

SECTOR INFRAESTRUCTURA Y SOCIAL

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA EL AMBIENTE

ACUEDUCTO BOLIVARIANO DEL ESTADO FALCÓN

Es uno de los proyectos hidráulicos de mayor importancia que se desarrolla actualmente en Venezuela, el cual tiene como objeto abastecer de agua potable y mejorar la calidad de vida de diversas poblaciones del Estado Falcón, principalmente las ciudades de Coro y Paraguaná.

En este sentido, considerando que existe una fuente de agua con gran capacidad de almacenaje como es el embalse Maticora, ubicado en el Municipio Mauroa, construido con propósitos de riego, control de inundaciones y posibilidad de abastecimiento, el cual ha sido subutilizado y sin ningún aprovechamiento definitivo desde el año 1978 (fecha en que entró en funcionamiento), el ejecutivo nacional, a través del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (MARN) actual Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, decidió desarrollar en mayo del 2002, el Proyecto de Construcción del Acueducto Bolivariano del Estado Falcón, lo que permitirá aprovechar esta obra hidráulica de captación y almacenamiento, para cubrir el déficit de agua potable en la zona y beneficiar aproximadamente a 600.000 habitantes de los centros poblados de los municipios del occidente Falconiano: Mauroa, Dabajuro, Buchivacoa, Urumaco, Pedregal y a la capital del Estado Coro, entre otros; además, será fuente de abastecimiento de agua del Complejo Refinador Paraguaná, uno de los mas grandes del mundo.

El alcance general del proyecto completo incluye:-Ingeniería, procura, fabricación e instalación de 252 Kms. de tubería para transportar un caudal garantizado de 2.500 litros por segundo (lps); Construcción de plantas de potabilización, estación de bombeo y tanque de succión, sistema eléctrico asociado a estación de bombeo; Rehabilitación de la torre toma existente; Ingeniería de redes y construcciones de aducciones principales en Mene Mauroa y Dabajuro, distribución de 500 lps de agua potable para las poblaciones que se encuentran a lo largo del trayecto de la tubería así como el estudio de impacto ambiental,

ingeniería y construcción del cruce en el Golfete de Coro. Ahora bien, como una estrategia de ejecución, debido a la magnitud de los recursos requeridos para su construcción, este proyecto se realizará en cuatro fases, cuyo costo total estimado del proyecto es de US\$ 450 millones, distribuidos de la siguiente manera: 100 millones para la fase I, una inversión de 120,80 millones durante la fase II, 140,00 millones correspondiente a la fase III y 89,20 millones lo que respecta a la fase IV del proyecto.

Con la intención de facilitar un mecanismo de financiamiento para este proyecto, se firmó el 25-09-2000 entre la República Bolivariana de Venezuela y la República Popular China, el convenio de Cooperación Económica y Técnica, mediante el cual se concede a favor de Venezuela una línea de crédito de hasta US\$ 239, 00 millones, con el propósito de financiar la construcción del “Gran Acueducto Bolivariano de Occidente” en el Estado Falcón; éste se materializó a través del Convenio de Préstamo suscrito el 20-12-2002, por intermedio del Ministerio de Finanzas, actual Ministerio del Poder Popular para las Finanzas, y el *Bank of China*.

Para dar inicio a la ejecución de este proyecto, el MARN suscribió con la empresa China CAMC *Engineering Co., Ltd.* (CAMCE), el contrato comercial de fecha 03-07-2002, por un monto de US\$ 100,00 millones y un lapso de ejecución de 30 meses, cuyo objeto es la ingeniería, procura y construcción de la fase I del Acueducto Bolivariano del Estado Falcón, de los cuales US\$ 85,00 millones serán financiados por el *Bank of China* y US\$ 15,00 millones por parte de la República Bolivariana de Venezuela.

Alcance y objetivos de la actuación

La intervención estuvo orientada a evaluar las actividades relacionadas con la Fase I del proyecto de construcción del Acueducto Bolivariano del Estado Falcón (ABEF), efectuadas por la Dirección General de Equipamiento Ambiental (MARN) y la Hidrológica de los Médanos Falconianos (HIDROFALCÓN) durante el período 2002 y primer semestre del 2006, a fin de determinar los recursos presupuestarios asignados y su ejecución; analizar los contratos suscritos

por el MARN, así como los respectivos estudios y proyectos; y verificar la condición actual de las obras.

Observaciones relevantes

De la evaluación realizada por esta Contraloría General al Proyecto Acueducto Bolivariano del Estado Falcón (ABEF) se pudo constatar que, al mes de junio de 2006 se ha ejecutado 100,00% de los recursos asignados a la fase I del proyecto ABEF, cuyo monto asciende a US\$ 100,00 millones. Sin embargo existen aspectos administrativos y técnicos que difieren de una sana administración y van en detrimento de las metas físicas del proyecto. Esta situación se argumenta a través de los siguientes hechos:

Se observó que antes del vencimiento del contrato comercial (29-05-2006), el MARN aprobó un anticipo especial por la cantidad US\$ 1,47 millones a la empresa China CAMC, cuyos recursos se destinaron para realizar trabajos adicionales de la fase I, tales como: protección catódica fuera del corredor de PDVSA, conexión de tubería en Matícora, y gastos locales del proyecto, así como la ejecución de trabajos de limpieza y acondicionamiento (reforestación, remoción y reconstrucción de cercas). Sobre el particular, no se evidenció la fianza del citado anticipo por parte de la contratista, situación que difiere con lo previsto en el artículo 55 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario de fecha 16-09-1.996 y el 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF) Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001. Tal situación, coloca al Ministerio en desventaja para ejercer si fuera necesario, la recuperación del anticipo otorgado, en caso de incumplimiento por parte de la empresa.

Se evidenció un atraso de 352 días en la culminación del proyecto ABEF, lo cual ha originado hasta el 18-04-2006, gastos de comisión de compromiso de US\$ 59.859,67, debido a los cambios de diámetros de tubería, reubicaciones de estaciones de bombeo y plantas de tratamientos, así como la rehabilitación de la torre toma ya existente en la Reserva de Matícora, en lugar de la construcción de una nueva estructura, tal como estaba previsto en el contrato

N° DGEA-2002-OBR-2005-FA-1033 del 03-07-2002, lo que pone de manifiesto deficiencias en la planificación del proyecto, en virtud de que ya existía en el embalse una estructura de toma la cual no fue considerada antes de proyectar su construcción.

El contrato N° DGEA-2002-OBR-2005-FA-1033 no prevé un lapso de garantía a partir de la fecha de terminación de la obra, como lo estipula el artículo 101 de las CGCEO, el cual reza: “En el documento principal se determinará el lapso de garantía necesario para comprobar si la obra no presenta defectos y si sus instalaciones, equipos y servicios funcionan correctamente. Este lapso de garantía comenzará a contarse a partir de la fecha del Acta de Terminación de la obra”. En su defecto, el contrato establece en su cláusula novena, numeral 9.2 que: “...La fianza de fiel cumplimiento entrará en vigencia después de que el contratista reciba el pago de anticipo y mantendrá su validez hasta el certificado de aceptación de la fase I”, sin embargo, esta Contraloría General observó que no se podrán poner a prueba los trabajos ejecutados por la contratista en la fase I, hasta finalizar la fase II del proyecto. Esta omisión por parte del MARN, genera una incertidumbre sobre el óptimo funcionamiento de las obras realizadas, toda vez que pudieran presentar posteriormente fallas de calidad y/o funcionamiento incorrecto de las estructuras y equipos instalados.

Fueron autorizados por la dirección general de equipamiento ambiental (DGEA) del MARN gastos por el orden de Bs. 309,48 millones destinados al pago de diversos conceptos, entre otros, gastos locales de administración del proyecto ABEF, cuya descripción no se relaciona directamente con el mismo ni con el objeto de la contratación estipulado en la Cláusula Segunda del contrato, lo cual difiere de lo establecido en el artículo segundo del memorándum de entendimiento, suscrito el 27-12-2001, entre el *Bank of China* y el Ministerio de Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela. Esta situación demuestra que el MARN, como garante del estado, no ha velado por el estricto cumplimiento de las cláusulas contractuales previstas en los convenios y contratos suscritos, lo que refleja falta de supervisión y control, toda vez que se destinaron recursos del proyecto para atender compromisos de la DGEA, los cuales deberían

estar considerados en el presupuesto de gastos de la misma, partidas presupuestarias: 4.01 (Gastos de Personal), 4.02 (Materiales y Suministros), 4.03 (Servicios no Personales) y 4.04 (Activos Reales), lo cual va en detrimento de las metas físicas del proyecto.

En cuanto al Estudio y Determinación del Recurso de Agua en la Reserva Matícora efectuado por la empresa China CAMC, por un monto de US\$ 1,52 millones, no se evidenciaron los documentos que soportan la aceptación del informe “Estudio y Determinación del Recurso de Agua en la Reserva Matícora”, conforme a lo previsto en la cláusula sexta numeral 6.2.2.3 del contrato N° DGEA-2002-OBR-2005-FA-1033. Asimismo, no fueron evidenciados los documentos que soportan la aprobación de la exploración y diseño del proyecto, contemplado en el objeto del contrato por un monto de US\$ 4,97 millones, el cual fue cancelado mediante desembolsos del préstamo con el *Bank of China* en las valuaciones Nros. 5, 8, 9, 11, 16, 18 y 19 por la cantidad de US\$ 4,56 millones, al margen de lo previsto en los literales i) y ii) de la precitada cláusula: Los hechos precedentes, denotan fallas por parte del MARN en cuanto al control administrativo del contrato, toda vez que se omiten los mecanismos estipulados en las cláusulas contractuales que permiten ejercer una mayor vigilancia de la calidad de las obras y servicios contratados, lo que posteriormente pudiera generar diferencias de orden técnico con la empresa contratista e incrementar los costos finales del proyecto.

De la revisión efectuada a la inspección contratada con cargo al contrato N° DGEA-DIA-INSP-04-FAL-1475 del 01-06-2004, cuyo objeto es la supervisión e inspección del Proyecto Acueducto Bolivariano del Estado Falcón, por Bs. 1.271,73 millones, se determinó que el MARN pagó por concepto de gastos reembolsables a la citada empresa, de Bs. 160,09 millones a través de la valuación N° ABEF-FGAL-00007, correspondiente al periodo 02-07-2004 al 31-01-2005. Al respecto, el contrato estipula para este tipo de gastos de Bs. 11,83 millones, sin evidenciarse documento alguno que autorice la erogación de los mencionados gastos, aunado a que el límite de contratación, según Punto de Cuenta N° 1, AG. N° 1 del 01-06-2004, aprobado por la Ministra del Ambiente y de los Recursos Naturales, es el monto del contrato. Situación similar fue

constatada en la extensión del referido contrato (prórroga) signada con el contrato N° DGEA-DIA-INSP-05-FA-1715 del 01-05-2005, por Bs. 385,73 millones, determinándose el pago de Bs. 63,41 millones por concepto de gastos reembolsables, cuya oferta presentada por el contratista no establece monto para este concepto, no evidenciándose en el expediente del contrato los soportes respectivos para el pago de los mismos. Esto demuestra una falta de sinceridad en los montos contratados para tal fin, además de que los gastos reembolsables generados por el contratista van en detrimento de la meta física del proyecto y contribuyen a incrementar los costos finales del mismo.

En cuanto a las garantías exigidas por el Ministerio, es preciso destacar que la precitada empresa, constituyó las fianzas de anticipo y fiel cumplimiento de conformidad con lo estipulado en el contrato de inspección, para la supervisión e inspección del proyecto relacionado con el Acueducto Bolivariano del Estado Falcón, conforme lo establece el artículo 38, numeral 3, de la LOCGRSNCF, y la cláusula 04.01 de las Condiciones Generales de Contratación de Inspecciones del MARN, indicada en el documento principal del contrato de inspección. Sobre el particular, si bien es cierto que la empresa constituyó las garantías de conformidad con lo establecido en las normativas antes descritas y canceló Bs. 7,05 millones, por concepto de primas de seguro y gastos de notaría relacionadas con las precitadas fianzas, el ministerio, a través de la empresa CHINA CAMC, reembolsó a la empresa contratista con cargo al proyecto ABEF, la totalidad de la cantidad antes indicada, situación que no se corresponde con la obligación del MARN de salvaguardar los bienes y recursos de la nación bajo su custodia, toda vez que la empresa contratada es quien debe asumir los gastos de las garantías y no el estado venezolano, en este caso representado por dicho Ministerio y es práctica común y de sana administración que los gastos que se deriven de la constitución de las garantías sean asumidas por el deudor (contratista) y no por el ente contratante (acreedor).

Se evidenció una reducción del alcance de la obra de 828,99 metros lineales de tubería, es decir de los 60.000,00 ml, previstos en la fase I del proyecto, a 59.171,09 ml, debido a modificaciones en los diámetros de esta aducción,

así como a la modificación de las características de la instalación de la misma, ya que fue enterrada la tubería en lugar de colocarse de manera superficial como estaba prevista en el contrato. Tal situación generó costos adicionales relacionados con los trabajos de excavación, relleno y compactación, además del suministro e instalación del sistema de protección catódica para garantizar su vida útil. Las modificaciones antes señaladas, repercuten en el monto total del proyecto, ya que para la instalación de la tubería se previó US\$ 76,29 millones, según presupuesto original, y a la fecha de la revisión por parte de esta Contraloría General (30-05-2006), se incrementó en US\$ 3,94 millones, para un total de US\$ 80,23 millones.

Se constató la instalación de 335 metros lineales de tubería enterrada de diámetro 1.420 mm, ubicada en el corredor de PDVSA, entre las progresivas 64+305 y 64+640, de US\$ 212.977,93. No obstante, de acuerdo con el proyecto modificado de la aducción, el diámetro de la tubería a instalar en esa área era de 2.000mm, no evidenciándose en los documentos obtenidos, la respectiva autorización del cambio en el diámetro. Al respecto, el MARN podría incurrir en doble pago del tramo de tubería antes mencionado, en virtud de que debe realizar la excavación, extracción y transporte de la tubería 1.420 mm actualmente enterrada en la precitada progresiva y pagada en su totalidad, para sustituirla por la nueva tubería de 2000 mm, según el proyecto modificado antes señalado.

Conclusiones

De los resultados obtenidos en la evaluación realizada a la fase I del Acueducto Bolivariano del Estado Falcón, se concluye que se ejecutó el 100% de los recursos asignados, no obstante se observaron deficiencias en la planificación y en sus procesos administrativos que redundaron en la disminución del alcance de la obra y costos adicionales al proyecto. Tal situación se vio reflejada en el retraso de 352 días en su culminación, gastos cuya descripción no se relacionan directamente con el proyecto, ni con el objeto de la contratación; pagos superiores a los establecidos contractualmente; omisiones de aspectos relevantes en las cláusulas contractuales (lapsos de garantías de las obras); incorporaciones de cláusulas contractuales confusas; entre otros.

Recomendaciones

El Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, a través de la Dirección General de Equipamiento Ambiental debe establecer un plan de acción a los fines de:

- Exigir la constitución y vigencia de todas las garantías que se deriven de las contrataciones realizadas por el Ministerio, las cuales deben ser asumidas por las empresas contratadas.
- Implementar mecanismos de planificación más eficientes, a fin de evitar disminuir el alcance de las obras y/o incrementar los costos finales de los proyectos.
- Incorporar en las cláusulas de los contratos de obra a ser suscritos por el ente, todos los aspectos relevantes que estipulan las leyes y normas que regulan la materia, a fin de evitar omisiones que puedan generar a futuro, controversias de orden técnico y legal contraproducentes para la nación. Asimismo, ejercer un efectivo control de dichas cláusulas, con el objeto de asegurar un manejo eficiente de los recursos y la calidad de las obras.
- Destinar los aportes recibidos mediante crédito externo, exclusivamente para el objeto estipulado en los convenios multilaterales.
- Instar a la empresa China CAMC, C.A, a proceder con la sustitución de los 335ml de tubería enterrada de 1.420mm por otra de 2.000mm, ubicada en el corredor de PDVSA en las progresivas 64+305 y 64+640, tal como lo indican las especificaciones técnica de la aducción para dicho tramo, así como lo acordado en minuta de reunión del 13-09-2004, efectuada entre representantes del MARN y la citada empresa, asimismo, velar por que los costos de excavación, extracción y transporte, no sean relacionados a través de valuaciones al Ministerio del Poder Popular para el Ambiente.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA EL AMBIENTE (MPPA)

EXÁMENES DE CUENTAS

Le corresponde a ese ministerio según la Ley Orgánica de la Administración Central la competencia de regular, formular y hacer seguimiento a la política ambiental del Estado, la planificación, coordinación y realización de las

actividades del Ejecutivo Nacional para el fomento de la calidad de vida, del ambiente y de los recursos naturales, entre las que podemos mencionar: la educación ambiental, la planificación y ordenación del territorio, la administración y gestión de las cuencas hidrográficas, la conservación, defensa, manejo, restauración, aprovechamiento, uso racional y sostenible de los recursos naturales y la operación, mantenimiento y saneamiento de las obras de aprovechamiento de los recursos hídricos, entre otros.

Su estructura financiera está conformada por la unidad administradora central y 24 unidades administradoras desconcentradas, y están adscritos a ese Ministerio 5 servicios autónomos sin personalidad jurídica. Para el año 2007 la Asamblea Nacional, mediante la Ley de Presupuesto, le asignó créditos para gastos por Bs. 882,22 mil millones, equivalentes a 0,77% del presupuesto nacional.

