. Se hará un ajuste al monto de los intereses pagados para el Período Diferencial (según ese término está definido en la Sección 3.05 de este Convenio) para cada uno de los créditos de acuerdo con la Sección 3.05 de este Convenio” (sic), por lo que dicha operación se efectuó ajustada a la normativa mencionada.

Conclusiones

El Ministerio de Hacienda (hoy de Finanzas) no realizó gestiones de cobro efectivas para recuperar las acreencias originadas por la deuda privada asumida por la República, por cuanto sólo recuperó la suma de US\$ 48,45 millones; es decir, 7,16% de un total de US\$ 676,66 millones, con la posibilidad de prescripción del resto de las acreencias y consecuente daño al patrimonio público.

Se detectaron debilidades de control interno entre las que destacan: inexistencia de documentos contractuales donde se establezcan los lineamientos que, entre otros aspectos, permitirían minimizar y recuperar las pérdidas fiscales que se producirían para la República al asumir la deuda de los entes del sector público; ausencia de registros contables de los montos pendientes de cobro y expedientes sin foliatura, índice de contenido y documentos originales, que inciden

en que la República desconozca el saldo actual (capital e intereses) de las acreencias originadas por el otorgamiento de avales, lo cual no le permite tomar decisiones en cuanto a la recuperación de dichas acreencias, y a su vez impide a este Organismo Contralor pronunciarse acerca de la razonabilidad del monto de las mismas.

La enmienda realizada en el año 1987, al convenio de reestructuración de la deuda suscrita entre la República de Venezuela (hoy República Bolivariana de Venezuela) y el Chase Manhattan Bank (Bank National Association) en el año 1986, se ajustó a las disposiciones legales vigentes para el momento.

Recomendaciones

Este Organismo Contralor considera pertinente recomendar al ministro de Finanzas, de conformidad con las atribuciones legales que le han sido conferidas respecto a la dirección y administración de la Hacienda Pública Nacional, girar las instrucciones pertinentes, a los fines de:

- Que el Viceministerio de Gestión Financiera, la Consultoría Jurídica y la Dirección de Administración de la Deuda de la ONCP, coordinen junto con la Procuraduría General de la República (PGR) como órgano asesor del Estado, acciones tendentes a la recuperación de las acreencias derivadas del proceso de otorgamiento de avales; asimismo, con el Banco Industrial de Venezuela (BIV) como administrador del fideicomiso, y el Banco de Desarrollo Económico y Social (BANDES), como ente público que sustituyó al entonces fideicomitente Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV), para el cobro de los créditos litigiosos y en gestión de cobro extrajudicial de la extinta Corporación Venezolana de Fomento (CVF).
- Establecer los procedimientos que permitan a la República recuperar las acreencias derivadas de la deuda privada asumida por ésta e implementar mecanismos para sincerar los saldos de las obligaciones asumidas, que en la actualidad mantienen las empresas avaladas con el Estado, tales como: revisión de los montos establecidos en el contrato de reestructuración del año 1986 e identificación de posibles pagos realizados por las empresas deudoras, así como el correspon-

diente cálculo de los intereses generados. Realizar una evaluación jurídica de los contratos de avales, y solicitar tanto al Servicio Nacional de Contrataciones (SNC) como al Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), datos actualizados de las empresas deudoras, como son: domicilio fiscal, representante legal, accionistas, entre otros, para determinar la viabilidad de las acciones de cobro correspondientes a las deudas de cada empresa avalada y los términos de las mismas.

MINISTERIO DE FINANZAS (MF)

SELECCIÓN, CONTRATACIÓN, PAGOS E INSPECCIÓN DE OBRAS

El Ministerio de Finanzas (MF) a través de la Dirección General de Servicios, realizó durante los años 2003 y 2004, 3 adjudicaciones directas (ADJ-2003 DGS-06, ADJ-2003 DGS-03 y ADJ-2003 DGS-08), para la ejecución de obras y adquisición de equipos. Dichas adjudicaciones se materializaron con la suscripción de 3 contratos originales, por un monto total de Bs. 1.394,15 millones, los cuales sufrieron modificaciones que conllevaron la firma de 8 extensiones por Bs. 3.928,83 millones, para una cantidad final contratada de Bs. 5.322,98 millones. De estos 11 contratos, 10 fueron por concepto de obras y 1 para la adquisición de equipos.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se circunscribió a la evaluación del cumplimiento de las disposiciones legales y sublegales, así como a la revisión y análisis de los procedimientos que llevó a cabo la Dirección General de Servicios del Ministerio de Finanzas durante el período 2003-2004, para la selección, contratación, pago, inspección de obras, y demás servicios. Asimismo, determinar la idoneidad de los procedimientos para la organización y archivo de la documentación relacionada con los contratos otorgados. Para el análisis de las erogaciones, se consideraron 11 contratos y 21 órdenes de pago por un total de Bs. 5.489,11 millones.

Observaciones relevantes

No se evidenciaron los actos a través de los cuales se motivó la adjudicación directa para ejecutar obras y adqui-

rir equipos, durante el período 2003-2004; fueron suscritos por las atribuciones conferidas en la Resolución N° 982 del 18-06-2002 (Gaceta Oficial N° 37.467 y no por la máxima autoridad del Ministerio de Finanzas de acuerdo con lo establecido en el artículo 88 de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario del 13-11-2001), donde se indica que se puede proceder por adjudicación directa, independientemente del monto de la contratación, siempre y cuando la máxima autoridad del órgano mediante acto motivado justifique adecuadamente su procedencia, siendo que tal atribución no le fue delegada en la referida resolución, por la máxima autoridad del organismo, de conformidad con la Ley de Licitaciones. Tal situación se originó por fallas relacionadas con los procedimientos licitatorios que regularon los actos de administración, autorización, manejo y disposición del patrimonio público, generando deficiencias en cuanto a la legalidad y transparencia de las operaciones efectuadas.

Los argumentos presentados en los actos motivados, relacionados con la necesidad de acondicionar dos inmuebles del MF para el traslado de las dependencias del organismo, en vista del elevado gasto que por concepto de arrendamiento estaba incurriendo dicho ministerio no pueden ser considerados como supuestos de emergencia comprobada, ya que constituyen situaciones previsibles para el administrador, no obstante, el numeral 11 del artículo 5 de la Ley de Licitaciones, señala que la emergencia comprobada se relaciona con los hechos o circunstancias sobrevenidas, que tienen como consecuencia la paralización o la amenaza de paralización total o parcial de las actividades del ente. Lo anterior obedeció a fallas relacionadas con los procesos administrativos que en materia de adjudicación directa llevó a cabo el MF, generando deficiencias en cuanto a la legalidad, confiabilidad y transparencia de las operaciones efectuadas.