Alcance y objetivo de la actuación

La gestión cumplida por este Organismo Contralor en el referido ministerio tuvo como objetivo la verificación de la legalidad, exactitud y sinceridad de las operaciones que generaron ingresos fiscales y que causaron gastos públicos, así como la evaluación de la correcta administración de los fondos y bienes públicos realizada por el MPPA; en tal sentido, fueron examinadas 16 cuentas, una del año 2002, 2 años 2003 y 13 del año 2004.

Resultados obtenidos

Del examen practicado a 16 cuentas, 14 resultaron conformes, lo cual dio lugar a los respectivos autos de fenecimiento, y 2 fueron objetadas. Del referido examen se obtuvo como resultado la evidencia de hechos y situaciones recurrentes que ameritan acciones por parte de las autoridades competentes, tendentes al logro de la eficiencia y mejor gestión. Esas situaciones fueron cuantificadas en Bs. 5.490,67 millones, y son las siguientes:

- Los Directores Estadales Ambientales y el Director de Administración, responsables de manejar los recursos no reintegraron los remanentes de fondos en avance y anticipo por Bs. 3.222,51 millones, en los lapsos

previstos de conformidad con lo establecido en los artículos 65, 83 y 136 del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público sobre el Sistema Presupuestario (RLOAFSP), Gaceta Oficial N° 5.592 Extraordinario de fecha 27-06-2002, vigente para los ejercicios presupuestarios 2002, 2003 y 2004, los cuales señalan que las máximas autoridades que manejan fondos en avances, reintegraran al Tesoro Nacional dentro de los Diez (10) días hábiles siguientes al término del ejercicio económico financiero los remanentes de fondos que tengan en su poder.

- Omisión de comprobantes de inversión por la suma de Bs. 18,76 millones, contraviniendo el artículo 81 del RLOAFSP, en concordancia con el artículo 23 de la Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-1997, normativa vigente para el ejercicio económico financiero 2002, el cual señala que las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldada con la suficiente documentación justificativa.
- Derechos pendientes de recaudación por el monto de Bs. 1.774,45 millones, cuya gestión de cobro debe ser realizada por el ministerio, conforme a lo establecido en el artículo 104, numeral 8, de la Ley Orgánica de la Hacienda Publica Nacional (LOHPN), Gaceta Oficial N° 1.660 Extraordinario del 21-06-1974.
- La cuenta “Órdenes de Pago por concepto de Expropiaciones” presenta al 31-12 2003 un monto de Bs. 56,50 millones, pendiente por cancelar a sus legítimos beneficiarios, por cuanto, no se ha elaborado el documento traslativo de propiedad a la Nación, en contravención al artículo 23 de las NGCI.
- Retenciones (Impuesto al Valor Agregado y sobre la Renta) por Bs. 15,55 millones, no efectuada a las obras contratadas en el año 2003, lo que difiere con lo establecido en el artículo 9 del Decreto N° 1808 del 23-04-1997, Reglamento Parcial de la Ley de Impuesto Sobre la Renta (Gaceta Oficial N° 36.203 de fecha 12-05-1997), en concordancia con la Providencia Administrativa N° SNAT/2002/1.454 de fecha 29-11-2002 (Gaceta oficial N° 37.585 del 05-12 2002), tal circunstancia, demuestra debilidades en los

controles aplicados antes de proceder a realizar los pagos, lo que impide efectuar el cobro oportuno de las retenciones y su posterior reintegro al Servicio Nacional de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT).

- Sustracción y cobro de cheque por Bs. 74,80 millones, en el año 2003, situación que difiere con lo establecido en los artículos 23 y 24 de las NGCI, lo que impide al Organismo contar con los recursos suficientes para cancelar compromisos válidamente adquiridos, debido a las debilidades en los controles aplicados en la custodia de los documentos y fondos asignados a la dependencia.
- Depósitos correspondientes a varias ordenes de pago por Bs. 328,10 millones, en cuentas bancarias y beneficiarios distintos al señalado en la orden de pago, en contravención a lo dispuesto al punto 4.7.10 “Desembolsos con Órdenes de Pago”, de las Normas Básicas de control Interno Relativas al Ciclo de Tesorería de la Administración Central del Manual de Normas de Control Interno sobre un Modelo Genérico de la Administración Central (MNCIMGAC), Gaceta Oficial N° 5.275 Extraordinario de fecha 17-11-1998, lo que trae como consecuencia que el ministerio no cuente con los recursos suficientes para cancelar compromisos válidamente adquiridos, debido a las debilidades en los controles aplicados en la custodia de los documentos y fondos asignados.

Conclusiones

Se evidenciaron situaciones que reflejan deficiencias en la correcta administración de los fondos y bienes públicos, entre las cuales resaltan: reintegros extemporáneos de fondos, omisión de comprobantes, derechos pendientes por recaudación, expropiaciones por cancelar a los legítimos beneficiarios, retenciones de impuestos no efectuadas a obras contratadas, sustracción y cobro de cheque, depósitos de ordenes de pago, en cuentas bancarias y beneficiarios distintos al señalado en la orden de pago, así como fallas de control interno asociados a la inobservancia de la normativa legal. Estas situaciones no contribuyen al logro de los objetivos y metas del organismo, así como a la correcta administración y manejo de los fondos públicos.

Recomendaciones

Los funcionarios responsables del manejo de los fondos deben tomar las medidas necesarias que permitan corregir las situaciones señaladas y en tal sentido:

- Realizar los trámites pertinentes a los efectos de reintegrar al Tesoro Nacional en los lapsos previstos, los remanentes de fondos no utilizados.
- Ubicar físicamente los comprobantes omitidos, ya que los mismos constituyen las piezas justificativas de la inversión presupuestaria.
- Aplicar políticas de cobranzas efectivas para evitar la acumulación de créditos fiscales y así lograr disminuir el monto de los derechos pendientes de recaudación. Asimismo ejercer un control efectivo sobre las órdenes de pago emitidas en bonos, para las cuales no se ha realizado la traslación de la propiedad a la nación, a los fines de finiquitar el saldo que presenta la cuenta de expropiaciones.
- Tomar las previsiones necesarias que permitan efectuar el cobro oportuno de las retenciones de impuesto sobre la renta y del valor agregado de las obras contratadas, para su posterior reintegro al SENIAT.
- Implementar mecanismos de control que impidan la sustracción y cobro de cheques, así como depósitos de ordenes de pago, a personas distintas de sus legítimos beneficiarios.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA EDUCACIÓN / OFICINA DE AUDITORÍA INTERNA

CUMPLIMIENTO DE DISPOSICIONES LEGALES EN ACTA DE ENTREGA

De acuerdo con lo previsto en el artículo 95 del Reglamento Interno del extinto Ministerio de Educación Cultural y Deportes, actual MPPE, publicado en la Gaceta Oficial N° 5.531 del 17-05-2001, la Contraloría Interna está constituida por el Despacho del Contralor Interno, el Despacho del Contralor Adjunto y las Direcciones de Control Previo, Auditoría Interna y Averiguaciones Administrativas, sin embargo, en la práctica está funcionando acorde con la estructura aprobada por el Ministerio de Planificación y Desarrollo, la cual comprende una Dirección General con tres Direcciones de línea denominadas: Auditoría de

Regularidad, Auditoría de Gestión y Determinación de Responsabilidades. El ámbito de control de la Oficina de Auditoría Interna (OAI), son las distintas dependencias operativas del Ministerio, así como 10 organismos adscritos y 24 zonas educativas.

En lo que respecta al presupuesto de la OAI, para el ejercicio económico financiero 2006, alcanzó la cantidad de Bs. 557,28 millones, según el reporte del Sistema de Gestión y Control de las Finanzas Públicas (SIGECOF) “Ejecución por Organismo, Proyecto o Acción Centralizada y Acción Específica, a Nivel de Unidad Ejecutora, Fuente, Partida y Subpartidas”, el mismo se encuentra incluido en el presupuesto del MPPE, como una unidad ejecutora local, dentro del proyecto de la Dirección General de Gestión Administrativa de ese Ministerio

El acta de entrega de la OAI del MPPE, de fecha 26-01-2007, fue suscrita por el Auditor Interno (E) saliente y el Auditor Interno (E) entrante. Como anexos a la misma se precisan los siguientes documentos: Ejecución de presupuesto por organismo, proyecto o acción centralizada y acción específica a nivel de unidad ejecutora, fuente, partida y subpartidas de los años 2006 y 2007; listado de personal adscrito a la OAI al 31-12-2006; inventario de bienes muebles al 31-12-2006; plan operativo anual de los años 2006 y 2007, informe de gestión, memoria y cuenta del año 2006; índice general del archivo central de la OAI; proyectos del manual de normas y procedimientos, reglamento interno de la OAI (en proceso de aprobación por la máxima autoridad) y manual de organización.

Alcance y objetivos de la actuación

La auditoría comprendió la evaluación y verificación de la documentación presentada como soporte al acta de entrega de la Oficina de Auditoría Interna (OAI) del MPPE, suscrita en fecha 26-01-2007, de conformidad con lo establecido en las Normas para Regular la Entrega de los Órganos y Entidades de la Administración Pública y de sus respectivas Oficinas o Dependencias (NREOEAPOD). El objeto fue determinar la sinceridad y exactitud del acta de entrega y sus anexos.

Observaciones relevantes

Se evidenció de la verificación practicada a los soportes del acta de entrega, registros documentales e información suministrada por la dependencia, que la misma se elaboro conforme con lo establecido en los artículos 17 y 18 de las citadas normas.

En la revisión practicada se observó que 3 funcionarios referidos en el listado anexo al acta de entrega, no están incluidos en la nómina de la OAI. Al respecto, se constató que aun cuando en la práctica, éstos laboran para esa oficina, se encuentran adscritos a otras dependencias del Ministerio, lo cual está en contravención con lo establecido en el artículo 23 del Reglamento sobre la Organización de Control Interno en la Administración Pública Nacional (Gaceta Oficial N° 37.783 del 25-09-2003), que señala: “Las unidades de auditoría interna dependerán del máximo nivel jerárquico de la estructura organizativa del ente u órgano, sin embargo, su personal, sus funciones y actividades estarán desvinculadas de las operaciones sujetas a su control, a fin de garantizar la independencia de criterio, así como la necesaria objetividad e imparcialidad en sus actuaciones”. Tal situación obedece a la falta de una adecuada revisión y actualización de la información registrada en la nómina, por parte de la Dirección de Recursos Humanos del MPPE.

Se evidenció que 23 de los trabajadores registrados en la nómina de la OAI, no figuran en el listado anexo al acta, de éstos, 18 fueron puestos a la orden de personal y actualmente laboran para otras direcciones adscritas al Ministerio y 5 están incapacitados. Las diferencias en cuanto al número de trabajadores que efectivamente prestan servicios para la OAI, ponen de manifiesto que la referida nómina no ha sido actualizada y por ende carece de confiabilidad, situación contraria a lo establecido en el artículo 3, literal b) de las Normas Generales de Control Interno (Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-1997), que prevén que el sistema de control interno de cada entidad, debe orientarse a: “garantizar la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información presupuestaria, financiera, administrativa y técnica”. Tal situación genera que la OAI no cuente con

el recurso humano necesario para el cumplimiento de las metas previstas en el plan operativo.

No fueron ubicados físicamente, en las instalaciones de la mencionada unidad, 55 bienes muebles por un monto de Bs. 12,96 millones, incluidos en el inventario de bienes anexo al acta de entrega, en dicho inventario aparece registrado varias veces un mismo bien; y se localizaron bienes que no están incorporados en el inventario. Tales circunstancias ponen en evidencia la falta de registro oportuno de las incorporaciones y desincorporaciones de bienes, así como fallas en el control de los mismos, por parte de los funcionarios responsables de su custodia. Sobre el particular, el Manual de Normas de Control Interno sobre un Modelo Genérico de la Administración Central y Descentralizada Funcionalmente (Gaceta Oficial N° 38.282 del 28-09-2005), establece en los puntos: 4.11.6 Registro de Bienes “En todos los organismos de la administración central y descentralizada funcionalmente se crearán y mantendrán registros permanentes y detallados de las entradas, salidas, traspasos y mejoras de los activos fijos que posibiliten su identificación, clasificación y control de su uso o disposición.”; 4.11.9 Custodia de Bienes, “En los organismos o entes de la Administración Pública, el Jefe de unidad a la que han sido adscritos los bienes es responsable del control y custodia de los mismos.”; y 4.11.10 Inventario Físico de Bienes “En cada organismo o ente público, en forma periódica o por lo menos una vez al año, el personal independientemente de la custodia y registro contable deberá verificar físicamente la situación de los bienes que le han sido adscritos y compararlos con los registros contables.”. Esta situación, no permite conocer con exactitud los bienes adscritos a la OAI, a los fines de garantizar un efectivo y eficiente control de los mismos.

Conclusiones

De la verificación efectuada al Acta de Entrega, se concluye que la misma se elaboró conforme a lo establecido en las NREOEAPOD, no obstante, existen debilidades de control en lo que respecta a la exactitud de la información registrada en la nómina de personal, así como en el inventario de bienes muebles, lo que pone de manifiesto falta de coordinación entre la OAI y las oficinas del ministerio

encargadas de llevar el registro de las nóminas y los bienes muebles.

Recomendaciones

El Auditor Interno debe velar la revisión y actualización periódicamente de la nómina del personal adscrito a la OAI, con el fin de que ésta incluya sólo los funcionarios que efectivamente laboran para esa Oficina, garantizando de esta manera la independencia de criterio, objetividad e imparcialidad en las actividades que ejercen los mismos, así como la exactitud, cabalidad y veracidad de la información administrativa. Igualmente, debe actualizar el inventario de bienes muebles adscritos a esa Oficina, y velar por el registro permanente de las incorporaciones y desincorporaciones de dichos bienes, asimismo verificar periódicamente la veracidad de los citados registros, con el fin de garantizar la exactitud de la información.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA EDUCACIÓN (MPPE)

EXÁMENES DE CUENTAS

El MPPE es el organismo de la Administración Central que conforme con lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto N° 5013 del 28-12-2006 (Gaceta Oficial N° 5836 Extraordinario de fecha 08-01-2007) relativo a la Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central, tiene atribuidas, entre otras, la competencia de planificar y realizar las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de educación inicial, básica y media-diversificada, la cual comprende la orientación, programación, desarrollo, promoción, coordinación, supervisión, control y evaluación del sistema educacional en esos niveles y modalidades, así como estimular el desarrollo del deporte escolar y educación física, en coordinación con el Ministerio del Poder Popular para el Deporte.

Su estructura financiera la integran la unidad administradora central y 30 unidades administradoras desconcentradas y un servicio autónomo sin personalidad jurídica. Para el año 2007 la Asamblea Nacional, mediante la Ley de Presupuesto, le asignó créditos para

gastos por Bs. 18,59 billones, equivalentes a 16,14% del presupuesto nacional.

Alcance y objetivo de la actuación

El control fiscal en ese organismo tuvo como objetivo la verificación de la legalidad, exactitud y la correcta inversión de los fondos públicos realizados por ese despacho ministerial; en tal sentido, fueron examinadas 20 cuentas correspondientes a los ejercicios económico financiero 2002, 2003 y 2004 y período complementario 2001.

Resultados obtenidos

Las 20 cuentas examinadas resultaron objetadas. En este sentido, las observaciones derivadas de los exámenes de cuentas y las asociadas a la suficiencia y eficacia del control interno, fueron cuantificadas y alcanzaron un monto de Bs. 18.526,07 millones, según se detalla a continuación:

- Omisión de comprobantes justificativos de inversión presupuestaria por Bs. 288,24 millones, contraviniendo el artículo 81 del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del sector Público, sobre el Sistema Presupuestario (RLOAFSP), Gaceta Oficial N° 5.592 Extraordinario de fecha 27-06-2002, en concordancia con el artículo 23 de la Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-1997, normativa vigente para el ejercicio económico financiero 2002, el cual expresa que las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa.
- No se reintegraron remanentes de fondos por Bs. 7.593,87 millones, en los lapsos previstos en los artículos 65, 83 y 136 del RLOAFSP, vigente para los ejercicios presupuestarios 2002, 2003 y 2004, que señalan, los funcionarios que reciban fondos en avances, reintegraran al Tesoro Nacional dentro de los 10 días hábiles siguientes al término del ejercicio económico financiero los remanentes de fondos que tengan en su poder.
- Se efectuaron adquisiciones por adjudicaciones directas por de Bs. 9.991,87 millones, con prescindencia de los procedimientos establecidos en la Ley de Licitaciones.
- Saldo de remanentes de fondos pendientes de reintegro al Tesoro Nacional, por el monto de Bs. 94,10 millones, por parte de los responsables de administrar fondos, lo cual debió ser reintegrado a través de una planilla de reintegro o cualquier otro documento, debidamente certificado por la Tesorería Nacional en contravención de lo dispuesto en los artículos 65, 83 y 136 del RLOAFSP, el cual indica que los funcionarios que manejan fondos en avances o anticipo deberán reintegrar las disponibilidades financieras en su poder al término del ejercicio económico.
- Adquisición de dos vehículos por Bs. 27,37 millones, en el año 2003, donados a particulares, cancelados con fondos en anticipo, imputadas a la partida 4.04 “Activos Reales”, siendo lo correcto a través de órdenes de pago directas imputadas a la partida 4.07 “Transferencias”, contraviniendo lo establecido en el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 37.606 del 09-01-2003, tal situación refleja debilidades en el manejo de los fondos públicos en cuanto a las asignaciones e imputaciones presupuestarias respectivas.
- Se cancelaron en el año 2003, sueldos salarios y otras compensaciones por Bs. 134,47 millones a 68 personas que no le correspondían, por cuanto habían fallecido, renunciado o abandonado el cargo, lo que difiere con lo establecido con el artículo 60 del RLOAFSP, evidenciando que el organismo no efectúa control y seguimiento adecuado sobre las nóminas del personal, que permita detectar cualquier modificación en la situación laboral de los funcionarios.
- Derechos pendientes de recaudación por el monto de Bs. 6,45 millones, cuya gestión de cobro debe ser realizada por el ministerio, conforme a lo establecido en el artículo 104, numeral 8, de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional (LOHPN), Gaceta Oficial N° 1.660 Extraordinario del 21-06-1974.
- Adquisición de materiales y suministros por Bs. 389,70 millones, sin haberse evidenciado la emisión de las correspondientes órdenes de compra, documento que respalda la creación del compromiso por parte del

ministerio con los distintos proveedores, lo que difiere con el Manual de Normas de Control Interno Sobre un Modelo Genérico de la Administración Central (Gaceta Oficial N° 5.275 Extraordinario de fecha 17-11-1998), en el aparte relacionado a las Normas Básicas de Control Interno relativas al Ciclo de Ejecución Presupuestaria, punto 4.9.9. “Ordenes de compra o de Servicios”, vigente para el año 2004, situación que no permite constatar que los bienes recibidos y cancelados, se corresponden en cuanto cantidad, precio, y características a lo previamente acordado con el proveedor mediante la orden de compra.