Los contratos correspondientes a las 8 modificaciones realizadas a los documentos originales de las adjudicaciones por un monto total de Bs. 3.928,83 millones, fueron suscritos basados en las atribuciones contempladas en la Resolución N° 982; no obstante, en la misma no se señala la delegación expresa para acordar nuevas o distintas estipulaciones en los contratos; situación contraria a lo esta-

blecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública (Gaceta Oficial N° 37.305 del 17-10-2001), en el artículo 76, numeral 1, en el cual se indica que el ministro es quien tiene la competencia para otorgar, previo cumplimiento de las formalidades de ley, los contratos relacionados con asuntos propios del Ministerio. Esta situación se debió a las deficiencias que presentan los mecanismos de control administrativo implantados en el referido organismo, lo cual ocasionó la ausencia de legalidad del referido proceso de contratación, tales como los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuenta y responsabilidad que deben existir en la Administración Pública, contenidos en el artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario del 24-03-2000).

Cuatro extensiones del contrato original correspondiente a la adjudicación directa ADJ-2003-DGS-O3, por un monto total de Bs. 568,36 millones, relacionadas con remodelaciones generales, superan el límite máximo de 11.500 unidades tributarias (UT) fijado en el numeral 2 del artículo 87 de la Ley de Licitaciones para la adjudicación directa (Bs. 223,10 millones). Asimismo, la extensión del ADJ-2003-DGS-08, por concepto de adquisición de servidores, equipos de telecomunicaciones y de almacenamiento masivo, por Bs. 2.871,95 millones, debió realizarse por licitación general, por cuanto dicho monto es superior a las 11.000 UT (Bs. 213,40 millones), establecido en el numeral 1 del artículo 61 de la citada Ley. Circunstancias que se originaron por la ausencia de una adecuada planificación y programación de las contrataciones a realizar, lo que no permitió la escogencia de un contratista o proveedor que proporcionara el mayor nivel de economía, calidad y oportunidad de los servicios requeridos por el mencionado organismo.

No se consideraron las empresas especialistas en el ramo para la selección del contratista que realizaría las actividades relacionadas con la adquisición de servidores, equipos de telecomunicaciones y almacenamiento masivo, y el vinculado con el cableado, reparación y puesta en funcionamiento de voz y data del inmueble propiedad del MF; para los referidos trabajos se contrató una empresa que se especializa en obras de infraestructura. Al respecto, el artículo 42 de la Ley de Licitaciones establece que los

procedimientos de selección de contratistas se desarrollarán respetando los principios de economía, transparencia, honestidad, eficiencia, igualdad, competencia y publicidad. Los hechos mencionados tienen su origen en la ausencia de normas y procedimientos que regulen el proceso antes mencionado, generando falta de confiabilidad y transparencia en el mismo.

En la totalidad de los contratos por concepto de obras (10) el MF no ejerció control y fiscalización de los trabajos realizados por las empresas contratistas, tal como se contempla en el artículo 40 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario del 16-09-96; además, se precisó que en los expedientes de los mencionados contratos, no reposa la documentación relacionada con las fianzas de fiel cumplimiento y las actas de inicio, terminación, aceptación provisional y recepción definitiva; documentos a través de los cuales se garantizaría el cumplimiento de las obligaciones que debe asumir el contratista, tal como se señala en los artículos 10, 17, 86, 91 y 109 de las CGCEO. Asimismo, para la adquisición de los equipos no se dejó constancia de la certificación y puesta en funcionamiento de los mismos, no obstante lo establecido en el artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, en cuanto a que las transacciones deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa. Los hechos mencionados tienen su origen en las deficiencias de control interno observados en los procedimientos y mecanismos establecidos por la Dirección General de Servicios del MF, para llevar a cabo el control y seguimiento en los contratos relacionados con obras y la adquisición de equipos. Tales situaciones no garantizan la transparencia y confiabilidad de los trabajos ejecutados por la referida empresa.

En lo que respecta a las erogaciones realizadas por concepto de ejecución de obras y a la adquisición de equipos, se observaron órdenes de pago que no fueron conformadas por el funcionario responsable del área de Administración, y otras que no estaban respaldadas con las valuaciones, facturas y contratos respectivos; situaciones que no se ajustan a lo establecido en el punto 4.2.10 de las Normas Generales de Control Interno del Manual de Normas de Control

Interno sobre un Modelo Genérico de la Administración Central (Gaceta Oficial N° 5.275 Extraordinario del 17-11-1998), así como en el artículo 56 de las CGCEO y en los artículos 58 y 60 del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera y del Sector Público, Sobre el Sistema Presupuestario (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 5.592 Extraordinario del 27-06-2002, en cuanto a que las operaciones deben estar autorizadas para poder justificar, identificar y analizar su naturaleza, finalidad y resultados, y que antes de realizarse los pagos se debe comprobar que se correspondan a obligaciones debidamente contraídas y a trabajos realmente ejecutados. Asimismo, se realizaron pagos sin tener registrado el compromiso y el causado en el ejercicio presupuestario correspondiente, lo que no se ajusta a lo contemplado en el artículo 49 de la LOAFSP (Gaceta Oficial N° 37.978 del 13-07-2004), en el cual se indica que no se podrán adquirir compromisos para los cuales no existan créditos presupuestarios. Tales circunstancias se debieron a deficiencias en el control interno relacionado con las áreas administrativas y presupuestarias del ministerio, generando falta de confiabilidad y transparencia de las operaciones realizadas.

Los expedientes contentivos de la documentación relacionada con los contratos originales y las extensiones de los mismos, no se encontraban adecuadamente estructurados, organizados ni archivados, en contravención de lo dispuesto en el artículo 107 de la Ley de Licitaciones, donde se establece que todas las manifestaciones de voluntad, ofertas y demás documentos que se hubieren recibido y considerado en los procedimientos de licitación o de adjudicación directa, deben formar parte de un expediente único que deberá ser archivado por la unidad administrativa del ente contratante. Igualmente, se observó que los documentos contractuales suscritos por el MF no fueron numerados, ni existe relación de los mismos, no obstante lo señalado en el artículo 27 de las NGCI, en cuanto a que los documentos que se utilicen para la sustentación de operaciones, deberán ser numerados correlativamente al momento de su impresión y su uso será controlado permanentemente. Tales situaciones denotan fallas en los sistemas de control interno, lo que no permite realizar un seguimiento y control a la documentación contentiva en los mencionados expedientes,

e incide en la efectividad de la gestión que lleva a cabo el referido organismo.

Conclusiones

En los procedimientos que llevó a cabo el Ministerio de Finanzas a través de la Dirección General de Servicios durante el período 2003-2004, para la selección y contratación de la empresa que realizaría trabajos por concepto de obras y suministro de equipos, revelan la presencia de un conjunto de deficiencias de control interno, situaciones que no se ajustan a la normativa legal y sublegal que rige la materia, toda vez que los actos motivados a través de los cuales se justificó la contratación por adjudicación directa, no fueron suscritos por la máxima autoridad del ministerio; los alegatos señalados en los mencionados actos no constituyen supuestos de emergencia; las modificaciones realizadas a los contratos principales no contaron con la conformación y aprobación de la máxima autoridad; se firmaron extensiones cuyos montos superaban el límite fijado por la Ley de Licitaciones para la adjudicación directa; no se consideraron empresas especialistas en el ramo para la adquisición de equipos tecnológicos y cableado; contratos que no contaron con la fianza de fiel cumplimiento; falta de supervisión en las obras ejecutadas, e inexistencia de las actas de inicio, terminación, aceptación provisional y recepción definitiva; además, se realizaron pagos sin contar con la documentación que respaldara los trabajos ejecutados y sin el registro presupuestario correspondiente, e igualmente, se presentaron deficiencias en la organización y archivo de la información relacionada con los contratos evaluados.

Recomendaciones

El ministro de Finanzas debe girar las instrucciones necesarias, a los fines de fortalecer el sistema de control interno de la Dirección General de Servicios de ese organismo, en aras de garantizar que:

- Se sometan a la consideración de su Despacho, los actos motivados mediante los cuales se justifique adecuadamente la contratación por la vía de adjudicación directa, basándose para ello en los supuestos que se encuentran tipificados en la normativa que rige la materia; asimismo, autorice y apruebe las modifi-

caciones realizadas a los contratos originales de las adjudicaciones directas.

- Se establezcan los mecanismos necesarios para que en los procesos de adquisición de bienes, construcción de obras y la prestación de servicios se realicen de acuerdo con lo previsto en la Ley de Licitaciones y en las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras. Asimismo, en los casos de adquisición de equipos se deje constancia de la certificación y puesta en funcionamiento de los mismos, a fin de garantizar la economía, transparencia, honestidad, eficiencia, igualdad y legalidad de las operaciones realizadas.
- Se proceda a implantar controles efectivos en las áreas de administración y presupuesto, con el fin de que las órdenes de pago se encuentren debidamente selladas y firmadas por los funcionarios responsables, cuenten con el respaldo de las facturas, valuaciones y contratos respectivos. De igual forma, se implanten procedimientos para que el registro presupuestario del compromiso y el gasto causado, se efectúe oportunamente.
- Se adopten adecuados controles internos, que permitan garantizar el debido archivo de la documentación relacionada con los contratos por concepto de bienes, obras y servicios, además, girar las instrucciones necesarias para que los contratos sean enumerados.

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN Y EL COMERCIO (MPC)

EXÁMENES DE CUENTAS

El Ministerio de la Producción y el Comercio le competía la regulación, formulación y seguimiento de políticas, la planificación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en los sectores de la producción de bienes y del mercado de los servicios, el comercio interior y exterior, negociaciones comerciales internacionales; defensa de los intereses de la República en controversias internacionales, que se susciten con ocasión de las negociaciones o relaciones comerciales con otros entes extranjeros o internacionales; inversiones nacionales y extranjeras; la propiedad intelectual; la protección al consumidor; régimen de pesas y medidas, normas técnicas, certificación y control de calidad; turismo; cooperativismo; innovaciones tecnológicas; promoción y estímulo a la competitividad

y la libre competencia; defensa de la producción nacional frente a prácticas desleales del comercio internacional; concentración, análisis y la fijación de precios y tarifas de productos y servicios, tanto públicos como privados, en todo el territorio nacional y la participación en la formulación de la política aduanera y arancelaria.

Alcance y objetivos de la actuación

La gestión de control cumplida en el extinto ministerio durante el año 2006, estuvo orientada a practicar 8 exámenes de cuentas de gastos correspondientes a los ejercicios fiscales 2002, 2003 y 2004. Se definieron como objetivos: comprobar el adecuado uso y distribución de los recursos presupuestarios y financieros asignados a dependencias adscritas al mismo; así como también, verificar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y normativas. Para realizar dichos exámenes se tomaron en consideración las normas que regulan el manejo de los fondos y bienes públicos, así como las contenidas en las publicaciones prescritas por esta Contraloría General y los manuales del SIGECOF.

Resultados obtenidos

De los 8 exámenes de cuentas de gastos realizados a las unidades del ministerio en el año 2006, 7 resultaron conformes y 1 fue objetado.

Conclusiones

Aun cuando existen fallas de control interno en el manejo de los fondos y bienes públicos, no surgieron observaciones que pudieran dar lugar a la formulación de reparos; este Organismo Contralor formuló los respectivos autos de fenecimiento.

SERVICIO NACIONAL INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN ADUANERA Y TRIBUTARIA (SENIAT)

PROCESOS INFORMÁTICOS Y TELEMÁTICOS DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN NO INTRUSIVA DE MERCANCÍAS (SINIM)

El Sistema de Inspección no Intrusiva de Mercancías tiene por finalidad contribuir con la disminución del frau-

de aduanero, a través del uso de la tecnología de rayos X para la inspección de contenedores y carga suelta en las aduanas marítimas, aéreas y puntos de control terrestres, cuya implantación en el ámbito nacional está a cargo de la Oficina de Desarrollo e Innovación Aduanera (ODIA), adscrita al Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT). La adquisición de los bienes y servicios que constituyen el sistema fue por US\$ 47,31 millones, según contrato comercial suscrito entre la República Bolivariana de Venezuela, a través del Ministerio de Finanzas y una empresa en Beijing China, domiciliada en Venezuela; así mismo, se suscribió un convenio financiero firmado por el citado ministerio y el Banco de China, para financiar 80,00% del contrato (US\$ 37,84 millones). El SINIM está compuesto por el Circuito de Inspección no Intrusiva (CINI) y el Sistema de Información del Circuito de Inspección (SICI); el primero consta de 3 tipos de equipos de inspección THSCAN: móvil (MT1213LT), semifijo (MB1215) y carga aérea (PB2028); mientras que el segundo, es una aplicación Web desarrollada por la Gerencia General de Informática del SENIAT.

Alcance y objetivos de la actuación

Revisión selectiva de los procesos informáticos y telemáticos, circunscritos a la implantación del SINIM en las aduanas principales de La Guaira (APLG), Puerto Cabello (APPC) y Valencia (APV), ejecutada por la ODIA del 05-10-2004 al 07-10-2005; así mismo, la revisión del contrato de adquisición del sistema y el convenio financiero. Las muestras fueron seleccionadas en función de la temporalidad y la correlación lineal de la data del Sistema Aduanero Automatizado (SIDUNEA), el CINI y el SICI, a los fines de evaluar la efectividad del proceso de implantación del SINIM, su adecuada operatividad e integración con el SIDUNEA, así como la seguridad de la información, conforme con las disposiciones legales y sublegales que rigen la materia.