Conclusiones

Se evidenciaron fallas de control interno en el manejo de los fondos públicos girados en calidad de avance, las cuales se manifiestan en el incumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que rigen el control fiscal, así como observaciones recurrentes cuantificables, tales como omisión de comprobantes justificativos de inversión presupuestaria, remanentes de fondos reintegrado de forma extemporánea, inobservancia de los procedimientos licitatorios, remanentes de fondos pendientes de reintegro, fondos destinados a finalidades distintas a las previstas, cancelación de sueldos, salarios y compensaciones a funcionarios que no le correspondían, derechos pendientes por recaudar y adquisición de materiales y suministros sin haberse evidenciado la emisión de las correspondientes órdenes de compra, situaciones que no permiten lograr una buena gestión pública.

Recomendaciones

Los funcionarios responsables del manejo de los fondos deben adoptar las medidas necesarias que permitan corregir las situaciones señaladas y en tal sentido:

- Practicar las acciones pertinentes, a los efectos de presentar los documentos originales de inversión presupuestaria, que soporten la exactitud, legalidad y sinceridad de los pagos efectuados.
- Reintegrar los remanentes de fondos no utilizados al Tesoro Nacional en los lapsos previstos.
- Ejercer las acciones pertinentes para que en el área

de adquisiciones, se logre la estricta aplicación de los procedimientos establecidos en la Ley de Licitaciones.

- Presentar las planillas de liquidación por concepto de reintegros de remanentes de fondos, validadas y recaudadas por la tesorería nacional, o en su defecto, cualquier otro documento debidamente certificado por la Oficina Nacional del Tesoro.
- Aplicar las medidas necesarias con el fin de evitar el pago de sueldos y salarios a personas que no le corresponden, por cuanto no forman parte del personal activo del ministerio. Asimismo, aplicar políticas de cobranzas efectivas para evitar la acumulación de créditos fiscales y así lograr disminuir el monto de los derechos pendientes de recaudación.
- Implementar los mecanismos necesarios que permitan ejercer un adecuado control y registro de compromisos asumidos por la dependencia con los distintos proveedores y que estén debidamente imputados a las partidas presupuestarias correspondientes.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR (MPPES)

PAGO DE REMUNERACIONES Y OTROS BENEFICIOS LABORALES

El Ministerio de Educación Superior, actual Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior es el órgano rector del Sistema de Educación Superior en la República Bolivariana de Venezuela, creado mediante Decreto N° 1.634 del 08-01-2002 (Gaceta Oficial N° 37.362 del 11-01-2002) y cuya misión es asesorar, formular y ejecutar políticas, planes y proyectos que permitan el mejoramiento de la calidad, equidad y pertinencia de la educación superior, en la búsqueda permanente de la excelencia académica a partir de la evaluación continua de sus componentes, la existencia de un personal altamente calificado y una estructura organizativa de alta eficiencia y eficacia, sustentada en un modelo participativo y democrático, a fin de asegurar que la formación del talento humano en educación superior, tanto formal como no formal, esté en función de los requerimientos del desarrollo del país.

La estructura organizativa del ministerio se encuentra conformada por el Despacho del Ministerio, la Dirección

del Despacho, 2 Viceministerios, 4 Direcciones Generales, 14 Oficinas de Apoyo; entre las cuales se encuentran la Oficina de Recursos Humanos y la Oficina de Administración y Servicios, involucradas en el proceso de compromiso y pago de nómina.

Alcance y objetivo de la actuación

La intervención estuvo orientada a evaluar los controles y procedimientos aplicados en el pago de remuneraciones y otros beneficios al personal obrero, empleado y contratado del MPPES durante el año 2006. En tal sentido, se revisaron las nóminas y los expedientes de personal correspondiente a 142 funcionarios, que representa 37,00% del total de 384 funcionarios adscritos, entre empleados, obreros, contratados, comisión de servicios y suplentes. Asimismo, se seleccionó una muestra de 43,44% de los pagos efectuados por concepto de gastos de personal.

Observaciones relevantes

La Oficina de Recursos Humanos del MPPES no dispone de manuales de normas y procedimientos aprobados por las máximas autoridades jerárquicas de la dependencia, para llevar a cabo el proceso de pago de nómina, incumpliendo con lo contemplado en los artículos 20 y 22 de la Normas Generales de Control Interno (NGCI) Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-1997. En consecuencia, las funciones, atribuciones y responsabilidades de la citada oficina, no están claramente definidas lo cual conlleva a que los funcionarios apliquen discrecionalidad en la ejecución de las actividades, y que se omitan los controles correspondientes.

Se evidenció deficiencias en el sistema de control del pago de nómina en virtud de que los funcionarios no firman las nóminas ni retiran los talones de abono en cuenta en señal de conformidad con el pago recibido, lo que difiere de lo establecido en el Manual de Normas de Control Interno Sobre un Modelo Genérico de la Administración Central y Descentralizada Funcionalmente (Gaceta Oficial N° 38.282 del 28-09-2005), aparte denominado “Normas Básicas de Control Interno Relativas a la Organización de los Organismos y Entes Públicos” en el punto N° 4.3.12.

“Documento de Respaldo”. Tal situación limita a la Oficina de Recursos Humanos a llevar un control efectivo sobre la sinceridad del pago realizado al personal empleado, obrero y contratado que presta servicio en la dependencia, así como la conformidad, por cada beneficiario.

Al comparar las nóminas del personal empleado del ministerio al 31-12-2006, con el Registro de Asignación de Cargos (RAC) vigente para el año 2004, se observó que no se ha actualizado la información correspondiente a los movimientos de personal desde el 01-01-2005, lo que difiere con lo establecido en los artículos 175 y 176 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa (Gaceta Oficial N° 36.630 del 27-01-99). En tal sentido, la deficiencia mencionada limita el control sobre la administración de los sistemas de clasificación y remuneración de cargos, que le corresponde realizar a la Oficina de Recursos Humanos; además de impedir la estimación sincera de los desembolsos por remuneraciones, para la elaboración del proyecto de presupuesto del ministerio, basado en información actualizada y confiable.

Del total de 384 trabajadores activos al 31-12-2006, el 42,00% (135 empleados y 27 obreros), se encuentran en calidad de contratados como administrativos, chóferes, vigilantes, entre otros, con una antigüedad que va desde 1 a 3 años, sin que se tomaran acciones tendientes a normalizar su situación administrativa, lo cual contraviene lo establecido en el artículo 37 de la Ley del Estatuto de la Función Pública (Gaceta Oficial N° 37.482 del 11-07-2002), en consecuencia el ministerio mantiene en la nómina, personal en condiciones no ajustadas a la legalidad. Al respecto, se observó que mediante Punto de Cuenta se ha regularizado el ingreso de 27 obreros contratados, en cuanto al personal administrativo el proceso de concurso público de ingreso se inició a partir del mes de abril del 2007.

De la revisión efectuada a 142 de los expedientes de personal (fijo, contratado y obrero) que reposan en la Oficina de Recursos Humanos, se evidenció lo siguiente: en 23 expedientes de personal fijo no se encuentran incorporado el FP-020 de ingreso; en 27 expedientes del personal egresado no está anexo el FP-023 de

egreso. Estas situaciones contravienen lo establecido en el artículo 23 de las NGCI. Asimismo, se determinó que en los expedientes de 8 funcionarios fijos y 41 contratados no reposan las correspondientes copias del comprobante de presentación de la Declaración Jurada de Patrimonio (DJP), lo que difiere de lo establecido en el artículo 26 de la Ley Contra la Corrupción (Gaceta Oficial N° 5.637 Extraordinario del 07-04-2003). Tal situación ocasiona dispersión, dificultando el efectivo control y seguimiento a los expedientes de personal, además limita el seguimiento y control de la trayectoria y situación actual del funcionario, por otra parte no le permite a ese organismo disponer de información respecto al cumplimiento de los deberes formales por parte del personal, que se encuentra obligado a presentar la DJP, como insumo fundamental para el ejercicio de las funciones de control y salvaguarda del patrimonio público atribuidas por la Constitución y las Leyes a este Máximo Órgano de Control.

Conclusiones

De acuerdo a las observaciones precedentes, se concluye en el pago de nóminas al personal del ministerio, existen fallas de control interno y procedimentales e inobservancia de instrumentos legales por parte de las autoridades competentes, entre lo que se destacan: Inexistencia de manuales de normas y procedimientos aprobados por las máximas autoridades jerárquicas de la dependencia; nóminas de pago que carecen de la firma en señal de conformidad del pago recibido; no se encuentran actualizados los Registros de Asignación de Cargos (RAC) de los funcionarios que laboran en la dependencia; existe personal contratado realizando actividades de cargos previstos en la organización; ausencia en los expedientes de documentos que respalden el ingreso y egreso del personal fijo, contratado y egresado, ni copia del comprobante de presentación de la declaración jurada de patrimonio. Tales situaciones, dificultan el cumplimiento de manera eficaz y eficiente de las actividades inherentes a las dependencias involucradas en los controles y procedimientos relacionados con el área de Recursos Humanos.

Recomendaciones

Las máximas autoridades jerárquicas y la Oficina de Recursos Humanos del MPPES, deberán tomar las medidas pertinentes a los fines de elaborar los manuales de normas y procedimientos en el área de Recursos Humanos, que permitan definir los procedimientos, así como las funciones y atribuciones de los funcionarios que laboran en esa área.

La Oficina de Recursos Humanos deberá:

- Adoptar las medidas necesarias que garanticen que el personal firme la nómina en señal de conformidad del pago recibido.
- Implementar mecanismos que permitan la actualización de la información contenida en el Registro de Asignación de Cargos (RAC), actualmente Registro de Estructura de Cargos (REC).
- Ajustar la nómina de personal contratado en función de lo establecido en la Ley del Estatuto de la Función Pública y las necesidades reales de personal altamente calificado que la institución requiera para llevar a cabo sus tareas específicas por tiempo determinado.
- Ejercer los controles necesarios que permitan archivar de manera adecuada y completa los documentos que conforman los expedientes de personal fijo, contratado y egresado.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA PARTICIPACIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL (MPPPPS) / OFICINA DE AUDITORÍA INTERNA

CUMPLIMIENTO DE DISPOSICIONES LEGALES
EN ACTA DE ENTREGA

De acuerdo con el Reglamento Orgánico del Ministerio de la Participación Popular y Desarrollo Social (Gaceta Oficial N° 38.385 del 22-02-2006), este ministerio tiene como función principal la regulación, formulación y seguimiento de políticas, la planificación estratégica y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de promoción, asistencia y desarrollo social integral y participativo.

Su estructura organizativa está conformada por el Despacho del Ministro, 2 Viceministros, una Oficina de

Proyectos Sociales Fondo Nacional Misión Negra Hipólita, 9 Oficinas de Coordinaciones de Zona y la Oficina de Auditoría Interna.

La Oficina de Auditoría Interna tiene entre sus funciones ordenar la práctica de auditorías, estudios, inspecciones, fiscalizaciones, exámenes, análisis e investigaciones de todo tipo y de cualquier naturaleza, en las dependencias operativas y entes sujetos a su control, así como iniciar y sustanciar los procedimientos de determinación de responsabilidades. Esta Oficina está conformada por la Dirección General del Auditor Interno, Dirección de Control Posterior, Dirección de Auditoría de Gestión y la Dirección de Determinación de Responsabilidades.

Cabe referir que, el ámbito de control de la OAI abarca las distintas dependencias operativas, así como 7 entes adscritos y órganos desconcentrados.

Para los años 2005 y 2006, a la OAI no se le asignaron recursos presupuestarios, siendo la Oficina de Planificación y Presupuesto, quien ejecutó a través de su presupuesto, los gastos de funcionamiento de la referida oficina. Igualmente, durante el período de la gestión administrativa del auditor interno saliente (02-09-2005 al 24-01-2007), no se constituyó caja chica.

El acta de entrega de fecha 24-01-2007, correspondiente a la OAI del Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social (MPPPPS), extinto Ministerio de la Participación Popular y Desarrollo Social, fue suscrita por el Auditor Interno (E) saliente y el Auditor Interno (E) entrante. Como anexos a la misma se precisan los siguientes documentos: Misión y visión de la Oficina de Auditoría Interna, organigrama estructural, organigrama funcional, listado y funciones del Personal adscrito a la OAI, inventario de bienes muebles nacionales, planes operativos de los años 2006 y 2007 y listados de actuaciones practicadas durante los años 2005 y 2006.

Alcance y objetivos de la actuación

La auditoría comprendió la evaluación exhaustiva y verificación de la documentación que soporta al acta

de entrega de la Oficina de Auditoría Interna (OAI) del MPPPPS, suscrita en fecha 24-01-2007, de conformidad con lo establecido en los artículos 17 y 18 de las Normas para Regular la Entrega de los Órganos y Entidades de la Administración Pública y de sus respectivas Oficinas o Dependencias (NREOEAPOD), Gaceta Oficial N° 38.311 del 10-11-2005. En tal sentido, fueron verificados 4 informes con los resultados de las actuaciones del año 2006, las cuales representan 22,22% del total ejecutado (18); la relación del personal adscrito a la citada oficina y el inventario de bienes muebles de la misma. Adicionalmente, se evaluó la organización y funcionamiento de la OAI.

Observaciones relevantes

Se evidenció de la verificación practicada a los soportes del acta de entrega, registros documentales e información suministrada por la dependencia, que la misma se elaboro conforme con lo establecido en los artículos 17 y 18 de las citadas normas.

Se revisaron 4 informes (22,22% del total elaborados), precisándose que la redacción de los hallazgos no contienen los elementos de causas y efectos de los hechos determinados, aspectos primordiales para el desarrollo de las recomendaciones, así como para definir las consecuencias cuantitativas o cualitativas que se ocasionan. En tal sentido, el artículo 25 de las Normas Generales de Auditoría de Estado (NGAE), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97, señala que: “Al término de la auditoría, se presentará en forma escrita el Informe de Auditoría, el cual deberá contener las observaciones o hallazgos, identificando las causas y efectos de los mismos, así como las conclusiones y recomendaciones correspondientes, con señalamiento expreso de que el trabajo ha sido realizado conforme a las Normas Generales de Auditoría de Estado”. En consecuencia, la falta de capacitación por parte de los auditores de la OAI para estructurar los 4 elementos de un hallazgo específicamente la causa y el efecto. Tal situación dificulta la formulación de recomendaciones y conclusiones precisas y pertinentes que le permitan al ente auditado la aplicación de correctivos, a fin de subsanar las posibles desviaciones encontradas.

Se evidenció que las máximas autoridades no han convocado a concurso para la designación del cargo de Auditor Interno, al margen de lo establecido en los artículos 27 y 30 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001, artículo 136 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 38.198 del 31-05-2005, en concordancia con el artículo 1 de la Resolución N° 01-00-005 del 01-03-2002 (Gaceta Oficial N° 37.396 del 04-03-2002) y del Reglamento sobre los Concursos Públicos para la Designación de Contralores Distritales y Municipales, y los titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Nacional, Estatal, Distrital y Municipal y sus Entes Descentralizados, (Gaceta Oficial N° 38.386 del 23-02-2006). Cabe referir, que el actual Auditor Interno (E) fue designado mediante Resolución N° 052 del 19-03-2007, publicada en Gaceta Oficial N° 38.649 del 21-03-2007.

La OAI cuenta con manuales de normas y procedimientos, sin embargo, los mismos no han sido aprobados por las máximas autoridades jerárquicas. En tal sentido el artículo 22 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97, prevé “Los manuales técnicos y de procedimientos deben ser aprobados por las máximas autoridades jerárquicas de los organismos y entidades...”. Tal situación se debe que no han sido sometidos a la consideración de la máxima autoridad hasta tanto sea aprobada la estructura organizativa. Lo expuesto conlleva a que los niveles de autoridad y responsabilidad no están sujetos a un criterio uniforme que garantice el cumplimiento de los objetivos y metas, por medio de las operaciones o actividades realizadas.

La OAI no dispone de un sistema de archivo y un espacio físico adecuado que facilite la oportuna localización y conservación de documentos, no obstante que los literales a y b del artículo 23 de las NGCI, señalan: a) “Los documentos deben contener información completa y exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico u otros sistemas de archivo que faciliten su oportuna

localización (...)”, b) “Las autoridades competentes del organismo o entidad adoptarán las medidas necesarias para salvaguardar y proteger los documentos (...)”. Situación obedece a la ausencia de mecanismos de control interno en la unidad, que permitan coordinar actividades dirigidas a corregir oportunamente dicha debilidad, lo que limita a la OAI de disponer de la documentación en forma oportuna, útil y confiable.

Conclusiones

De la verificación efectuada al Acta de Entrega, se concluye que la misma se elaboró conforme a lo establecido en las NREOEAPOD, no obstante existen las siguientes debilidades de control interno: los informes correspondientes a las actuaciones realizadas por la OAI no contienen en la redacción de los hallazgos, los elementos de causa y efecto de los hechos; no dispone de un sistema de archivo, así como de un espacio físico adecuado que facilite la oportuna localización y conservación de documentos; inexistencia de manuales de normas y procedimientos aprobados por las máximas autoridades jerárquicas de la dependencia y falta de autonomía de los titulares de las unidades de auditoría interna al no ser designados mediante concurso.

Recomendaciones

- El Auditor Interno debe velar por el estricto cumplimiento del artículo 25 de las NGAI, en el sentido de incluir en la redacción de los hallazgos expuestos en los informes de auditoría, las causas y los efectos de los hechos determinados.
- El titular del MPPPPS, debe proceder a girar las instrucciones pertinentes para convocar a concurso público la provisión del cargo de Auditor Interno, de conformidad con el artículo 27 de la LOCGRSNCF, en concordancia con el artículo 1 de la Resolución N° 01-00-005 del 01-03-2002 y del “Reglamento sobre los Concursos Públicos para la Designación de Contralores Distritales y Municipales titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Nacional, Estatal, Distrital y Municipal y sus Entes Descentralizados.
- La máxima autoridad del MPPPPS, debe agilizar el proceso de aprobación de los manuales de normas y

procedimientos, a fin de que su estructura así como sus competencias, estén enmarcadas dentro de las disposiciones previstas en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal y Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público.

- A fin de fomentar la eficacia y eficiencia en el ejercicio de la acción de control de la OAI, la máxima autoridad del Ministerio, deberá dotarla de espacio físico suficiente, así como proveerla de un sistema de archivo, aspectos necesarios para el cabal cumplimiento de sus funciones.

MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA (MINFRA)

CONTRATACIÓN Y EJECUCIÓN DE OBRAS

El sistema vial de los Estados Anzoátegui y Sucre, está conformado por la carretera troncal TO09 y la autopista Antonio José de Sucre. Esta última se encuentra en construcción y tiene por objeto enlazar las ciudades de Cumaná y Puerto La Cruz de una manera rápida y segura, toda vez que la “Carretera Troncal TO09”, cuenta sólo con dos canales de circulación.

La autopista tiene su trayectoria por la vertiente costanera de la cordillera oriental, desde el sector El Peñón en Cumaná (Edo. Sucre) hasta la población del Chorrerón, Municipio Guanta del Edo. Anzoátegui, con una longitud estimada de 72 Km.; constituida por 3 tramos: distribuidor el Peñón-Plan de la Mesa de 26 Km., actualmente en servicio; Plan de la Mesa-distribuidor Santa Fe con 21 Km. de longitud, en proceso de ejecución; y distribuidor Santa Fe - Chorrerón de 25 Km. de longitud, en proyecto.

La ejecución de dicho enlace vial fue iniciado en 1980 por el extinto Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC), posteriormente denominado Ministerio de Infraestructura (MINFRA), quien suscribió diversos contratos hasta el año 2001; ya que desde el año 2002 hasta el 2006, la construcción de dicha obra estaba bajo la responsabilidad de la gobernación del Estado Sucre, a través del Servicio Autónomo de Vialidad del Estado Sucre (SAVES). En tal sentido, el MINFRA suscribió en fecha 03-05-2005, un convenio de encomienda con la gobernación (Gaceta Oficial

Nº 38.180 de fecha 05-05-2005), el cual tiene por objeto que la gobernación, a través del SAVES, ejecute la obra: “Construcción del Tramo Cumaná- Santa Fe, de la Autopista Antonio José de Sucre-Cumaná Puerto La Cruz”, y el MINFRA ejerza el control de la ejecución e inspección de la misma y emita las opiniones técnicas que considere pertinentes, sin perjuicio de los derechos y obligaciones que asuma la Gobernación del Estado Sucre.

Para la ejecución de la obra, hasta el año 2005, se habían efectuado contrataciones por el orden de Bs. 200,35 mil millones, con recursos provenientes de los presupuestos ordinarios y extraordinarios del MINFRA, leyes especiales de endeudamiento y del Fondo para el Desarrollo Económico y Social del País (CVG-PDVSA-FONDESPA).

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación estuvo orientada a evaluar la construcción de la autopista Antonio José de Sucre, desde su inicio (1980) hasta el año 2005. A tales fines, fueron seleccionados para el análisis administrativo, 46 contratos por un monto de Bs. 11.975,14 millones (obras, inspección, estudios y proyectos); los cuales representan el 27,54% del total de los 167 contratos relacionados con la referida construcción; tomando como criterio de escogencia aquellos contratos suscritos por los extintos MTC y MINFRA, cuyos expedientes contaran con la mayor información, en virtud de las pérdidas y deterioros de los archivos del edificio sede del MINFRA, actualmente, Ministerio del Poder Popular para la Infraestructura (MPPI), como consecuencia del siniestro de incendio acaecido el 16-10-2004. Adicionalmente, se realizó la revisión de los procesos licitatorios llevados a cabo por el MINFRA, para el otorgamiento de los contratos Nros. DCI-00-CT-232 y 233, ambos de fecha 29-12-2000, y DCI-01-CT-505 del 05-12-2001, últimas contrataciones suscritas por dicho ministerio para la construcción de la autopista.

Observaciones relevantes

Se determinó que la construcción de la autopista Antonio José de Sucre fue iniciada en 1980, por el extinto MTC, para ser ejecutada en 3 años a un costo total de Bs. 600,00

millones, sin embargo, hasta la fecha de culminación de la actuación de este Organismo Contralor (octubre 2006), la obra lleva 26 años en ejecución y aún no ha sido concluida, es decir, que presenta un atraso de 23 años con respecto al tiempo previsto inicialmente, destacándose, que para su total culminación, se requiere un monto estimado de Bs. 510,00 mil millones, con un tiempo adicional de 5 años.

La situación antes descrita, obedeció principalmente a paralizaciones y/o prórrogas de los trabajos contratados, motivadas a modificaciones y/o ausencia de proyectos; así como por la tardanza en los trámites de permisos y pagos de bienhechurías, aspectos que debieron ser solventados por el ministerio previo al inicio del proceso de licitación, contratación y ejecución de los trabajos, tal como lo disponen los artículos 13 y 37 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obra (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario del 16-09-96. Lo expuesto, trajo consigo la pérdida de los recursos por el fenecimiento de los ejercicios fiscales; la rescisión de algunas contrataciones; incrementos del 33.290,90% en los costos de construcción, con respecto al monto estimado originalmente para su materialización, así como al diferimiento de la puesta en servicio de tan importante vía de comunicación para la población.

Con respecto a los contratos Nos. DCI-00-CT-232, DCI-00-CT-233 y DCI-01-CT-505, últimos suscritos por el ministerio, para la construcción de la citada autopista, se observó lo siguiente:

El contrato N° DCI-00-CT-233, se otorgó mediante adjudicación directa, fundamentado en lo dispuesto en los artículos 9 y 81 ordinal 1° de la Ley de Litaciones (Gaceta Oficial N° 37.097 del 12-12-2000), el cual señala que se podrá contratar por adjudicación directa si se trata de suministros requeridos para el debido desarrollo de un determinado proceso productivo y del retardo por la apertura de un procedimiento licitatorio pudiera resultar gravemente afectada la continuidad del mismo.

En tal sentido, el acto motivado señala que la adjudicación directa obedeció a que en el presupuesto base para la licitación general N° VMGI-LG-00-114 correspondiente al

contrato N° DCI-00-CT-232, no se incluyeron obras tales como: pavimentación, demarcación y señalización. Asimismo, indica la disponibilidad de un saldo en virtud de que la empresa ganadora de la referida licitación ofertó por un monto inferior, y que no se disponía de tiempo suficiente para efectuar otro proceso licitatorio.

Ahora bien, es preciso mencionar que en el presupuesto de obra del citado contrato N° DCI-00-CT-233, no se observan partidas relacionadas con la pavimentación, demarcación y señalización a los que hace referencia el acto motivado, destacándose que dicho presupuesto está conformado por partidas de obra ya incluidas en el presupuesto del contrato N° DCI-00-CT-232, adicionalmente, los precios unitarios del 78,57% de las partidas contratadas por adjudicación directa, son superiores al del contrato licitado. Por otra parte, en cuanto a lo dispuesto en el citado ordinal 1°, destaca el hecho de que los trabajos contratados no refieren ningún proceso productivo, y si la motivación era que la apertura de una nueva licitación podía afectar gravemente la continuidad de la obra, tal afirmación resulta contradictoria, toda vez que la misma se paralizó el mismo día de su inicio (04-01-2001) por un período de 1 año y 6 meses aproximadamente, debido a que el ministerio no había previsto los permisos y servidumbres de paso necesarios, para la ejecución de la obra.

Todo lo anteriormente señalado, denota falta de sinceridad en los precios y procedimientos administrativos para la contratación llevados por el ministerio.

Los contratos Nros. DCI-00-CT-232 y 233, suscritos en fecha 29-12-2000, por la cantidad de Bs. 1.920,06 millones y Bs. 1.289,36 millones, respectivamente; se iniciaron en fecha 04-01-2001 y fueron paralizados en esa misma fecha por un lapso de 1 año y medio aproximadamente, motivado a problemas de derecho de paso (falta de pago de bienhechurías) y a la ausencia del correspondiente estudio de impacto ambiental, situaciones que discrepan con lo previsto en el artículo 37 de las CGCEO antes indicadas. Por otra parte, en el contrato N° DCI-01-CT-505 suscrito en fecha 05-12-2001, por Bs. 1.962,98 millones; la situación es similar a la de los contratos anteriores, toda vez que la obra se inició el 06-12-2001 y fue paralizada en fecha

07-12-2001 por un período de 1 año y 11 meses, motivado a problemas financieros (retraso en los desembolsos del crédito adicional, recursos Ley Paraguas año 2000) y a complicaciones surgidas con los pagos de bienhechurías. Tales circunstancias ocasionaron pérdida de los recursos asignados, y por lo tanto, la no culminación de los trabajos, con lo cual quedaron anticipos pendientes por amortizar por la cantidad de Bs. 378,11 millones.

Es importante resaltar que para la fecha de culminación de la actuación de este órgano contralor (octubre 2006), los contratos en comento no presentan movimiento administrativo desde hace 3 años y 3 meses, respecto a las últimas prórrogas tramitadas, es decir nuevas prórrogas a la terminación o rescisión de contratos, según lo establecido en los artículos 87, 112 y 116 de las CGCEO; adicionalmente, no hay evidencia de la aplicación de la cláusula penal por retraso en la ejecución, prevista en el artículo 90 de las mencionadas CGCEO, ni de la ejecución de las fianzas de fiel cumplimiento y anticipo, constituidas según lo dispuesto en los artículos 53 y 10 *ejusdem*, tales circunstancias, obedecieron a los múltiples problemas derivados de la pérdida de los archivos a causa del incendio ocurrido en la sede del ministerio, lo cual ha dificultado efectuar el cierre administrativo de los contratos, no obstante, la Dirección General del Cuerpo de Ingenieros, señaló haber girado las instrucciones necesarias, para proceder a la rescisión de los mismos.

Todo lo expuesto anteriormente en relación con los contratos Nos. DCI-00-CT-232, 233 y DCI-01-CT-505, demuestra que el ministerio comprometió los recursos del estado, sin haber obtenido los permisos y derechos de pasos correspondientes y por lo tanto las obras no pudieron ser ejecutadas, situación esta que afectó el patrimonio público, así como intereses de carácter colectivo, toda vez que por el incumplimiento de las contrataciones, las obras no fueron concluidas.

Por otra parte, en la documentación suministrada por el ministerio, no hay evidencia de las gestiones realizadas por éste, a los efectos de informar a la Gobernación del Estado Sucre, sobre el avance del proyecto de construcción de la autopista Antonio José de Sucre, así como de los li-

neamientos a seguir, para la continuación de las obras que lo conforman, todo ello, en ocasión de la transferencia de la ejecución del referido proyecto del Gobierno Central al Regional, lo que evidencia que el MINFRA no ha sido efectivo en el ejercicio de las competencias conferidas en el Decreto N° 1.634 del 08-01-2002 (Gaceta Oficial N° 37.362 del 11-01-2002), las cuales continúan vigentes en el Decreto N° 5.103 del 28-12-2006 (Gaceta Oficial N° 5.836 Extraordinario del 08-01-2007), relativas a “La regulación, formulación y seguimiento de políticas, la planificación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional, en coordinación con los Estados y Municipios cuando así corresponda, en materia de vialidad, de circulación, tránsito y transporte terrestre, acuático y aéreo (...) La construcción y mantenimiento de las obras de infraestructura vial, de equipamiento del territorio nacional y redes que conectan las distintas regiones y ciudades del país”, en virtud de que el ministerio formalizó tardíamente la transferencia de la obra, a través de un convenio de encomienda de fecha 03-05-2006 (Gaceta Oficial N° 38.180 de fecha 05-05-2005), descuidando el seguimiento y control de la correcta ejecución de la obra durante un período de 2,5 años, destacando que en el referido convenio se prevé que el ministerio ejercerá dicho control y que en ningún momento cede la titularidad de la competencia ni los elementos sustantivos de su ejercicio. Cabe referir, que el convenio en comento se suscribió en fecha posterior (03-05-2005) a todas las contrataciones suscritas por el Gobierno Regional para la continuidad de la autopista Antonio José de Sucre.

Igualmente, se observa que la Gobernación del Estado Sucre, no ha sido efectiva en lo que respecta al proceso administrativo de contratación, así como en el control de la ejecución de las obras, ya que sin contar con un proyecto definido, suscribió contratos de obra para la continuidad de la autopista, no obstante lo previsto en las CGCEO (Decreto 1.417 del 16-09-96), y en las CGCEO del Estado Sucre (Decreto N° 130 del 16-09-87).

Es importante reseñar, que el Proyecto Integral propuesto por la Gobernación para la ejecución de la autopista, fue aprobado por MINFRA en marzo de 2006, es decir posterior a la fecha de contratación de las obras por parte de esa Entidad Federal, destacándose que el mismo no coincide

con las obras ya ejecutadas, toda vez que hubo cambios en los perfiles; modificaciones al eje de la vía, y obras de estabilización (muros de tierra armada) no construidas, aspectos que originaron desplazamiento y colapso de una pantalla atirantada en la entrada del túnel Bella Vista; problemas de inestabilidad de los taludes por falta de estudios geológicos; colapso de un trecho de terraplén de 150 metros de longitud por ausencia de obras de estabilización; construcción de una alcantarilla rectangular (Cajón) fuera del cauce del río; deslizamiento del talud en un tramo de la autopista lo que ocasionó el desplazamiento de la calzada de la troncal 9, entre otras, tales fallas se evidenciaron en inspección in situ.

Conclusiones

Las observaciones formuladas en el presente informe, ponen de manifiesto deficiencias en los procedimientos administrativos para la contratación y ejecución de obras llevados a cabo por el ministerio, motivadas a modificaciones y/o ausencia de proyectos; así como por la tardanza en los trámites de permisos y pagos de bienhechurías, lo que trajo consigo un retraso de 23 años y un incremento del 33.290,90% en los costos de construcción de la autopista, respecto al tiempo e inversión estimada inicialmente (3 años y Bs. 600,00 millones). Tal situación originó el diferimiento de la puesta en servicio de tan importante vía de comunicación y ha influido en el desarrollo económico y social de la región. Así mismo, se observaron fallas en los procesos de selección de contratistas, toda vez que se procedió a la adjudicación directa de un contrato, sobre la base de argumentos no justificables, inobservando de esta manera los principios de economía, transparencia, honestidad, eficiencia, igualdad y competencia previstos en la Ley de Licitaciones.

Por otra parte, se constataron debilidades en el seguimiento y control de la correcta ejecución de la obra por parte del ministerio, al no formalizar oportunamente con la Gobernación del Estado Sucre, la transferencia de la ejecución de la autopista Antonio José de Sucre, evidenciándose fallas técnicas en los trabajos ejecutados por el Gobierno Regional.

Recomendaciones

Sobre la base de los resultados obtenidos en la actuación se estima emprender acciones concretas, con miras a subsanar las deficiencias señaladas y evitar su repetición, a cuyo efecto se recomienda:

- Que el despacho ministerial junto con la Dirección General del Cuerpo de Ingenieros y el Centro Estatal de Coordinación Sucre, previo al inicio del proceso licitatorio, contratación y ejecución de los trabajos, procure los proyectos, estudio de impacto ambiental y realice los trámites pertinentes ante los organismos competentes, para obtener los permisos necesarios para la construcción de la obra. Asimismo, procurar los recursos financieros que garanticen el pago de bienhechurías a terceros, todo ello con el objeto de lograr el cumplimiento de las metas programadas y finalmente culminar la autopista Antonio José de Sucre,
- La Dirección General del Cuerpo de Ingenieros y el Centro Estatal de Coordinación Sucre, con carácter de urgencia, finiquiten todo lo relativo al cierre administrativo de los contratos Nos. DCI-00-CT-232, 233 y DCI-01-CT-505, así como a la rescisión de los mismos, con miras a la recuperación de los anticipos pendientes de amortización.
- El ministerio debe implementar mecanismos de control que garanticen que en los pliegos licitatorios sean considerados todos los aspectos técnicos y económicos necesario, con el fin de fijar criterios de selección que coadyuven a la escogencia de la oferta más ventajosa para el estado, con el objeto de preservar los principios de economía, transparencia, honestidad, eficiencia, igualdad y competencia previstos en la Ley de Licitaciones.
- La máxima autoridad junto con las dependencias responsables de la ejecución de la autopista, debe implementar los mecanismos de control necesarios, a los efectos de garantizar la adecuada y oportuna ejecución de estudios y proyectos, así como el cumplimiento de las disposiciones contenidas en las CGCEO y en las normas COVENIN, y de esta manera contribuir con la calidad y correcta ejecución de las obras contratadas, todo ello en atención a las competencias conferidas al ministerio en el Decreto N° 5.103 del

28-12-2006 (Gaceta Oficial N° 5.836 Extraordinario del 08-01-2007).