Observaciones relevantes

Al verificar el procedimiento llevado a cabo por la APLG, se evidenció que de encontrarse inconsistencias entre la imagen obtenida del interior del contenedor me-

diante rayos X, respecto de las mercancías expresadas en la declaración única de aduanas y autorizadas mediante el pase de salida, la aduana ordena la apertura del contenedor y verifica la pertinencia de la misma, en cuyo caso sugiere un nuevo reconocimiento. No obstante dicho reconocimiento, salvo que se trate de alguno de los supuestos previstos en la norma, debe ejercerse conforme el artículo 171 del Reglamento de la Ley Orgánica de Aduanas (LOA), Gaceta Oficial N° 4.273 Extraordinario del 20-05-91, el cual dispone que los nuevos reconocimientos sólo podrán ordenarse mientras las mercancías permanezcan depositadas en las zonas de almacenamiento. En este sentido, el acto que realiza la aduana para sancionar a los importadores que son sujetos a la inspección no intrusiva de contenedores, no puede ser catalogado como un nuevo reconocimiento, por cuanto ya las mercancías han sido retiradas de la zona de almacenamiento, lo que se evidencia con la emisión del pase de salida, único medio legalmente establecido para la autorización del retiro de las mismas de la zona primaria, conforme con lo dispuesto en el artículo 73, capítulo IV del Reglamento Parcial de la LOA relativo al SIDUNEA (Gaceta Oficial N° 37.967 del 25-06-2004), concatenado con el artículo 4, literal f *ejusdem*; así mismo, dicho proceso tampoco puede ser enmarcado como una fiscalización o verificación, de acuerdo con lo dispuesto en el título IV, capítulo III, secciones quinta y sexta del Código Orgánico Tributario (Gaceta Oficial N° 37.305 del 17-10-2001), por cuanto para la primera se requiere una providencia administrativa que autorice al funcionario actuante, y la segunda corresponde a revisiones de oficio de carácter documental. Tales circunstancias obedecen a la inexistencia de un instrumento legal o sublegal que establezca el procedimiento de inspección no intrusiva de mercancías. En consecuencia, la inexistencia de la normativa señalada y la doble revisión efectuada antes y después de la emisión del pase de salida, comprometen la objetividad de las actuaciones y propicia la discrecionalidad en las decisiones, lo cual genera incertidumbre en el consignatario aceptante.

El Ministerio de Finanzas está asumiendo obligaciones financieras con el Banco de China, sin que el SENIAT realice al momento de la entrega de los bienes que constituyen el sistema de inspección, la verificación de las características y cantidades especificadas en la nota de entrega y/o

factura, pese a que el contrato comercial en su cláusula 8 estableció normas para realizar las pruebas funcionales, estáticas o dinámicas de los equipos y el control perceptivo al cual deben someterse, previsión que se concatena con lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001) que exige a los entes u organismos sujetos a esta ley adoptar medidas que permitan salvaguardar sus recursos. Esta situación encuentra su origen en la cláusula 4 del contrato comercial, enmendado en enero de 2003, la cual no consideró las disposiciones relativas a las necesarias pruebas de verificación física a las cuales debían someterse los equipos. En consecuencia, al 10-05-2005 la República Bolivariana de Venezuela, por órgano del Ministerio de Finanzas, autorizó al Banco de China a pagar a la empresa proveedora, la cantidad de US\$ 16,63 millones, lo que equivale a Bs. 35.753,98 millones (tipo de cambio Bs./US\$ 2.150,00), sin comprobar antes del pago las especificaciones técnicas y el estado de funcionamiento de los bienes, para constatar su veracidad, exactitud y calidad, limitándose a realizar un mero control documental que no garantiza el perfecto estado de los equipos.

De los 17 equipos adquiridos el 19-10-2002, según contrato comercial suscrito para el Sistema de Inspección de Contenedor/Vehículo de Rayos X, se evidenció al 12-09-2005 que se recibieron 8, de los cuales 2 se encuentran operativos, un MB1215 en la Aduana Principal de La Guaira y un MT1213LT en la Aduana Principal de Puerto Cabello, así mismo, en esta última aduana se observó un MB1215 en fase de instalación; no obstante según el cronograma inicial estaba prevista la entrega de la totalidad de los equipos para el mes de abril de 2005. Por otra parte, 5 de los bienes adquiridos se encuentran almacenados, a pesar de que la cláusula 12.6 del contrato establece 18 meses para la garantía de los equipos, contados a partir de la fecha de entrega. Vale señalar que el objetivo de control PO10 Administración de Proyectos del “Control Objectives for Information and Related Technology (COBIT)”, dispone el establecimiento de las prioridades y la entrega de los servicios oportunamente. Esta situación se relaciona con la demora en el pago del anticipo efectuado el 10-10-2003 (288 días después de la suscripción del contrato); la

interdependencia con otros entes gubernamentales que intervienen tanto en el proceso de construcción de la obra civil para los circuitos, como en la certificación de los equipos y con la ausencia de un estudio de factibilidad técnico económico; en consecuencia, la República solicitó una extensión del período de disponibilidad hasta el mes de noviembre de 2006, lo que puede acarrear, entre otros, el pago de gastos adicionales (cuotas de compromisos y almacenaje), aumento de las tasas de interés y vencimiento de las garantías constituidas sobre los bienes.

No se evidenció en la administración de la implantación del SINIM la definición, entre otros, del alcance y la duración de la misma, así como la utilización de una metodología para la administración de proyectos con la asignación de responsabilidades, estructuración jerárquica de las tareas, participación activa tanto del usuario como de los actores relacionados con la implantación del citado sistema (ministerios, alcaldías, gobernaciones, institutos autónomos, entre otros). Al respecto, el objetivo de control PO10 del COBIT, ya citado, refiere el establecimiento de prioridades y entrega de los servicios oportunamente, así como la definición clara y por escrito del proyecto antes de que los trabajos se inicien. En consecuencia, al 12-09-2005 sólo se encontraban operativos 2 de los 8 equipos recibidos por la República y en tramitación ante los organismos correspondientes, la obtención de los espacios necesarios para la construcción de las infraestructuras donde funcionarían los circuitos de inspección; todo ello por la ausencia de un plan para la implantación del sistema en referencia, sobre la base de un oportuno estudio de factibilidad técnico y económico.