- En atención a los resultados de las inspecciones in situ llevadas a cabo por este órgano de control, se recomienda que el Ministerio en conjunto con las dependencias responsables de la ejecución de la autopista, tome las previsiones necesarias, a los fines de subsanar las observaciones y fallas evidenciadas en los trabajos ejecutados, entre otros, efectuar estudios y obras de estabilización que sean necesarios; rectificación de taludes; ejecutar, concluir y aprobar los proyectos que estén pendiente; y contratar las obras que se requieran para finiquitar el tramo Plan de la Mesa-Distribuidos Santa Fe.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA INFRAESTRUCTURA (MPPI)

EXÁMENES DE CUENTAS

Al Ministerio del Poder Popular para la Infraestructura (MPPI), según la Ley Orgánica de la Administración Central, le compete la regulación, formulación y seguimiento de políticas, planificación y realización de actividades en materias tan complejas y disímiles como lo son: vialidad, circulación, tránsito y transporte (terrestre, acuático, aéreo), puertos, muelles, aeródromos y aeropuertos, formulación y seguimiento de la política del sistema de transporte ferroviario, construcción y mantenimiento de las obras de infraestructura vial, de equipamiento del territorio nacional y redes que conectan las distintas regiones del país, etc. Su estructura financiera la integran 1 unidad administradora central y 26 unidades administradoras desconcentradas, y están adscritos a ese ministerio 3 servicios autónomos sin personalidad jurídica.

Para el año 2007 la Asamblea Nacional, mediante la Ley de Presupuesto, le asignó créditos para gastos por la cantidad de Bs. 3,28 billones, equivalente a 2,85% del presupuesto nacional.

Alcance y objetivo de la actuación

La gestión cumplida por este Organismo Contralor en el referido ministerio, tuvo como objetivo la verificación

de la legalidad, exactitud y sinceridad de las operaciones que generaron ingresos fiscales y causaron gastos públicos, así como la evaluación de la correcta administración de los fondos y bienes públicos realizada por ese Despacho Ministerial; en tal sentido, fueron examinadas 3 cuentas de unidades administradoras desconcentradas, una corresponde al ejercicio económico financiero 2002, una al año 2003 y otra al año 2004.

Resultados obtenidos

Las 3 cuentas examinadas resultaron conformes, lo cual dio lugar a los respectivos autos de fenecimiento. Del referido examen se evidenciaron hechos y situaciones que ameritan acciones por parte de las autoridades competentes, tendentes al logro de la eficiencia y mejor gestión. Dentro de esas situaciones destacan fallas recurrentes cuantificables que alcanzaron un total de Bs. 137,52 mil.

En este sentido se observó que no fueron reintegrados en los lapsos previstos los remanentes de fondos en avance y anticipo por Bs. 137,52 mil de conformidad con lo establecido en los artículos 65, 83 y 136 del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público sobre el Sistema Presupuestario (RLOAFSP), Gaceta Oficial N° 5.592 Extraordinario de fecha 27-06-2002, vigente para los años 2002 y 2004, de los cuales se desprende que los funcionarios que reciban fondos en avances, reintegrarán al Tesoro Nacional dentro de los (diez) 10 días hábiles siguientes al término del ejercicio económico financiero los remanentes de fondos que tengan en su poder.

Conclusiones

Se evidenciaron situaciones que reflejan reiteradas fallas en la correcta administración de los fondos y bienes públicos, resaltando el reintegro extemporáneo de remanentes de fondos.

Recomendaciones

Los funcionarios responsables del manejo de los fondos deben tomar las medidas necesarias para corregir las si-

tuaciones señaladas, y en tal sentido deben reintegrar los remanentes de fondos no utilizados al Tesoro Nacional en los lapsos previstos.

MINISTERIO DE SALUD

ADQUISICIONES DE BIENES E INSUMOS PARA EL EQUIPAMIENTO DE CONSULTORIOS POPULARES

La Alcaldía del Municipio Libertador, a través de la experiencia vivida durante la tragedia del estado Vargas en diciembre de 1999, suscribió un Convenio con la República de Cuba, a fin de satisfacer las necesidades de la población caraqueña en materia de salud. De allí surge la idea de “Barrio Adentro”, que más tarde se convierte en un Plan Integral de Desarrollo Local que reúne un conjunto de políticas sociales orientadas a mejorar la calidad de vida, promoviendo la organización y participación social de los sectores populares.

En septiembre de 2003, la Coordinación Nacional de Atención Primaria del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, actual Ministerio de Salud, asume junto con la Comisión Médica Cubana en Venezuela, la implantación de Barrio Adentro en el ámbito nacional, quedando constituidas las Coordinaciones Regionales de Barrio Adentro con la participación de diferentes organismos. Posteriormente, en diciembre de 2003, el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, crea la Comisión Presidencial “Misión Barrio Adentro”, (Gaceta Oficial N° 37.865 del 26-01-2004, Decreto Presidencial N° 2.745), la cual se conformó por los Ministros de Salud, quien la preside, Trabajo, Energía y Petróleo, los presidentes de Petróleos de Venezuela (PDVSA), Asociación Civil Barrio Adentro y Fondo Único Social (FUS), los Alcaldes de los Municipios Libertador y Sucre, el Jefe del Estado Mayor Conjunto y Representantes del Frente Francisco de Miranda Luchadores Sociales. Su principal objetivo es contribuir al desarrollo de la salud y mejorar la calidad de vida, con la construcción de un nuevo Sistema Público Nacional de Salud, a través del fortalecimiento de la Red de Atención Primaria, garantizando el acceso a los servicios a toda la población. Para ello, la Fundación Oro Negro, adscrita al Ministerio de Energía y Minas, inicia las primeras adquisiciones de mobiliarios y materiales médicos quirúrgicos, con el objeto de equipar

los consultorios populares ubicados en casas de familias. Esta responsabilidad le fue transferida posteriormente al Ministerio de Salud (MS).

A los fines de ampliar la Red de Atención Primaria, el ejecutivo nacional programó la construcción de 8.000 consultorios populares, los cuales serían equipados con un kit conformado por equipos, accesorios y mobiliarios médicos y no médicos. Durante el año 2005 al MS le fueron asignados mediante Ley de Presupuesto, para el Programa 08 “Sistema Público Nacional de Salud”, recursos por Bs. 146.284,07 millones, de los cuales se destinaron al equipamiento de los consultorios populares de la Misión Barrio Adentro I Bs. 11.174,81 millones, siendo éstos administrados por la Dirección General de Gestión Administrativa (DGGA) hasta el 18-07-2005. Adicionalmente, el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, aprobó un crédito adicional el 16-06-2005, a los fines de financiar los gastos de Funcionamiento y Equipamiento de Mobiliario y Equipos Médicos de la Misión Barrio Adentro I, por Bs. 254.731,20 millones, los cuales fueron depositados en fideicomiso, firmado entre PALMAVEN y el Instituto Nacional de Higiene “Rafael Rangel” y administrado por la Unidad Coordinadora del Proyecto Salud (UCPS). De la referida cantidad, fueron destinados Bs. 105.029,91 millones para la dotación de los 8.000 consultorios populares, (Gaceta Oficial N° 38.238 del 28-07-2005). En tal sentido, la totalidad de recursos destinados a la Misión Barrio Adentro, de acuerdo al Programa 08 “Sistema Público Nacional de Salud” y el fideicomiso, ascienden a Bs. 116.204,72 millones de los cuales se comprometieron Bs. 98.336,32 millones, que representa 84,62%.

Alcance y objetivos de la actuación

La auditoría estuvo orientada a la revisión selectiva de los procesos desarrollados por el Ministerio de Salud (MS) durante el año 2005 y primer semestre 2006, a través de la DGGA y la UCPS, con el propósito de efectuar las adquisiciones de bienes e insumos necesarios para equipar los consultorios populares (Misión Barrio Adentro I); así como a determinar la ejecución de los recursos destinados a dichas adquisiciones, el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley de Licitaciones y su Reglamento,

constatar la razonabilidad de los bienes con base en las necesidades reales, evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas para la construcción de los consultorios populares versus su equipamiento e inspeccionar “In Situ” los mecanismos de recepción, almacenamiento, custodia y despacho, de los bienes e insumos correspondientes a la dotación de consultorios populares, a cargo del almacén de la Misión Barrio Adentro.

Observaciones relevantes

De la revisión realizada a un total de 30 órdenes de compra emitidas por la Dirección General de Gestión Administrativa, durante los meses de marzo y abril de 2005, por Bs.10.858,32 millones (97,17% del total administrado de Bs. 11.174,81 millones), para la adquisición de material médico y no médico de 250 Consultorios Populares y 2533 Casas de Consultas, se determinó el incumplimiento de las disposiciones previstas en el artículo 88 del Decreto con Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones, en adelante Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001), lo cual limitó a esa dependencia la obtención o procuras de economía en tales adquisiciones, así como el desarrollo de procesos conforme a los principios de competencia, transparencia e igualdad, previstos en la citada ley. Tal aseveración se constata en el hecho de que las referidas compras fueron realizadas mediante adjudicaciones directas al proveedor, sin contar con la autorización previa por parte de la máxima autoridad del ministerio, mediante acto motivado, precisándose en tal sentido, que tanto el Punto de Cuenta, como las agendas de fechas 04-03-2005 y 07-03-2005, a través de los cuales se requirió la respectiva autorización del Ministro de Salud para proceder de tal forma, fueron aprobados el 06-06-2005, es decir, entre mes y medio y tres meses después de haberse emitido las precitadas órdenes de compra que datan del 08-03-2005 y el 18-04-2005. Es de observar que el Director General de Gestión Administrativa expresó que dichas órdenes de compra se emitieron antes de la aprobación de la Cuenta por parte del Ministro, debido a que las estadísticas manejadas por el Ministerio de Salud en relación al primer nivel de atención, se ubicaban en el primer trimestre 2005 en un 80% de exclusión de la población mas vulnerable y en mayor riesgo, razón por la cual se debió

dotar con apremio a las casas y consultorios populares del equipamiento necesario para su funcionamiento.

A los fines de implementar la Misión Barrio Adentro I a nivel nacional, se programó la construcción y equipamiento de 8.000 consultorios populares, sin embargo dicha programación se redujo a 6.163 consultorios, de los cuales al 07-08-2006 sólo han ejecutado 1.741 (28,25%). Adicionalmente, se evidenció que no se dio cumplimiento al lapso de 180 días hábiles, establecido para la ejecución y equipamiento de los referidos centros asistenciales, en contravención a lo previsto en el artículo 2 del “Plan Excepcional de Desarrollo Económico y Social para garantizar la implementación de la Misión Barrio Adentro en todas sus fases y en todo el Territorio Nacional” (Gaceta Oficial N° 38.238 del 28-07-2005). Es de observar que el lento ritmo de construcción aumenta el tiempo estimado de permanencia de los bienes en los distintos depósitos (Las Adjuntas, de proveedores y contratados), los cuales están expuestos a un alto grado de deterioro, situación que puede generar pérdidas al Estado.

A los fines de dotar los 6.163 consultorios populares con 2 neveras de 12” cada uno, tal como lo señalan las “Normas que establecen los requisitos mínimos para la construcción, equipamiento y funcionamiento; de los Consultorios Populares” (Gaceta Oficial N° 38.175 del 28-04-2005), se requerían un total de 12.326 neveras, sin embargo se adquirieron 19.980, lo que pone de manifiesto un excedente de 7.654 unidades. Por otra parte, se determinó que en los 1.670 consultorios populares equipados, se ha entregado una nevera de 12” y una nevera ejecutiva, lo cual permite concluir que en existencia quedan 18.310 con posible pérdida de garantía, de las cuales 8.986 corresponden a los 4.493 consultorios pendientes por equipar y 9.324 neveras no tienen un destino específico. Estos aspectos son contrarios al criterio previsto en el punto 4.10.2 del Manual de Normas de Control Interno sobre un Modelo Genérico de la Administración Central y Descentralizada Funcionalmente (MNCIMGACDF), Gaceta Oficial N° 38.282 de fecha 28-09-2005, y reflejan una falta de planificación y control interno en la operatividad de la UCPS, en el sentido de que se asumieron compromisos por cantidades mayores a las requeridas para la Misión Barrio Adentro I, e igualmente,

que no existe una efectiva coordinación entre el MS y los organismos ejecutores de la construcción, conforme lo establece el artículo 3 del mencionado “Plan Excepcional de Desarrollo Económico y Social para garantizar la implementación de la Misión Barrio Adentro en todas sus fases y en todo el Territorio Nacional”.

Debido a que la Unidad Coordinadora de Proyecto Salud efectuó compras sin tomar en consideración el lento ritmo de terminación de los consultorios populares y el poco espacio físico que poseía el Ministerio de Salud para el resguardo de los materiales médicos y no médicos, los bienes adquiridos superaron la capacidad de almacenamiento, lo que originó un gasto adicional en alquileres de galpones en diferentes ciudades del país, a razón de Bs. 26,52 millones mensuales. Asimismo, producto de dicha situación, los controles perceptivos correspondientes a los bienes adquiridos se efectuaron en los depósitos y/o galpones de los proveedores, así como en los puertos (containeres). Bajo estas premisas, el Coordinador General de Proyecto Salud ordenó al Instituto Nacional de Higiene “Rafael Rangel” (INHRR), liberar los recursos provenientes del fideicomiso, lo que originó el pago de bienes adquiridos y no recibidos físicamente, al margen de lo establecido en el artículo 54 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (Gaceta Oficial N° 38.198 de fecha 28-09-2005) y los puntos 4.10.7, 4.10.8 y 4.11.2 del Mncimgacdf. Tales aspectos no garantizan la entrega de los bienes especificados en las respectivas órdenes de compras, en cuanto a calidad, precio y cantidad.

No fueron contratadas las pólizas de seguro para resguardar los bienes ubicados en el almacén, situación que pone en riesgo el patrimonio público del Estado, sin considerar lo previsto en el punto 4.11.4 “Seguridad de los Bienes” del (Mncimgacdf). Es de observar que las pólizas no fueron contratadas por cuanto la planificación que existía era, realizar la distribución inmediata, hacia los diferentes puntos de consulta, de acuerdo a las necesidades programadas por Atención Primaria.

Conclusiones

De la evaluación efectuada a los procedimientos y actividades llevadas a cabo por el Ministerio de Salud, en la

aplicación de los fondos empleados en la adquisición de los bienes requeridos, para el equipamiento de los consultorios populares (Misión Barrio Adentro), se observaron deficiencias en los procesos administrativos, debido a que se efectuaron adquisiciones para dotar de equipamiento médico y no médico a las casas y consultorios populares, al margen de lo establecido en la Ley de Licitaciones; asimismo se realizaron compras sin tomar en cuenta el ritmo de terminación de los consultorios populares, lo que originó que los bienes adquiridos superaran la capacidad de almacenamiento disponible del MS y por consiguiente, gastos no previstos por concepto de arrendamiento de galpones; controles perceptivos en los almacenes de los proveedores y pagos de bienes no recibidos físicamente.

Recomendaciones

- La máxima autoridad del Ministerio de Salud debe establecer mecanismos de control que coadyuven en la aplicación de los procedimientos previstos en la Ley de Licitaciones, para la adquisición de material médico y no médico para el equipamiento de los consultorios populares, con la finalidad de garantizar que éstos se efectúen en términos de economía, igualdad, transparencia y competencia.
- El Ministerio de Salud en concordancia con la Fundación Misión Barrio Adentro, deben impulsar el desarrollo de una adecuada coordinación entre las dependencias involucradas en la construcción de los consultorios populares y las destinadas a efectuar el requerimiento, adquisición, almacenamiento y despacho de los bienes correspondientes a la Misión Barrio Adentro I, a los fines de garantizar que las adquisiciones estén en concordancia con los necesidades reales, evitando de esta manera gastos no previstos, así como deterioros, obsolescencia y/o pérdidas totales de los bienes adquiridos.
- Aplicar mecanismos de control interno que garanticen la adecuada recepción, almacenamiento y despacho de los bienes destinados a los consultorios populares, y coadyuven en la salvaguarda del patrimonio público que le permita al Ministerio de Salud cumplir cabalmente con la misión para la cual se creó la Misión Barrio Adentro I.

MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL (MSDS)

ADQUISICIONES Y CONTRATACIÓN DE PERSONAL

Mediante Decreto N° 3.133 del 17-09-2004, publicado en Gaceta Oficial N° 38.026 del 20-09-2004, se crea el “Programa prestacional de acceso y atención médica de segundo nivel denominado Red de Clínicas Populares”, el cual tiene por objeto garantizar el derecho a la salud, como parte del derecho a la vida. Esta red está conformada por clínicas populares, bajo la figura de órganos desconcentrados, dependiendo de los criterios, parámetros y requisitos que el MSDS establezca mediante resolución, conservando en todos los casos el carácter público y gratuito de la prestación del servicio, y promoviendo el ejercicio del control social sobre la gestión pública. Su jurisdicción o ámbito territorial, es sobre la red de establecimientos del programa de Misión Barrio Adentro de atención médica de primer nivel, a los cuales prestarán apoyo.

En este orden de ideas, en el mes de octubre del año 2004, se procedió a inaugurar las clínicas populares de Caricua, el Paraíso (Distrito Capital), Sotillo (estado Anzoátegui), Mariara (estado Carabobo), Nueva Esparta y El Espinal (estado Nueva Esparta), las cuales eran infraestructuras del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), gobernaciones, alcaldías y FOGADE, remodeladas por el Ministerio de Infraestructura (MINFRA), a través del Fondo de Desarrollo Urbano (FONDUR) y luego Fundación Propatria 2000 (FUNDAPROPATRIA 2000), para formar parte del programa Red de Clínicas Populares, manteniéndose en los referidos centros de salud las estructuras organizativas, los niveles de autoridad y las relaciones jerárquicas que existían para ese momento, así como las normas y procedimientos que regulaban el funcionamiento interno. El único cambio que se produjo fue a nivel de dirección superior, ya que las funciones de rector, contralor y emisor de políticas, lineamientos, directrices y normas en materia de gestión de los referidos centros, fueron centralizadas en la Coordinación Nacional Red de Clínicas Populares, la cual existe de hecho en el MSDN.

Cabe destacar que durante el año 2004 al MSDS le fueron asignados mediante Ley de Presupuesto para los Programas 5 “Dirección y Coordinación Nivel Central”

y 7 “Promoción de la Calidad de Vida y Salud” recursos por un monto de Bs. 2,08 billones, de los cuales se destinó la cantidad de Bs. 13.216,25 millones, para la dotación y funcionamiento de Clínicas Populares. En tal sentido, la administración de los recursos quedó a cargo de la Dirección General de Gestión Administrativa (DGGA), con el apoyo de sus dependencias adscritas (Dirección de Planificación y Presupuesto y Dirección de Administración y Servicios).

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se circunscribió al análisis selectivo de las actividades desarrolladas por el MSDS durante el año 2004, a través de la DGGA y sus dependencias adscritas, a fin de dotar a las clínicas populares de material médico y no médico. En tal sentido, se seleccionó para su revisión una muestra de 27 proveedores y 83 órdenes de compra emitidas por la DGGA, durante el año 2004, por Bs. 5.608,70 millones, que representan 42,43% del monto total de órdenes de compra emitidas (Bs. 13.216,25 millones) y se evaluó la gestión realizada por el ministerio para la incorporación y desincorporación de personal médico, de enfermería, administrativo y obrero de la clínica popular Paraíso, durante el citado año.

Observaciones relevantes

De la revisión efectuada al total de 83 órdenes de compra, emitidas por la DGGA a favor de diversos proveedores, con el fin de adquirir material médico y no médico de las clínicas populares, se observó que 68 tramitadas durante el lapso del 30-03-2004 al 14-05-2004, fueron realizadas mediante adjudicaciones directas, sin contar con la autorización previa por parte de la máxima autoridad del ministerio, tal como se evidencia en Puntos de Cuenta N° 01 Agendas 031-A y 03 de fechas 29-03-2004 y 12-04-2004, aprobados en fecha 11-05-2004 y 21-05-2004, respectivamente. Es decir que la aprobación de las adquisiciones fue posterior a la emisión de las correspondientes órdenes de compras, situación contraria a lo previsto en el artículo 88 del Decreto con Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones, en adelante, Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario del 13-11-2001), lo cual no permite la realización de operaciones por parte de la

dependencia en condiciones de economía, transparencia, igualdad y competencia previstos en la citada Ley.

No fueron ubicados en los archivos de la Coordinación de Compras adscrita a la Dirección de Administración y Servicio, los soportes justificativos de 9 órdenes de compra emitidas durante los meses de marzo y abril del año 2004, por la cantidad de Bs. 364,37 millones (órdenes de compras, facturas, control perceptivo, entre otros). Esta situación impide verificar la legalidad y sinceridad de tales operaciones y pone de manifiesto deficiencias en el control administrativo, que traen como consecuencia que la dependencia no cuente con información precisa, confiable y oportuna. Cabe referir, que estos aspectos, no se ajustan a lo indicado en el artículo 23, literal a de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-1997, en concordancia con las Normas Básicas de Control Interno relativas a la Organización de los Entes Públicos, Punto 4.3.12 “Documentos de Respaldo” (NBCIOEP), Gaceta Oficial N° 5.275 del 17-11-1998.

De la revisión y análisis efectuado a 27 expedientes de proveedores, se evidenció que 25 no tienen anexo facturas, controles perceptivos y órdenes de pago, situación que no se ajusta a lo indicado en los manuales para el Registro de Bienes Muebles y Semovientes y Registro de Materiales y Suministros, del Sistema Integrado de Gestión y Control de las Finanzas Públicas (SIGECOF), en su Capítulo III, en cuanto a la organización y archivo de la documentación, el cual refiere que el expediente de cada proveedor de bienes y servicios deberá contener, entre otros, los siguientes documentos: formulario de requisición, ofertas, puntos de cuenta, orden de compra, acta de entrega de los bienes y/o materiales, facturas, actas de recepción y órdenes de pago. Tal situación pone de manifiesto debilidades en el manejo, control y resguardo de la documentación y soportes de las actividades administrativas y financieras desarrolladas por las dependencias del ministerio.

Falta de coordinación entre el Viceministro de Desarrollo Social, la Dirección General de Consultoría Jurídica y la Dirección de Recursos Humanos, para tratar los asuntos relacionados con la materia laboral, en razón de que fueron carnetizados 720 trabajadores, entre médicos, enfermeras,

personal administrativo y obreros, para prestar sus servicios en la clínica popular el Paraíso, sin contar con un contrato firmado entre las partes, los cuales posteriormente fueron despedidos sin los debidos trámites legales, situación que generó reclamos laborales por parte de 329 de ellos. En tal sentido el MSDS, suscribió ante la Inspectoría del Trabajo, las actas de fechas 28-12-2004 y 28-02-2005, mediante las cuales acordó indemnizar a los trabajadores por un monto de Bs. 1.818,23 millones, no obstante, al 08-09-2005 se había pagado la cantidad de Bs. 1.138,88 millones. Lo antes descrito originó al estado el desembolso de recursos no previstos. Cabe referir que el Reglamento Interno del MSDS publicado en Gaceta Oficial N° 36.935 de 18-04-2000, señala que son competencias de la Dirección de Recursos Humanos, artículo 19 literal c “Diseñar y desarrollar programas de administración de personal, relacionados con el reclutamiento y selección, clasificación, remuneración, ascenso, transferencia, suspensiones, renunciaciones, permisos, vacaciones, jubilaciones, pensiones, evaluación de actuación en el cargo, reconocimiento de méritos, prestaciones sociales y disciplinarias, así como, dirigir y aplicar dichos programas”. Asimismo, son atribuciones de la Dirección de Recursos Administrativos y Asuntos Laborales, adscrita a la Dirección de Consultoría Jurídica, según el artículo 26 literal e *ejusdem* “Estudiar, discutir y redactar los contratos y convenios que celebre el Ministerio”.

Se evidenció que la Coordinación Nacional de Red de Clínicas Populares, no cuenta con manuales de normas y procedimientos debidamente aprobados por las máximas autoridades del MSDS, que indiquen las diferentes actividades y registro de todas sus operaciones. Tal situación impide establecer un control interno dirigido a salvaguardar los recursos, así como promover la eficiencia y economía, toda vez que los procedimientos y mecanismos que regulan las actividades propias de la administración no se ajustan a una norma ni a un criterio uniforme que garantice la calidad y sinceridad de las operaciones realizadas, de acuerdo con lo señalado en los artículos 20 y 22 de las NGCI.

Conclusiones

Como resultado de la actuación, se concluye que el Ministerio de Salud, presenta deficiencias de índole legal

y administrativo, al efectuar buena parte de las adquisiciones de los materiales médicos y no médicos, para dotar las clínicas populares al margen de lo establecido en la Ley de Licitaciones y de las normas que rigen el control interno; asimismo, por la inadecuada coordinación entre las dependencias del ministerio competentes para resolver los problemas de tipo laboral presentados con los trabajadores de la Clínica Popular el Paraíso.

Recomendaciones

- La Dirección General de Gestión Administrativa, debe establecer mecanismos de control que coadyuven a la aplicación de los procedimientos previstos en la Ley de Licitaciones, con la finalidad de garantizar que éstos se efectúen en términos de economía, igualdad, transparencia y competencia.
- La Dirección General de Gestión Administrativa, debe implementar adecuados mecanismos de control interno que permitan el resguardo de los soportes documentales de las adquisiciones, así como de los expedientes de los proveedores, de manera que dicha información sea confiable, e incorporar en estos toda la documentación necesaria a fin de facilitar la verificación de la legalidad y transparencia de las operaciones de compras.
- La Dirección General de Recursos Humanos y Consultoría Jurídica deberán diseñar mecanismos idóneos para la contratación de personal, a fin de lograr una coordinación efectiva.
- La Coordinación Nacional de Red de Clínicas Populares, deberá precisar acciones tendentes a diseñar Manuales de Normas y Procedimientos que indiquen las diferentes asignaciones y actividades de su competencia, los cuales deberán ser sometido a la consideración de la máxima autoridad del MSDS.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA SALUD (MPPS)

EXÁMENES DE CUENTAS

A este ministerio le corresponde, entre otras actividades, la elaboración, la regulación, formulación y seguimiento de políticas en materia de salud integral, lo cual incluye promoción de la salud y calidad de vida, prevención, reha-

bilitación y restitución de la salud. Su estructura financiera la integran la unidad administradora central, 7 unidades administradoras desconcentradas y 5 servicios autónomos sin personalidad jurídica. Para el año 2007, la Asamblea Nacional mediante la Ley de Presupuesto, le asignó créditos para gastos por Bs. 6,02 billones, 5,23% del presupuesto nacional.

Alcance y objetivo de la actuación

La gestión cumplida por este Organismo Contralor en el referido Ministerio tuvo como objetivo la verificación de la legalidad, exactitud y sinceridad de las operaciones que generaron ingresos fiscales y que causaron gastos públicos, así como la evaluación de la correcta administración de los fondos y bienes públicos realizada por el MPPS; en tal sentido, fueron examinadas 3 cuentas correspondientes a los ejercicios presupuestarios, 2002 y período complementario 2001 y año 2003.

Resultados obtenidos

Las 3 cuentas examinadas fueron objetadas, generando observaciones cuantificables que suman Bs. 283,43 mil millones y están asociadas principalmente a deficiencias en los controles internos, las cuales se señalan a continuación:

- No se reintegraron los remanentes de fondos por Bs. 9.873,87 millones, en los lapsos previstos en los artículos 65, 83 y 136 del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público sobre el Sistema Presupuestario (RLOAFSP), Gaceta Oficial N° 5.592 Extraordinario de fecha 27-06-2002, vigentes para los ejercicios presupuestario 2002 y 2003, los cuales señalan que los funcionarios que reciban fondos en avances, reintegraran al Tesoro Nacional dentro de los Diez (10) días hábiles siguientes al término del ejercicio económico financiero los remanentes de fondos que tengan en su poder.
- Saldo de remanentes de fondos pendientes de reintegro al tesoro nacional, por el monto de Bs. 6,10 millones, por parte de los responsables de administrar fondos, lo cual debió ser reintegrado a través de una planilla de reintegro o cualquier otro documento, debidamente certificado por la Tesorería Nacional, esta situación, es

contraria a lo dispuesto en los artículos 65, 83 y 136 del RLOAFSP, los cuales indican que los funcionarios que manejan fondos en avances o anticipo deberán reintegrar las disponibilidades financieras en su poder al término del ejercicio económico.

- Se efectuaron adquisiciones por adjudicaciones directas por la cantidad de Bs. 13.367,13 millones, con prescindencia de los procedimientos establecidos en la Ley de Licitaciones.
- Derechos pendientes de recaudación por el monto de Bs. 605,17 mil, en el año 2003, en contravención a lo establecido en el artículo 104, numeral 8, de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, (LOHPN), Gaceta Oficial N° 1.660 Extraordinaria del 21-06-1974, el cual indica que la administración debe hacer las gestiones necesarias para que los contribuyentes cancelen la sumas liquidadas a la Tesorería Nacional.
- Omisión de comprobantes justificativos de inversión presupuestaria por Bs. 258,89 mil millones, contraviniendo el artículo 81 del RLOAFSP, en concordancia con el artículo 23 de la Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-1997, normativa vigente para el ejercicio económico financiero 2002, el cual expresa que las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldada con la suficiente documentación justificativa.
- Compromisos cancelados y no causados por Bs. 876,06 millones, situación que difiere con el artículo 54 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 37.606 de fecha 09-01-2003.
- Pagos de acreencias no prescritas por Bs. 216,96 millones, cuya documentación justificativa no corresponde a compromisos asumidos en años anteriores, en contravención al artículo 49 de la LOAFSP.
- Materiales adquiridos cuyos ingresos no fueron verificados en el almacén por Bs. 204,49 millones, hecho que difiere con lo establecido el Manual de Normas de Control Interno Sobre un Modelo Genérico de la Administración Central (Gaceta Oficial N° 5.275 Extraordinario de fecha 17-11-1998) relativa al Ciclo de Ejecución Presupuestaria, punto N° 4.9.10 “Recepción de Factura”

Conclusiones

Se evidenciaron situaciones que reflejan reiteradas deficiencias en la correcta administración de los fondos y bienes públicos, entre las cuales resaltan: reintegros extemporáneos, la inexistencia de planillas de liquidación debidamente validadas, que comprueben el reintegro al tesoro nacional, adquisiciones con prescindencia del proceso licitatorio, derechos pendiente de recaudación, omisión de comprobantes, compromiso cancelados y no causados, pagos de acreencias no prescritas cuya documentación justificativa no corresponde a años anteriores, materiales y suministros que no ingresaron en el almacén, y así como fallas de control interno en el manejo de los fondos públicos girados en calidad de avance, las cuales se manifiestan en la inobservancia de las disposiciones legales y reglamentarias que rigen el control fiscal; situación que dificulta el cumplimiento de manera eficaz y eficiente de sus funciones de vigilancia y fiscalización, para contribuir al logro de una sana administración.

Recomendaciones

Los funcionarios responsables del manejo de los fondos deben tomar las medidas necesarias que permitan corregir las situaciones señaladas y en tal sentido:

- Reintegrar los remanentes de fondos no utilizados al Tesoro Nacional en los lapsos previstos, así como presentar las planillas de liquidación validadas y recaudadas por la tesorería nacional, o en su defecto, cualquier otro documento debidamente certificado por la Oficina Nacional del Tesoro.
- Ejercer las acciones pertinentes para que se logre la estricta aplicación de los procedimientos establecidos en la Ley de Licitaciones.
- Diseñar los mecanismos idóneos con el fin de hacer efectivos los derechos pendientes de recaudación.
- Ubicar físicamente los comprobantes omitidos, ya que los mismos constituyen las piezas justificativas de inversión presupuestaria.
- Implementar mecanismos que garanticen que los pagos que se realicen, correspondan a los materiales recibidos de manera conforme y en su totalidad por el organismo.

- Comprobar ante este organismo Contralor, los soportes originales que justifiquen adecuadamente los pagos efectuados por concepto de compromisos de años anteriores.
- Empezar acciones orientadas a corregir las deficiencias presentadas en los registros de entradas y salidas de materiales en el almacén.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA EL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (MPPTSS)

EXÁMENES DE CUENTAS

El MPPTSS tiene como visión ser la institución líder para el alcance del equilibrio político, económico y social del país, enalteciendo el trabajo productivo y amparado en la dignidad humana de los venezolanos, cuya misión es promocionar el diálogo social con la finalidad de promover en el marco de una economía productiva y solidaria, el empleo, el trabajo digno y la protección a los derechos humanos y seguridad social, así como la prestación de un servicio de calidad y eficiencia que permita la regulación de las relaciones laborales.

Dentro de las competencias de mayor relevancia asignadas a ese ministerio, se pueden mencionar: la regulación, formulación y seguimiento de políticas; la planificación, coordinación, programación, promoción, fomento y realización de las actividades del ejecutivo nacional en materias laborales y de seguridad social y prevención social en general; protección del salario; registro y clasificación de los organismos sindicales; conciliación y arbitraje en materia laboral; velar por la operación de las disposiciones legales, reglamentarias y contractuales en materia laboral; centralizar y coordinar las relaciones de Venezuela con la Organización Internacional del Trabajo y los demás organismos internacionales en materia laboral.

Su estructura financiera está integrada por la unidad administradora central y 12 unidades administradoras desconcentradas. Para el año 2007, la Asamblea Nacional, mediante la Ley de Presupuesto, le asignó créditos para gastos por Bs. 8,79 billones, lo que representa 7,64% del presupuesto nacional.

Alcance y objetivo de la actuación

La gestión cumplida por este Organismo Contralor en el Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social tuvo como objetivo la verificación de la legalidad, exactitud y sinceridad de las operaciones que generaron ingresos fiscales y causaron gastos públicos, así como la evaluación de la correcta administración de los fondos y bienes públicos realizada por ese Despacho ministerial; en tal sentido, se examinaron 5 cuentas, correspondientes a los ejercicios económicos financiero 2003 y 2004.