En relación con la instalación y acreditación del SINIM, se realizó la capacitación de los usuarios del sistema en las APPC y APLG; sin embargo, las pruebas de funcionamiento del equipo MB1215 de la APLG, fueron realizadas por personal de la empresa proveedora y de la Oficina de Auditoría Interna del Ministerio de Finanzas, sin la participación del personal usuario; así mismo, la Gerencia General de Informática del Servicio entregó el SICI a la APLG, sin que se evidenciara la documentación de la aceptación final por parte de los usuarios, así como las pruebas de control de cambios, seguridad técnica, rendimiento y el plan de

pruebas después de la implantación. Circunstancia contraria al objetivo de control AI5 Instalación y Acreditación de Sistemas del COBIT, que dispone la aprobación formal de los resultados de las pruebas por parte de los usuarios afectados y de la función de informática, mediante un plan de pruebas que abarque el software, hardware, instalaciones, tecnología y usuarios, a los fines de verificar que la solución es adecuada, la aceptación formal del grupo de seguridad y que el usuario valide su operación como un producto completo bajo condiciones similares a las del ambiente regular de operaciones del sistema. Esta situación trajo como consecuencia, la emisión de pases de salida sin la impresión del código de barras, vehículos contenedores con estatus “dentro del sistema” que físicamente se encuentran fuera del circuito, así como la ausencia de estadísticas para la toma de decisiones, las cuales pudieron haberse evitado con la aplicación de las referidas pruebas; lo que obedece a que no se han implementado adecuadas normas y procedimientos para la acreditación de sistemas.

Se observó un alto procesamiento manual en el CINI de la APLG, evidenciándose que del 05-09-2005 al 07-09-2005, se efectuaron 1.874 transacciones de las cuales fueron procesadas electrónicamente 299; no obstante el artículo 32, literales c y d de las NGCI, dispone la implantación de controles para asegurar que los datos procesados y la información producida sea consistente y completa, así como el uso eficiente, efectivo y económico de los activos de información. Esta situación obedece, a que la mayoría de los pases de salida no traen impreso el código de barras generado por el SIDUNEA, único mecanismo de captura de datos del sistema así mismo, a que los vehículos contenedores se encuentran con estatus “dentro del circuito” o “no registrado en el sistema” y a los problemas telemáticos existentes en la zona, lo que trae en consecuencia, la discrecionalidad del personal que opera el citado circuito y ocasiona la subutilización del sistema de inspección, así como la ausencia de información oportuna y confiable de las operaciones diarias.

La seguridad física de los respaldos de la información generada por el sistema de inspección de rayos X operativos en las APPC y APLG, no es adecuada, ya que las copias de seguridad son almacenadas dentro del vehículo de control

del equipo de inspección móvil y bajo llave en la consola de control del equipo, respectivamente; así mismo, no se evidenció el almacenamiento de copias de los respaldos anteriores fuera de las instalaciones revisadas, ni un plan formal para la recuperación de la continuidad operativa ante contingencias y desastres. Al respecto, el artículo 32, literales e, f, numeral 5 de las NGCI, dispone el establecimiento de procedimientos de protección y salvaguarda de los activos de información y los objetivos de control DS11.23 Respaldo y Restauración y DS11.25 Almacenamiento de Respaldo del COBIT, refieren el establecimiento de estrategias apropiadas de respaldo, restauración y almacenamiento de los archivos tanto dentro como fuera de las instalaciones; situaciones vinculadas con la ausencia de políticas, normas y procedimientos formales de contingencia y respaldos, así como su implementación por lo tanto, no está resguardada la recuperación de la información y la continuidad operativa del sistema en referencia, ante contingencias que limiten el acceso a tales respaldos cuando sea necesario.

Conclusiones

El proceso de implantación del Sistema de Inspección no Intrusiva de Mercancías ejecutado por el SENIAT no se ha realizado con efectividad; así mismo, los mecanismos de control interno implantados no garantizan la adecuada operatividad del sistema, su integración con el SIDUNEA, ni la seguridad de la información electrónica, ocasionando que la entrega de la misma no sea oportuna, consistente y utilizable, toda vez que el procedimiento de inspección aplicado no se encuentra establecido mediante un instrumento legal o sublegal; los contratos resultaron desfavorables para la República, ya que permitieron asumir obligaciones por US\$ 16,63 millones, sin comprobar antes del pago las especificaciones y el funcionamiento de los bienes; la República recibió 8 de los 17 equipos adquiridos, de los cuales sólo 2 se encuentran operativos, sin evidenciarse por escrito el proyecto y el estudio de factibilidad, así como suficientes mecanismos de control y de seguimiento de proyectos. En cuanto a la operatividad, existe un elevado procesamiento manual en el Circuito de Inspección de la Aduana Principal de La Guaira, ya que la mayoría de los pases de salida de las mercancías no son emitidos de forma automática por el SIDUNEA; en relación con la seguridad, el resguardo de

los respaldos de la información no es idóneo y no existen copias de seguridad fuera de las instalaciones físicas, ni un plan de recuperación de la continuidad operativa ante contingencias y desastres.

Recomendaciones

- El ministro de Finanzas deberá girar instrucciones a la Consultoría Jurídica de su despacho y a la Oficina Nacional de Crédito Público, con la finalidad de incorporar en los contratos las observaciones formuladas, a los fines de evitar posibles daños patrimoniales.
- El Superintendente del SENIAT, por intermedio de la Intendencia Nacional de Aduanas, la Gerencia de Regímenes Aduaneros y la Oficina de Desarrollo e Innovación, deberá evaluar la normativa aduanera vigente, con el objeto de proponer la inclusión o reforma de la base legal que permita definir en forma explícita la inspección no intrusiva, las consecuencias jurídicas y los medios que dispone el consignatario para su defensa.
- El Superintendente del SENIAT, por intermedio de la Intendencia Nacional de Aduanas, la Oficina de Desarrollo e Innovación y la Gerencia General de Informática, deberá adoptar las medidas correctivas de planificación, control y seguimiento durante lo que resta de la implantación del SINIM, con la finalidad de evitar retrasos y costos adicionales. Asimismo, incorporar en el proceso de instalación y acreditación del sistema la participación del usuario durante las pruebas dejando soporte documental, así como emitir los pases de salida a través de SIDUNEA; mejorar la telemática en la APLG; establecer políticas, normas y procedimientos de respaldo y la aprobación y divulgación del Plan de Recuperación de Contingencias y Desastres que responda a la seguridad integral del SINIM.

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS DE CERTIFICACIÓN ELECTRÓNICA (SUSCERTE)

CONTROL INTERNO A LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

La Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica (SUSCERTE) es creada mediante la Ley de Mensaje de

Datos y Firmas Electrónicas (LMDFE), Gaceta Oficial No 37.148 del 28-02-2001, como un servicio dependiente del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT), con autonomía presupuestaria, administrativa, financiera y de gestión, con el objeto de supervisar, acreditar, renovar, revocar y suspender a los Proveedores de Servicios de Certificación (PSC); así como mantener, resguardar y custodiar el Registro de los Proveedores, además de inspeccionar y fiscalizar las instalaciones, operaciones y servicios realizados por los mismos. El presupuesto asignado para los ejercicios económicos financieros de 2004 y 2005 es Bs. 2.021,46 millones y 4.308,45 millones, respectivamente.

Alcance y objetivos de la actuación

Revisión selectiva del sistema de control interno adoptado por la SUSCERTE referido a las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), en los aspectos de organización, planificación y operaciones de continuidad, desde el 01-01-2004 al 10-07-2006, tomando como criterio la temporalidad de los procesos y las soluciones tecnológicas medulares, los planes operativos y las memorias y cuenta de la superintendencia; a los fines de evaluar la efectividad de la SUSCERTE para acreditar, supervisar y controlar los PSC, conforme al marco legal y sublegal que rigen la materia.

Observaciones relevantes

La SUSCERTE no cuenta con un reglamento interno debidamente aprobado sólo existe un proyecto de carácter general donde se define la estructura organizativa, las funciones y deberes del personal adscrito a la misma, el cual no ha sido remitido al MCT, como lo establece el artículo 30 numeral 7 de la LMDFE, por cuanto la superintendencia se encuentra en proceso de reestructuración interna. Dicho proyecto no contempla algunas funciones primordiales de TIC, como las referidas a los propietarios y custodios de datos y sistemas, el aseguramiento de la calidad de servicio, ni la responsabilidad de la seguridad lógica y física de los activos de información o el establecimiento de la misma a todos los niveles de la organización, tal como lo establece el objetivo de control PO4 “Definición de la organización y de las relaciones de Tecnología de Información (TI)”, del

estándar Control Objectives for Information and Related Technology (COBIT); así como las funciones vinculadas con el registro de auditores de los PSC, de acuerdo al Capítulo VI del Reglamento Parcial del Decreto Ley sobre el Mensaje de Datos y Firma Electrónica (RPLMDFE), Gaceta Oficial No 38.086 del 14-12-2004. Esta situación no permite administrar la seguridad de la información y la calidad de los procesos medulares en forma adecuada, en orden a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), Gaceta Oficial N° 37.305 del 17-10-2001, referido a la proporcionalidad del tamaño y estructura organizativa con los fines y propósitos asignados.

El sitio Web de la SUSCERTE no está disponible, ya que se encuentra en fase de rediseño desde octubre 2005, sin embargo el artículo 12 de la LOAP dispone que cada órgano de la Administración Pública deberá establecer y mantener una página en la Internet con la información, procedimientos, normativas, servicios que presta y documentos de interés, así como mecanismos de comunicación electrónica con dichos órganos y entes, disponibles para todas las personas vía Internet; en consecuencia, la superintendencia no brinda a los usuarios de Internet la posibilidad de conocer o interactuar con la organización.

Del análisis de una muestra de 5 contratos suscritos por la superintendencia en materia de TIC durante 2004 y 2005, se determinó que los mismos no contienen cláusulas contractuales relacionadas con la protección de los activos de información, a saber: cláusulas de confidencialidad, privacidad, penalización y resguardo de la propiedad intelectual, que abarque tanto el desarrollo de software interno como el contratado externamente, según los objetivos de control PO4.14 “Políticas y procedimientos para personal por contrato”, DS2.7 “Relaciones con la Seguridad” y PO8.4 “Privacidad, propiedad intelectual y flujo de datos” del COBIT, así como el artículo 15 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial No 36.229 del 17-06-97, que establecen regulaciones sobre los aspectos de TIC ya señalados, debido a que tales políticas y procedimientos de control, no han sido establecidas formalmente por la Superintendencia; por consiguiente, los activos de

información de SUSCERTE no están suficientemente protegidos ante posibles pérdidas y sustracciones.

La SUSCERTE no cuenta con un plan escrito de continuidad del servicio de TIC, sometido a pruebas y aprobado por la máxima autoridad, según lo dispuesto en el objetivo de control DS4 “Asegurar el servicio continuo” del estándar COBIT y el artículo 32, literal “f” numeral “5” de las NGCI, relativos a la disponibilidad de los servicios de TI, la protección y salvaguarda de los activos de información y a la disminución del impacto de una interrupción mayor; aun cuando durante los ejercicios económicos financieros 2004 y 2005 causó obligaciones de pago por Bs. 4.657,53 millones para el equipamiento de hardware, la investigación y elaboración de procedimientos técnicos, el desarrollo de tecnologías para la firma electrónica, la autoridad de certificación raíz, la infraestructura de claves públicas del Estado (PKI) y Sistema Automatizado de Gestión de las Acreditaciones, entre otros proyectos; tecnologías que se encuentran en fase de prueba y desarrollo, para su posterior puesta en producción en el futuro Centro de Cómputo de la Superintendencia. La eventual pérdida de estos activos de información, significaría un perjuicio patrimonial para la República, retraso en el desarrollo del gobierno electrónico y en la modernización del Estado, situación contraria a lo previsto en el Plan Nacional de TIC, debido a la ausencia de controles que permitan la estimación anticipada de los recursos necesarios para mantener la continuidad operativa de los sistemas de la Superintendencia.

En el Plan Operativo Anual (POA) 2005 se incorporaron los proyectos referidos al Centro de Cómputo de la Superintendencia; los Manuales y Procedimientos de Seguridad Informática para la Administración Pública Nacional y el Sistema Informático para la Automatización de los Procesos de Auditoría a los PSC, los cuales forman parte del proyecto titulado “Fortalecimiento Tecnológico, Aplicaciones y Procesos de SUSCERTE”, financiados por el Fondo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (FONACIT) mediante contrato No 200500221 suscrito el 27-05-2005, en el marco del Convenio de Préstamo No 1220/OC-VE, celebrado entre la República Bolivariana de Venezuela y el Banco Interamericano de Desarrollo

en fecha 26-04-2000. No obstante, en el presupuesto correspondiente no se consideraron los recursos financieros relacionados con dichos proyectos, contrario a lo dispuesto en el artículo 17 de las NGCI y el objetivo de control PO5 “Manejo o administración de la inversión de TI” del COBIT, que disponen el deber de formular los planes tomando en cuenta los recursos materiales y financieros, la disponibilidad y el control de los mismos, para el normal desarrollo de las actividades de tecnología de información programadas. Tal situación se produce por omisión de los procedimientos administrativos, en consecuencia, la superintendencia remitió al Ministerio de Planificación y Desarrollo el POA 2005 reformulado en fecha 17-10-2005, y recibió autorización para incorporar los citados recursos al presupuesto el 17-11-2005 mediante notificación del MCT, ocasionando un retardo en la ejecución de los proyectos.