Resultados obtenidos

El examen practicado a 5 cuentas, resultaron conformes, lo que dio lugar a los respectivos autos de fenecimientos. Las observaciones cuantificables derivadas del examen de la cuenta, suman la cantidad de Bs. 1,14 millones y están asociados principalmente a deficiencias en los controles internos, las cuales se señalan a continuación:

No se reintegraron remanentes de fondos por Bs. 1,14 millones, en los lapsos previstos en los artículos 65, 83 y 136 del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público sobre el Sistema Presupuestario (Gaceta Oficial N° 5.592 Extraordinario de fecha 27-06-2002), vigente para el ejercicio presupuestario 2003 y 2004, el cual señalan que los funcionarios que reciban fondos en avances, reintegraran al Tesoro Nacional dentro de los Diez (10) días hábiles siguientes al término del ejercicio económico financiero los remanentes de fondos que tengan en su poder.

Conclusiones

Se evidenciaron fallas de control interno en el manejo de los fondos públicos girados en calidad de avance, así como observaciones recurrentes cuantificables que podrían generar acciones fiscales por parte de este Organismo Contralor, tal como reintegros extemporáneos, situación que incide negativamente en la gestión pública.

Recomendaciones

Los funcionarios responsables del manejo de los fondos deben tomar las medidas necesarias que permitan corregir las situaciones señaladas y en tal sentido deben reintegrar los remanentes de fondos no utilizados al Tesoro Nacional en los lapsos previstos.

SERVICIO AUTÓNOMO DE ELABORACIONES FARMACÉUTICAS (SEFAR)

OPERACIONES ADMINISTRATIVAS, PRESUPUESTARIAS Y FINANCIERAS

El Servicio de Elaboraciones Farmacéuticas (SEFAR) es un servicio autónomo sin personalidad jurídica adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Salud (MPPS), creado mediante Decreto N° 3.061 de fecha 08-07-1993 (Gaceta Oficial N° 35.263 del 29-07-1993), y posteriormente reformado mediante el Decreto N° 781 de fecha 02-08-1995 (Gaceta Oficial N° 4.949 Extraordinario del 10-08-1995). Entre sus objetivos primordiales se encuentran: Asegurar la disponibilidad, accesibilidad y el uso racional de los medicamentos esenciales, para todos los sectores de la población; abarcar todos los aspectos que integran la producción, comercialización, prescripción, dispensación, utilización e investigación y desarrollo de los medicamentos esenciales; considerar, de manera integral, los aspectos sociales y económicos del medicamento y la conciliación necesaria entre éstos de acuerdo a los lineamientos que sobre la materia establece la Constitución, de tal forma que se garantice el fin último: el derecho a la salud; lograr la soberanía, seguridad y defensa en el sector farmacéutico nacional, mediante la apropiación tecnológica y disminución de la dependencia externa, (Desarrollo Endógeno); así como propiciar la producción nacional y regional de medicamentos esenciales, en sus diferentes modelos de cogestión (estado, laboratorios, trabajadores organizados, asociaciones estratégicas, convenios de gobierno a gobierno, etc).

De acuerdo con las Leyes de Presupuesto de los años 2004, 2005 y 2006 y sus modificaciones, al SEFAR le fueron acordados créditos presupuestarios por las cantidades de Bs. 97.101,46 millones, Bs. 101,48 mil millones y Bs. 385,45 mil millones, de los cuales se ejecutaron Bs. 75.306,88 mi-

llones, Bs. 60.561,52 millones y Bs. 305,47 mil millones, respectivamente.

Alcance y objetivos de la actuación

La auditoría estuvo orientada a la evaluación selectiva de las operaciones administrativas, presupuestarias y financieras llevadas a cabo por el SEFAR, durante el período 2004-2006; en tal sentido, se seleccionó para su análisis una muestra de los compromisos adquiridos en los referidos años, por Bs. 123,26 mil millones, que representa 27,93% de la totalidad (Bs. 441,34 mil millones); se verificó las condiciones de almacenamiento, manejo y registro de inventarios de los medicamentos del tipo citostáticos (oncológicos) y psicotrópicos, constituidos por un total de 375 renglones y se realizaron inspecciones in situ a la ejecución de la Planta de Elaboraciones Farmacéuticas.

Observaciones relevantes

Se determinó que durante los años 2004, 2005 y 2006, el SEFAR efectuó colocaciones bancarias con cargo a los recursos provenientes del ejecutivo nacional, así como de ingresos propios, por Bs. 365,32 mil millones, Bs. 220,91 mil millones y Bs. 33.440,58 millones, los cuales generaron intereses por los montos de Bs. 4.624,35 millones, Bs. 2.313,80 millones y Bs. 130,20 millones, respectivamente, destacándose que los intereses generados por las colocaciones de fondos procedentes del ejecutivo, no fueron reintegrados a las cuentas del Tesoro Nacional. Asimismo, se observó que los recursos obtenidos por su autogestión, así como la recepción de los fondos del tesoro, son depositados en las mismas cuentas bancarias, situación que dificulta conocer cuales son los intereses correspondientes a las colocaciones efectuadas con cargo a los fondos públicos. Esta situación no se ajusta a lo establecido en los artículos 34 y 35 del Reglamento N° 3 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) sobre el Sistema de Tesorería (Gaceta Oficial N° 37.419 del 09-04-2002), actualmente contemplado en los artículos 47 y 48 *ejusdem* (Gaceta Oficial N° 38.433 del 10-05-2006). Tal situación permite concluir que el SEFAR no ha considerado las recomendaciones efectuadas por este Órgano de Control durante los años 2003 y 2005, toda vez que continua con la

aplicación de políticas de autofinanciamiento por la vía de inversiones financieras, aún cuando ésta no es su actividad principal, situación que repercute en el cumplimiento de las metas programadas para el sistema nacional de salud.

Durante el mes de septiembre del año 2004, el SEFAR suscribió un contrato, por un monto de Bs. 700,00 millones, con el objeto de efectuar el registro sanitario de especialidades farmacéuticas, ante el Instituto Nacional de Higiene “Rafael Rangel”. Al respecto, se observó que a la fecha de culminación del trabajo de campo (abril 2007), el contratado no había cumplido con el objeto del citado contrato, no obstante le fue otorgado el 60,00% de anticipo (Bs. 420,00 millones), destacándose que no fueron constituidas las fianzas de anticipo y fiel cumplimiento, en contravención con lo dispuesto en el artículo 38, numeral 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001, así como el artículo 10, literal b) de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-1997, situación que coloca al SEFAR en desventaja para ejercer cualquier acción dirigida a la recuperación del referido anticipo.

De la revisión efectuada a las operaciones administrativas relacionadas con el contrato suscrito en fecha 30-06-2004, por la cantidad de Bs. 229,85 millones, con el fin de adquirir una licencia de software, cuya orden de compra fue signada con el No. 219 del 12-07-2004, se determinó que el Punto de Cuenta mediante el cual el ciudadano ministro autorizó la adjudicación directa para la citada contratación, fue aprobado en fecha 22-07-2004, es decir, posterior a la fecha de la firma del contrato y de la referida orden de compra, situación contraria a lo previsto en el artículo 88 del Decreto con Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones, en adelante, Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario del 13-11-2001), que señala: “Se puede proceder por Adjudicación Directa, independientemente del monto de la contratación, siempre y cuando la máxima autoridad del órgano o ente contratante, mediante acto motivado, justifique adecuadamente su procedencia...”, lo cual pone de manifiesto fallas en el proceso de adquisición, al efectuarse compras directas sin la debida aprobación de la máxima autoridad, aspecto que no permite la realización

del procedimiento de selección de contratistas por parte del SEFAR, en condiciones de economía, igualdad, transparencia y competencia, conforme a los principios contenidos en el artículo 42 de la Ley de Licitaciones. Asimismo, se observó que la adjudicación directa se fundamentó en el artículo 2, numeral 1 del Reglamento de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 34.830 del 30-10-1991), el cual establece que quedan exceptuados de los procedimientos de licitaciones, la adquisición de bienes inmuebles y la contratación de servicios prestados por personas naturales o jurídicas, sin embargo el objeto del contrato es la adquisición de una licencia de software, la cual se considera un activo intangible.

Por otra parte, para el referido contrato de adquisición de licencia de software, no fueron previstas ni emitidas las fianzas respectivas, tal como lo señala el numeral 3, artículo 38 de la referida LOCGRSNCF, sin embargo el SEFAR canceló la totalidad del contrato, observando que a la fecha (abril 2007), no se había implementado el software respectivo, lo cual contraviene lo previsto en el artículo 54 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gacetas Oficiales Nos. 37.978 del 13-07-2004 y 38.198 del 31-05-2005, vigentes para el periodo evaluado, que establece: “Ningún pago puede ser ordenado sino para pagar obligaciones validamente contraídas y causadas, (...)”, entendiéndose como causado el momento en que se recibe el bien adquirido.

De la revisión efectuada a los documentos que soportan el contrato suscrito por el SEFAR en fecha 05-09-2005, para la “Implantación de la Automatización del SEFAR SUMED”, por la cantidad de Bs. 422,79 millones, se determinaron las mismas debilidades señaladas en las observaciones expuestas anteriormente: a) No se establecieron garantías para el fiel cumplimiento, b) A la fecha (abril 2007), no se han implementado los sistemas gerenciales y de información, sin que se evidencien prórrogas en el expediente del contrato.

Durante el período comprendido entre el 12-03-2004 y el 15-04-2005, el SEFAR efectuó contrataciones por la cantidad de Bs. 370,73 millones, con una empresa cuyo Presidente y accionista mayoritario, posee vínculos de consanguinidad con quien se desempeñaba como Director General de ese

Servicio Autónomo, para la fecha de las contrataciones. Al respecto, el artículo 145 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario del 24-03-2000), establece que "(...) Quien esté al servicio de los Municipios, de los Estados, de la República y demás personas jurídicas de derecho público o de derecho privado estatales, no podrán celebrar contrato alguno con ellas, ni por sí ni por interpósita persona, ni en representación de otro u otra, (...)", normativa contemplada de modo similar en el artículo 34, numeral 3 de la Ley del Estatuto de la Función Pública (Gaceta Oficial N° 37.522 del 06-09-2002) y artículo 86 de la Ley contra la Corrupción (Gaceta Oficial N° 5637 Extraordinario del 07-04-2003). Esta circunstancia es contraria a los principios que deben regir las actividades de la administración pública, contempladas en el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (Gaceta Oficial N° 37.305 del 17-10-2001), específicamente en lo relativo a la objetividad e imparcialidad que deben asumir en la realización de las operaciones los administradores del SEFAR, a los fines de garantizar el manejo adecuado y transparente de los recursos públicos.

Durante los años 2004, 2005 y 2006, se realizaron adquisiciones y contrataciones de servicios, a través de adjudicaciones directas, por las cantidades de Bs. 50,80 millones, Bs. 167,02 millones y Bs. 785,04 millones, respectivamente, no obstante que, por sus características y fechas, estaban sujetas al procedimiento de licitación selectiva previsto en el numeral 1 del artículo 72 de la Ley de Licitaciones. Igualmente, no se evidenció la existencia de actos motivados que justifiquen tales adjudicaciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 88 de la citada Ley. Estas situaciones impiden la administración eficiente y segura de los procesos de compras y contrataciones del Servicio, así como la realización de operaciones en condiciones de economía, igualdad, transparencia y competencia, conforme a los principios contenidos en la Ley de Licitaciones.

De la revisión efectuada a las órdenes de compra suscritas para la adquisición de equipos para la planta de elaboraciones farmacéuticas, se determinó que en la Orden de Compra N° 727 del 31-12-2005, por Bs. 1.421,15 millones, se constituyó

fianza de anticipo por Bs. 85,27 millones (10% del anticipo), la cual es inferior al monto otorgado de Bs. 852, 69 millones (60,00% del monto de la orden), mientras que para la Orden de Compra N° 550 del 22-12-2005, por Bs. 18,53 millones, no se constituyó la fianza de fiel cumplimiento, lo cual contraviene lo dispuesto en el artículo 38 numeral 3 de la LOGRSNCF. Esta situación coloca al SEFAR en desventaja para ejercer cualquier acción dirigida a la recuperación de los montos otorgados a las empresas contratistas, en caso de incumplimiento de las obligaciones asumidas por los mismos.

Los funcionarios encargados de la administración, custodia y manejo de los fondos del SEFAR, durante el período 2004-2006, no prestaron antes de tomar posesión de sus cargo, la caución correspondiente, no obstante lo previsto en el artículo 161 de la LOAFSP, en concordancia con el artículo 53, actualmente artículo 52 del Reglamento N° 1 de la mencionada ley (Gacetas Oficiales Nos. 5.592 Extraordinario del 27-06-2002 y 5.781 Extraordinario del 18-07-2005). Tal situación conlleva a que el SEFAR, no cuente con un mecanismo que permita garantizar las cantidades y bienes manejados por los funcionarios designados para tal fin, así como eventuales perjuicios que se causen al patrimonio público por falta de cumplimiento de deberes o por negligencia o impericia en el ejercicio de sus funciones.

De la inspección practicada durante los días 19 al 21 del mes de marzo y 12 al 13 de abril del año 2007, a las instalaciones donde se encuentran ubicados los almacenes que resguardan los medicamentos citostáticos y psicotrópicos, se determinó que las mismas no son aptas ni suficientes para el resguardo y acopio de los medicamentos, lo que dificulta las operaciones de almacenamiento, manejo y distribución, así como el aseguramiento de la calidad de dichos productos. Asimismo, se apreció iluminación deficiente, presencia de humedad, filtraciones y tuberías de aguas residuales en los techos, lo cual va en detrimento de la calidad de los mismos, ya que tales condiciones ambientales son fuentes de contaminación. Lo expuesto, contraviene las disposiciones contenidas en el punto 11.5 del informe 32 de la Organización Mundial de la Salud, sobre Normas de Buenas Prácticas de Manufactura (NBPM), así como los artículos 3 y 6 de las Normas de Buenas Prácticas de

Distribución de Medicamentos (NBPDM), Gaceta Oficial N° 37.966 del 23-06-2004.

Se evidenció en los almacenes del SEFAR, la existencia de productos farmacéuticos vencidos por incinerar, los cuales de acuerdo con el acta de fecha 22-02-2007, suscrita por el Almacenista de Farmacia de ese Servicio Autónomo, tienen un peso aproximado de 45.691,20 Kg. Al respecto, es de referir, que los inventarios anexos a dicha acta no incluyen el costo unitario de cada producto, a los fines de efectuar el correspondiente registro contable, omitiendo así lo establecido en el artículo 26 de las NGCI. Por otra parte se observa, que el área de almacén donde se encuentran ubicados los citados productos farmacéuticos, no es la adecuada para su resguardo y custodia, debido a que en esta área, se encuentran medicamentos de actual vigencia y/o estabilidad química y farmacéutica, no obstante lo dispuesto en el artículo 38 de las NBPDM.

De la inspección in situ (21-03-2007), efectuada a la obra correspondiente al Contrato N° MS-SEFAR-01/2006, suscrito por Bs. 6,41 mil millones, para la construcción de la Planta de Elaboración de Productos Farmacéuticos, se observó la emisión de 11 valuaciones de obra ejecutada, por un monto global de Bs.1,05 mil millones, de las cuales las Nros. 5, 6 y 7 se encontraban en trámite para su posterior pago. Cabe destacar, que en la valuación N° 7 fueron relacionadas el 45,00% de las partidas Nros. 3.13, 3.14 y 3.19 para el pago del “Suministro de Estructuras de 260x260x82,74 para Columnas de Perfiles Tubulares Tipo, Cercha con Perfiles Tubulares Tipo ECO y el Suministro de Plancha Liza de Acero de Espesores 12, 10 y 6 MM para Fabricación de Estructura”, las cuales alcanzan la suma total de Bs. 368,90 millones, sin embargo, en el sitio de los trabajos no se evidenció el montaje en obra de dichos perfiles. Sobre el particular, es pertinente destacar, que el alcance de las referidas partidas contemplan el suministro, fabricación y montaje, lo que significa que para su medición y posterior cancelación, las mismas debieron estar ejecutadas en su totalidad.

En tal sentido, las normas COVENIN establecen en el Capítulo 2. “Criterios Generales de Codificación, Descripción y Medición, aparte 2.7. Alcance de las Partidas, Suplemento

N° 1 Norma COVENIN 2000-2: 1999/Edificaciones”, que aún en aquellas partidas de suministro y transporte, cuya instalación o colocación forma parte del alcance de otra partida, su medición a los efectos del pago se reconocerá una vez completada la instalación o colocación, razón por la cual no es procedente la cancelación de las citadas partidas de manera parcial, en especial cuando no se ha completado su ejecución. Cabe referir que, de acuerdo al artículo 14 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario del 16-09-1996), el contratista se compromete a aplicar en la ejecución del contrato las normas técnicas vigentes de construcción, entre ellas se ubican las Normas COVENIN. Lo expuesto, denota que el SEFAR como garante del Estado, no ha velado por el estricto cumplimiento de los procedimientos administrativos para la ejecución y supervisión de la obra, ni ha implementado adecuados sistemas de control interno, aspectos previstos en las Condiciones y Normas antes citadas.

El SEFAR no cuenta con un reglamento interno ni manuales de normas y procedimientos debidamente aprobados por la máxima autoridad, que definan las funciones de cada cargo, nivel de autoridad, responsabilidades y relaciones jerárquicas, siendo estos instrumentos necesarios para el buen funcionamiento del sistema de control interno. Asimismo, se observa que la estructura organizativa aprobada, data del año 1993, no obstante en la misma no figuran unidades que se encuentran incorporadas en las actividades que actualmente realiza el Servicio Autónomo, al margen de lo establecido en los artículos 35, 36 y 37 de la LOGRSNCF, artículo 134 de la LOAFSP en concordancia con los artículos 20 y 22 de las NGCI. La situación expuesta, limita la calidad de las operaciones realizadas por las dependencias adscritas al SEFAR, restando formalidad a las funciones que desempeña el personal, así como, el ejercicio de un adecuado control interno en las actividades que se desarrollan, por cuanto no existen parámetros para verificar u orientar la gestión operativa y administrativa que les corresponde, en atención a los principios de economía, eficiencia y eficacia, lo cual queda corroborado con cada una de las observaciones plasmadas en el cuerpo del presente informe.