El contrato No 20050021 para el “Fortalecimiento Tecnológico, Aplicaciones y Procesos de SUSCERTE”, antes citado por Bs. 1.638,00 millones, debía iniciarse el 01-06-2005 y culminar el 01-02-2006 según lo establecido en el referido contrato; sin embargo, al primer trimestre de 2006 se encontraba en ejecución y se habían pagado Bs. 841,12 millones (51,34%), omitiendo lo dispuesto en el artículo 10 literal “b” de las NGCI y el objetivo de control PO8.2 “Prácticas y procedimientos para el cumplimiento de requerimientos externos” del COBIT, referidos a la adopción de las medidas necesarias ante la desviación de los objetivos y metas programadas, actuaciones contrarias a los principios de legalidad, economía, eficiencia y/o eficacia, entre otros. Tal situación se derivó fundamentalmente, de una consulta jurídica realizada verbalmente por la superintendencia al FONACIT, referida a si procedía la incorporación de dichos recursos transferidos por el fondo en el presupuesto de la superintendencia, por consiguiente, el proyecto presenta retraso, por lo cual se solicitó una prórroga del contrato hasta el mes de septiembre de 2006, colocando a la Superintendencia en peligro de tener que reintegrar al fondo la cantidad equivalente a la subvención otorgada más los intereses que la misma hubiera generado, así como la aplicación de multas, y la sanción de no recibir nuevos recursos en un lapso de 2 a 5 años, según lo dispuesto en el contrato citado.

Aunado a lo anterior, la superintendencia realizó egresos por Bs. 64,00 millones de los recursos provenientes del convenio suscrito con FONACIT, anteriormente citado, no obstante que los recursos transferidos por el fondo no habían sido incorporados al presupuesto 2005 de SUSCERTE, inobservando lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFPSP), Gaceta Oficial N° 37.978 del 13-07-2004, que indica que no se podrán adquirir compromisos para los cuales no existan créditos presupuestarios, así como lo establecido en el artículo 40 de la Reforma Parcial del Reglamento N° 1 de la LOAFPSP sobre el Sistema Presupuestario, Gaceta Oficial No 5.592 del 27-07-2002, en el sentido de que constituyen los límites de gastos a los efectos de control externo, los créditos presupuestarios asignados a los organismos del sector público y a los efectos de control interno constituyen límites para gastar, los créditos presupuestarios asignados a las desagregaciones de las categorías presupuestarias y de las partidas autorizadas en la Ley de Presupuesto; así mismo, se desatendió el objetivo de control PO5 “Manejo o administración de la inversión TI” del estándar COBIT, relativo a la necesidad de asegurar el financiamiento y el control de desembolsos de recursos financieros. En consecuencia, los gastos generados no constituyen un compromiso debidamente comprobado y válidamente adquirido, por cuanto se realizaron sin la autorización previa para ello, comprometiendo la disponibilidad presupuestaria de la superintendencia y el logro de sus objetivos.

La Superintendencia realizó egresos por Bs. 64,00 millones de los recursos provenientes del convenio suscrito con FONACIT, anteriormente citado, a pesar que los recursos transferidos por dicho Fondo no habían sido incorporados al presupuesto, inobservando lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFPSP), Gaceta Oficial N° 37.978 del 13-07-2004, que indica que no se podrán adquirir compromisos para los cuales no existan créditos presupuestarios; así como el artículo 40 de la Reforma Parcial del Reglamento N° 1 de la LOAFPSP, sobre el Sistema Presupuestario, Gaceta Oficial No 5.592 del 27-07-2002, que establece que constituyen los límites de gastos a los efectos de control externo los créditos presupuestarios asignados a los organismos del sector público, y a los efec-

tos de control interno constituyen límites para gastar los créditos presupuestarios asignados a las desagregaciones de las categorías presupuestarias y de las partidas autorizadas en la Ley de Presupuesto; así mismo, se desatendió el objetivo de control PO5 “Manejo o administración de la inversión TI” del estándar COBIT, relativo a la necesidad de asegurar el financiamiento y el control de desembolsos de recursos financieros, ello en razón a que dichos recursos financieros no habían sido incorporados en el presupuesto 2005 de SUSCERTE. En consecuencia, los gastos generados no constituyen un compromiso debidamente comprobado y válidamente adquirido, por cuanto se realizaron sin la autorización previa para ello, comprometiendo la disponibilidad presupuestaria de la Superintendencia, así como el logro de sus objetivos.

- Durante los ejercicios económicos financieros 2004 y 2005, la superintendencia realizó actividades de capacitación a funcionarios y personas externas a la organización, financiadas mediante la subvención otorgada por FIDETEL en Bs. 87,34 millones, contrato N° 64812, para las “Conferencias informativas para empresas de las TIC en conjunto con la Cámara de Empresarios y del Sector Académico”, una de las fases del Proyecto “Elaboración de los Procedimientos Técnicos, Legales y Administrativos para optar a una Acreditación en SUSCERTE como Proveedores de Servicios de Certificación electrónica”. Sin embargo, el artículo 20, numeral 2 del Reglamento Orgánico del Ministerio de Ciencia y Tecnología (ROMCT), Gaceta Oficial No 37.428 del 23-04-2002, dispone que la Dirección General de Transferencia e Innovación Tecnológica y Científica, adscrita al MCT debe: “Diseñar los mecanismos de vinculación para propiciar la transferencia tecnológica, tales como las agendas, los proyectos, eventos, redes de información y otros”, observándose que la competencia para capacitar personas externas no se corresponde con las atribuidas a la superintendencia mediante el artículo 22 la LMDFE, sin evidenciarse la realización de actividades de coordinación entre SUSCERTE y la referida dirección. En consecuencia, la realización de tales actividades implicó la utilización de recursos financieros de la superintendencia, en actividades que no se relacionan directamente con las competencias legalmente atribuidas.

La SUSCERTE durante los ejercicios económicos financieros 2004 y 2005, desarrolló los Procedimientos de Seguridad Informática para la Administración Pública Nacional (APN), específicamente el “Manual de Referencia Políticas de Seguridad Informática” y “Lineamientos y Políticas para la Arquitectura de Seguridad del Estado Venezolano”, por Bs. 27,84 y 30,72 millones, respectivamente; sin embargo, dichos instrumentos sólo contienen procedimientos relacionados con la seguridad de general aceptación para la prestación de los servicios de TIC y el resguardo de los registros, sin hacer mención de los procedimientos particulares de autenticación y seguridad de alto nivel para la protección de los servicios de certificación electrónica, en concordancia con lo establecido en el artículo 36 del RPL-MDFE. Cabe destacar, que la elaboración del instrumento normativo para la seguridad de la información para la APN, es competencia de la Oficina de Tecnología de Información (OTI) como responsable del diseño de políticas, planes, estrategias y programas de TI, de acuerdo con el artículo 10 del ROMCT; así mismo, el numeral 6 del mismo artículo, establece que la OTI promoverá el establecimiento de normas, estándares y políticas que constituyan el marco legal y regulatorio del uso de las TI en el Estado. Esta circunstancia se debe a que la superintendencia viendo la necesidad de incorporar este tipo de políticas dentro de los órganos de la APN en pro de garantizar la seguridad de sus sistemas, las desarrolló para la APN como un trabajo de colaboración. La circunstancia descrita, implicó la utilización de recursos financieros de SUSCERTE por Bs. 58,74 millones en actividades que no se encuentran directamente relacionadas con sus competencias.