Conclusiones

De la evaluación efectuada a las operaciones administrativas, presupuestarias y financieras llevadas a cabo por SEFAR, durante el período 2004-2006, se evidenciaron situaciones que reflejan fallas en la correcta administración de los fondos y bienes públicos, entre los cuales resaltan: continua aplicación de políticas de autofinanciamiento por la vía de inversiones financieras, lo que repercute en el cumplimiento de las metas programadas por el SEFAR; contratación y pago de servicios no causados, aunado a que no se constituyeron las fianzas respectivas, para responder por las obligaciones asumidas por los contratistas; adquisiciones y contrataciones de servicios omitiendo las disposiciones previstas en la Ley de Licitaciones para la selección de contratistas; contrataciones con interpuestas personas; emisión de fianza de anticipo por monto inferior al otorgado; inexistencia de caución de los funcionarios encargados de la administración, custodia y manejo de los fondos del SEFAR, durante el período 2004- 2006. Adicionalmente, se observaron deficiencias de control interno, tales como: desconocimiento del costo unitario de los medicamentos vencidos por incinerar, situación que no permite conocer con exactitud la situación financiera del SEFAR; existencia de un considerable volumen de medicamentos con fecha de vencimiento “Año 2007”; equipos y medicamentos ubicados en áreas no aptas para su resguardo; inobservancia de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras y de las Normas COVENIN, en cuanto a los trámites administrativos que rigen este tipo de contratación; ausencia de reglamento interno y de manuales de normas y procedimientos debidamente aprobados por la máxima autoridad.

Recomendaciones

- El Director General del Sefar deberá:
 - Redefinir las políticas de autofinanciamiento en pro del cumplimiento de los distintos programas desarrollados por la institución.
 - Evaluar la situación actual de los contratos pagados y no ejecutados, y agotar las vías legales que conduzcan a la recuperación de los recursos otorgados a los contratistas. En los casos que resulten infructuosas

las medidas emprendidas para la recuperación de tales recursos, se estima que la Asesoría Legal de ese Servicio Autónomo, diligencie lo pertinente para remitir los recaudos correspondientes a la Procuraduría General de la República, por ser el Órgano competente para defender los intereses patrimoniales de la República, en virtud de los posibles daños causados a la Tesorería Nacional.

- Prestar la caución correspondiente ante la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio del Poder Popular para la Salud.
- Vigilar que los funcionarios responsables del manejo de los ingresos y fondos públicos no intervinieran directa o indirectamente en las gestiones que realicen las personas que pretendan celebrar contratos con el SEFAR, a los fines de garantizar el manejo adecuado y transparente de los recursos públicos.
- Impulsar el desarrollo de una adecuada coordinación entre las dependencias involucradas en la elaboración y adquisición de los medicamentos, con el objetivo de garantizar que las mismas estén en concordancia con las necesidades reales, evitando de esta manera el vencimiento de tales productos y por consiguiente la pérdida del patrimonio público.
- Las Direcciones General; de Administración y Servicios; y Planificación y Presupuesto, deberán implantar mecanismos de control necesarios que coadyuven a la aplicación de los procedimientos previstos en la Ley de Licitaciones, para la adquisición de bienes y servicios, con la finalidad de garantizar la selección de empresas proveedoras en términos de economía, igualdad, transparencia y competencia. Asimismo, velar porque se suscriban en las futuras contrataciones, las fianzas necesarias y suficientes que permitan garantizar las obligaciones asumidas por los contratistas.
- La Dirección de Administración y Servicios deberá adelantar las diligencias necesarias a fin de acondicionar y/o reparar los espacios físicos donde funciona el Almacén de Farmacias, con el fin de garantizar la conservación y resguardo de los equipos y medicamentos.

- La Unidad de Proyectos del SEFAR debe dar estricto cumplimiento a los procedimientos administrativos aplicables en la ejecución de la obra “Planta de Elaboración de Productos Farmacéuticos”, los cuales están previstos en las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras y las Normas COVENIN.
- La Dirección de Planificación y Presupuesto en coordinación con las demás dependencias del SEFAR, deberán elaborar y someter a la aprobación de la máxima autoridad, el reglamento interno y los respectivos manuales de normas y procedimientos necesarios para el cabal cumplimiento de las funciones y/o actividades llevadas a cabo por el SEFAR, asegurando la implantación, funcionamiento y evaluación periódica de los mismos, con el objeto de que las actividades se ejecuten con la debida formalidad, asegurándose la calidad y consistencia de las operaciones realizadas.

SERVICIO NACIONAL AUTÓNOMO DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA INFANCIA Y A LA FAMILIA (SENIFA)

RECURSOS DESTINADOS AL PROGRAMA DE HOGARES DE ATENCIÓN INTEGRAL PARA NIÑOS Y NIÑAS (HOGAIN)

El Programa HOGAIN está a cargo del SENIFA, organismo sin personalidad jurídica con rango de Dirección General Sectorial, creado mediante Decreto Presidencial N° 353 de fecha 21-09-1994 (Gaceta Oficial N° 35.552 de fecha 22-09-1994), adscrito al Ministerio de Educación, actual Ministerio del Poder Popular para la Educación (MPPE).

Este programa tiene como finalidad atender de manera integral a los niños y niñas de 0 a 6 años, garantizando sus derechos en las áreas de alimentación, educación inicial, protección y salud, con la participación activa y protagónica de las familias y las comunidades, promoviendo así, la ciudadanía e identidad nacional. Sus principales beneficios son prestar atención directa a los niños en un hogar seguro, a través de una madre integral, brindarles afecto y estimulación, bajo una supervisión especializada; alimentación balanceada, desayuno, almuerzo y merienda, proporcionarles 85,00% de los requerimientos calóricos de lunes a viernes; control permanente de su estado de salud y estimulación adecuada para su edad. Se desarrolla en dos

modalidades: HOGAIN familiares (hasta 8 niños o niñas) y HOGAIN Comunitarios (hasta 30 niños o niñas), los cuales son administrados por las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y las Asociaciones Civiles (AC).

Para implementar el programa y poner en marcha en un lapso de un mes a los HOGAIN Familiares y los HOGAIN Comunitarios, el SENIFA suscribe convenios con las ONG, con el fin de que éstas ejecuten dicho programa. En este sentido, el SENIFA Central, a través de la Dirección de Administración y Presupuesto, transfiere inicialmente a las ONG, los recursos para adquirir la dotación de mobiliario establecida; adicionalmente, les asigna un Fondo de Contingencia equivalente a un mes de funcionamiento, depositado en una cuenta bancaria y de la cual podrán disponer las mencionadas organizaciones, sólo cuando exista retraso en las transferencias de los fondos. Con posterioridad, debe girar trimestralmente, los recursos necesarios para garantizar el mantenimiento de los HOGAIN, de acuerdo con las rendiciones de cuentas presentadas por las ONG ante la Coordinación Regional del Estado Anzoátegui, quien posteriormente, autoriza al SENIFA Central la transferencia de los recursos a éstas, tomando en consideración la Estructura de Costo establecida en los convenios suscritos, la cual está conformada por los rubros de Gastos de Mantenimiento (Bono de Alimentación), Gastos Operativos y Aportes (Promotor y a las Madres Cuidadoras). La redotación a los centros de atención se realiza, cuando cumplen 4 años de funcionamiento ininterrumpidos.

Para el año 2005 y 2006, los créditos asignados a la Coordinación Regional Anzoátegui para el programa, ascendió a Bs. 1.784,88 millones y Bs. 2.046,30 millones, de los cuales se adquirieron compromisos presupuestarios por Bs. 1.710,79 millones y Bs. 2.015,73 millones, respectivamente.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación estuvo orientada a evaluar el uso de los recursos destinados al Programa de Hogares de Atención Integral para Niños y Niñas (HOGAIN), durante los años 2005 y 2006, ejecutados por la Coordinación Regional del Estado Anzoátegui del SENIFA. En este sentido, se revisó

selectivamente la gestión administrativa llevada a cabo por 15 Organizaciones No Gubernamentales (ONG), conformadas por 38 HOGAIN comunitarios, representativa del 30,62% de la totalidad de ONG que operan en el estado Anzoátegui (49).

Observaciones relevantes

El SENIFA asumió durante el año 2005 compromisos con las ONG del estado Anzoátegui, por Bs. 1.710,79 millones, de los cuales recibió hasta el 31-12-2005 Bs. 1.338,94 millones, que representa 78,26% del total comprometido; mientras que la diferencia de Bs. 371,85 millones, correspondiente a los compromisos del IV trimestre, le fueron transferidos en el mes de enero del año 2006. Tal situación obedeció, que en el monto de los recursos aprobados para el año 2005, no se incluyó el incremento de la estructura de costos de Bs. 35.000,00 a Bs. 55.000,00 por niño, aprobada por el extinto Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS), actual Ministerio del Poder Popular para la Salud, mediante Punto de Cuenta del 06-06-2005. Cabe destacar, que los retrasos en la entrega de los recursos, pueden afectar el adecuado funcionamiento de los HOGAIN. En cuanto a los recursos del año 2006, se evidenció que los mismos fueron transferidos oportunamente.

La Coordinación Regional del Estado Anzoátegui del SENIFA, autorizó a la Dirección de Administración y Presupuesto del SENIFA Central, efectuar transferencias a 7 ONG por Bs. 383,55 millones, que representa 95,00% del monto total (Bs. 404,36 millones), correspondiente al I, II, III y IV trimestre del año 2005, sin los comprobantes justificativos de gasto e inversión de los fondos. Al respecto, el artículo 51 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 34.347 del 17-12-2001, indica “Quiénes administren, manejen o custodien recursos de los entes y organismos (...) estarán obligados a formar y rendir cuenta de las operaciones y resultados de su gestión (...) La rendición de cuentas implica la obligación de demostrar formal y materialmente la corrección de la administración, manejo o custodia de los recursos”, en concordancia con el artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del

17-06-1997, el cual señala: “Todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa”. Tal circunstancia pone de manifiesto debilidades en el control de las transferencias de recursos a la ONG, al efectuar las mismas, sin la previa rendición de los comprobantes justificativos de gastos, documentos necesarios para verificar la legalidad, sinceridad y correcta inversión de los fondos públicos.

De la revisión efectuada a los movimientos de las cuentas bancarias, en las cuales el SENIFA Central depositó el Fondo de Contingencia asignado a cada una de las 15 ONG, seleccionadas en la muestra, se determinó que los representantes legales de 7 de estas organizaciones, conformada por 22 HOGAIN comunitarios, utilizaron durante el año 2005, con cargo al referido Fondo, la cantidad de Bs. 102,05 millones, que representa 99,95% del total asignado (Bs. 102,11 millones). Sobre el particular, se determinó que pese al retraso en la transferencia no hay evidencia de la respectiva autorización, por parte de la Coordinación Regional del Estado Anzoátegui, tal como se prevé en los convenios suscritos entre el SENIFA y las ONG, en la cláusula “Del Uso del Fondo de Contingencia”: “(...) la Asociación se compromete a mantener el Fondo de Contingencia en una Cuenta Bancaria aperturada para ese fin, y solo podrá hacer uso de él cuando exista retraso en las transferencias de fondos que el ministerio deba efectuarle, siempre que la causa del retraso no sea imputable a la Asociación. Este uso deberá ser autorizado por la autoridad regional competente del SENIFA (...)”. Por otra parte, se evidenció que a mayo 2007, los representantes legales de las 7 ONG, antes mencionadas, no habían efectuado la reposición del fondo en referencia, en contravención a lo establecido en la cláusula “De la Reposición del Fondo de Contingencia”, según la cual las ONG deberán reponer el fondo, tan pronto reciban de parte del ministerio la transferencia del trimestre correspondiente, igualmente refiere que de no efectuarse dicha reposición en forma inmediata, el ministerio podrá resolver el convenio respectivo. Lo expuesto, pone de manifiesto fallas de control interno, en lo que respecta al control y supervisión que debe ejercer la Coordinación Regional del Estado Anzoátegui al cumplimiento del programa.

Del análisis realizado a los informes contentivos de los resultados de las supervisiones efectuadas por el SENIFA y la Coordinación Regional del Estado Anzoátegui, se desprende que fueron cerrados 27 (71,00%) HOGAIN, administrados por 9 ONG, de las 15 ONG seleccionadas como muestra, con 38 HOGAIN, toda vez que las mismas no rindieron cuenta de los recursos transferidos, correspondientes al IV trimestre 2005, ni repusieron el fondo de contingencia; algunas infraestructuras no estaban aptas para la ejecución del programa; el número de los niños atendidos era menor al establecido en los convenios, no obstante que les fueron transferidos la totalidad de los recursos; situación que originó la rescisión de los convenios para el año 2006 y la reubicación de los niños en otras ONG, a los fines de poder cumplir con las metas programadas. Es importante destacar, que la Dirección del Despacho del Ministerio de Educación, actual MPPE, remitió en los meses de enero y junio del año 2006, oficios de rescisión a cada una de las citadas 9 ONG, mediante los cuales las instó a consignar los recaudos de las rendiciones de cuenta de los fondos transferidos correspondientes al IV trimestre, reintegrar el fondo de contingencia y los recursos no comprometidos; presentar el inventario de bienes adquiridos, de conformidad con lo previsto en la cláusula “De La Revocación”, la cual establece que: “Ambas partes podrán en cualquier momento revocar el presente Convenio, mediante notificación efectuada por escrito con treinta (30) días de anticipación, debiendo la ONG, presentar la Rendición de Cuentas de los recursos transferidos con un Informe del estado de ejecución física y financiera del último desembolso; así como el reintegro de los recursos recibidos que no hayan sido válidamente comprometidos para el momento de la notificación: el reintegro de Fondos de Contingencia, así como también deberá presentar el inventario de los bienes adquiridos para la ejecución del objeto del presente convenio a los fines de que sean entregados inmediatamente al ministerio”. En este sentido, se observó que a mayo 2007, sólo 2 de las ONG, habían atendido los requerimientos del ministerio. Sobre este particular, la cláusula décima sexta “De las Responsabilidades” de los convenios prorrogados en el año 2005, establece: “La ONG asume las responsabilidades civiles, administrativas y penales requeridas para el funcionamiento de los HOGAIN”. Cabe referir, que aun cuando el ministerio solicitó sólo la rendición de cuentas

del último trimestre, esta Contraloría no evidenció los comprobantes de gastos correspondientes a las rendiciones de las cuentas de ningún trimestre del año 2005, es decir, un total de Bs. 383,55 millones.

Se observó que el SENIFA le transfirió a 6 ONG la cantidad de Bs. 82,35 millones, correspondientes al IV trimestre de 2005, no obstante que los respectivos convenios a ejecutar en el período 01-09 al 31-12-2005 no estaban firmados por los representantes legales de las mismas. Al respecto, el artículo 54 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (Gaceta Oficial N° 38.661 de fecha 11-04-2007), que expresa: “Ningún pago puede ser ordenado sino para pagar obligaciones válidamente contraídas (...)”. Igualmente el Manual de Normas de Control Interno sobre un Modelo Genérico de la Administración Central y Descentralizada (Gaceta Oficial N° 38.282 del 28-09-2005), específicamente, en las Normas Básicas de Control Interno relativas a la Organización de los Organismos y Entes Públicos, punto 4.3.12 “Documentos de Respaldo”, refiere: “Toda operación, cualquiera sea su naturaleza, que realicen los organismos o entes públicos deben contar con la documentación necesaria y suficiente que la respalde y demuestre su validez”. Tal situación evidencia debilidades en el control administrativo de los convenios, que le compete ejercer al ente contratante, Ministerio del Poder Popular para la Educación.

Conclusiones

Las observaciones formuladas ponen de manifiesto deficiencias en los procedimientos administrativos, relacionados con la suscripción y seguimiento de los convenios, así como las rendiciones de cuentas presentadas por las ONG, en los cuales intervienen las dependencias del SENIFA Central y la Coordinación Regional del Estado Anzoátegui. Estas deficiencias están referidas a: transferencias sin los comprobantes justificativos del gasto, cuyo monto asciende a Bs. 383,55 millones; transferencia de recursos sin la debida suscripción de los convenios; y utilización durante el año 2005 de los fondos de contingencia por Bs. 102,05 millones, sin la autorización del SENIFA. Tales aspectos originaron la rescisión de convenios para el año 2006 y la reubicación

de los niños en otras ONG, a los fines de cumplir con las metas programadas.

Recomendaciones

- La Dirección de Administración y Presupuesto, y la Coordinación Regional del Estado Anzoátegui, deben practicar las diligencias necesarias para les sean presentados los comprobantes justificativos de inversión presupuestaria por Bs. 383,55 millones.
- La Coordinación Regional del Estado Anzoátegui debe velar por el cumplimiento de las cláusulas contractuales contenidas en los convenios suscritos entre el Ministerio del Poder Popular para la Educación y las

ONG; adicionalmente, crear mecanismos de supervisión orientados a corregir las deficiencias presentadas en el funcionamiento de las mismas.

- El SENIFA Central y la Coordinación Regional del Estado Anzoátegui, deben realizar las gestiones necesarias para que las ONG, cuyos convenios fueron rescindidos, reintegren al Tesoro Nacional los recursos no rendidos del cuarto trimestre, así como los fondos de contingencias.
- El Ministerio del Poder Popular para la Educación y el SENIFA deben coordinar y establecer mecanismos de control que les permitan asegurarse que las representantes legales de las ONG firmen oportunamente los convenios.