Durante los ejercicios fiscales 2004 y 2005, la superintendencia ha realizado una inversión intensiva de capital de Bs. 2.021,46 y 4.308,45 millones, respectivamente, en la investigación y desarrollo de las tecnologías requeridas para la acreditación de los PSC; sin embargo, no se evidenció la definición de indicadores para la medición del desempeño de las tecnologías en referencia, a los fines de realizar seguimiento a los beneficios que proporcionarían dichas tecnologías, ni el establecimiento de la relación costo-beneficio, en concordancia con lo dispuesto en el objetivo de control PO5.2 del COBIT, lo que limita el seguimiento del desempeño de estas tecnologías y la adecuación de las

mismas, debido a la ausencia de previsión de este tipo de controles gerenciales.

De los cuatro proyectos planificados en el POA 2004, la superintendencia ejecutó el 81,67%, debido a que no se concluyó el sistema automatizado para la acreditación y la promoción y divulgación del Manual de PSC. En cuanto al POA 2005, se programaron nueve proyectos y se desarrolló 28,48%, debido a que no se lograron la implementación de autoridad de certificación raíz del centro principal; divulgación del proceso de acreditación de PSC y el marco normativo de las firmas; emisión de certificados prueba piloto; actualización de estándares de certificación de firmas electrónicas; sistema computarizado para el control y evaluación de auditores, entre otros. En consecuencia, la superintendencia inobservó la programación de las actividades previstas para esos ejercicios económicos financieros, retrasando así la disponibilidad de las tecnologías mencionadas.

Los artículos 21 y 26 de la LMDFE establecen que el objeto de la superintendencia es acreditar, supervisar y controlar a los PSC públicos o privados, a través de la realización de inspecciones y auditorías; no obstante, se observó que la SUSCERTE adquirió en el año 2005 una plataforma tecnológica a los efectos de funcionar como un piloto y modelo tecnológico de Infraestructura de Claves Públicas (PKI) y PSC público en el MCT, por Bs. 579,57 millones que funcionará en las instalaciones de la superintendencia y podrá ser administrada o utilizada para el hospedaje de aplicaciones por el PSC Público del MCT, la Fundación Instituto de Ingeniería (FII) previo establecimiento de acuerdos; así mismo, parte de la citada plataforma (tarjetas inteligentes y sus impresoras) se encuentra almacenada y es utilizada en el trabajo cotidiano de SUSCERTE (portátiles e impresoras), así como en las pruebas de la AC raíz y el piloto de PKI realizadas conjuntamente con FUNDACITE MÉRIDA y la FII (servidores y módulos de seguridad), y la FII tiene kits de tarjetas inteligentes asignadas en calidad de préstamo. Todo ello inobservando las atribuciones que le han sido conferidas en el artículo 22 de la LMDFE, ya que la SUSCERTE no tiene la competencia para constituirse como un PSC público, aun como “piloto”, ni ha celebrado convenio de cooperación con la FII, la cual tiene en su poder bienes pertenecientes

a la superintendencia. Tal situación se fundamenta en la decisión del Comité Tecnológico del MCT, del cual SUSCERTE es integrante, relacionada con la creación de un PSC público, basándose en las competencias que en materia de TI posee el MCT (razonamiento que no desvirtúa la situación, considerando que la tercera disposición final de la LMDFE establece: “Sin limitación de otros que se constituyan, el Estado creará un PSC electrónica de carácter público... El Presidente de la República determinará la forma de adscripción de este PSC”; lo cual aún no se ha producido). En consecuencia, se han desviado recursos financieros del presupuesto de SUSCERTE, y la actuación de la Superintendencia como PSC público “piloto” limita su objetividad e independencia, en la realización de las inspecciones y auditorías a los PSC.

Conclusiones

Transcurridos más de 5 años desde la creación de SUSCERTE, sin embargo no ha logrado acreditar ningún PSC, evidenciándose fallas del control interno en TIC e inobservancia de la normativa aplicable para la ejecución de sus competencias establecidas en la LMDFE, así como la desviación de recursos financieros por Bs. 725,47 millones en finalidades distintas a la prevista en la Ley; así mismo, no se ha culminado el desarrollo de los sistemas automatizados para la acreditación de PSC y el control y evaluación de los auditores, la instalación del Centro de Cómputo, la implantación de la autoridad de certificación raíz del Estado venezolano y la “Public Key Infrastructure” (PKI). Por consiguiente, a pesar de la existencia de software libre para la firma y certificado electrónico, así como de PSC privados, la inoperatividad de la superintendencia ha restado confianza a las transacciones realizadas en la República a través de Internet, anulando el carácter de “plena prueba” de los mensajes de datos transmitidos mediante esa red, e impactando el desarrollo del gobierno electrónico venezolano, tácitamente establecido en la LMDFE, su reglamento y el Plan Nacional de TIC.

Recomendaciones

El superintendente de la SUSCERTE deberá:

- Concluir el proceso de rediseño organizacional y funcional, y someter el proyecto de reglamento inter-

no de SUSCERTE a la consideración de la ministra de Ciencia y Tecnología, incorporando en el mismo las funciones de aseguramiento de la calidad de servicio, seguridad de la información o, en su defecto, establecer esta última responsabilidad en todos los niveles de la organización, además de las funciones vinculadas con el registro de auditores de los PSC. Todo ello con la finalidad de mejorar la segregación de funciones establecidas por la superintendencia.

- Realizar las gestiones necesarias para la puesta en funcionamiento del sitio web de la SUSCERTE, con la finalidad de proporcionar información de la superintendencia a los ciudadanos.
- Planificar los proyectos tomando en consideración los recursos financieros para su desarrollo e incorporarlos en el presupuesto correspondiente, así como instrumentar mecanismos de control de gestión que permitan evitar retrasos injustificados de los proyectos, mediante el seguimiento oportuno de su ejecución con el objeto de introducir los correctivos pertinentes, así como establecer las políticas y procedimientos para el seguimiento y control de las actividades de las empresas y demás personal contratado.
- Establecer con carácter perentorio un plan escrito de continuidad de TIC probado y aprobado por la máxima autoridad del MCT, con la finalidad de estimar anticipadamente los recursos humanos, tecnológicos y financieros necesarios para mantener la continuidad operativa de SUSCERTE.
- Coordinar las actividades de capacitación del personal externo a la organización con la dependencia del MCT que tiene la competencia legalmente atribuida. Asimismo, considerar la factibilidad de adecuar la normativa legalmente establecida para que se le atribuya a SUSCERTE la competencia de capacitar al personal externo de la organización.
- Diseñar e implementar mecanismos para la medición del desempeño, a los fines de realizar seguimiento a los beneficios que proporcionarían dichas tecnologías de la SUSCERTE y establecer la relación costo-beneficio de las mismas.
- Establecer los mecanismos necesarios para evitar que se efectúen adquisiciones de bienes y servicios al margen de las competencias que le han sido legalmente atribuidas a la superintendencia.