

DIRECCIÓN DE CONTROL DEL SECTOR DESARROLLO SOCIAL

UNIVERSIDAD NACIONAL EXPERIMENTAL DE LOS LLANOS OCCIDENTALES “EZEQUIEL ZAMORA” (UNELLEZ).

ADQUISICIÓN DE BIENES, CONTRATACIÓN DE OBRAS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS

La Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales “Ezequiel Zamora” (UNELLEZ), es un ente corporativo de derecho público, sin fines empresariales, integrado a la estructura general del Estado, sujeto al control de este máximo Órgano Contralor, de conformidad con lo previsto en el artículo 9, numeral 8 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), ello sin perjuicio del control que le corresponde ejercer a su Órgano de Control Fiscal Interno. La UNELLEZ fue creada en el año 1975, mediante Decreto Presidencial N° 1.178 de fecha 07 de octubre de 1975, (Gaceta Oficial N° 30.863 de fecha 04-12-75). Está bajo la tutela del Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior. El Presupuesto de Ingresos y Gastos de la UNELLEZ para el año 2006 y 2007 (Gacetas Oficiales Nos. 5.797 y 5.828 de fecha 20-12-2005 y 11-12-2006, respectivamente) por Bs.F 95,45 millones y Bs.F. 106,27 millones. Posteriormente, se efectuaron modificaciones y/o reformulaciones por Bs.F 63,22 millones y por Bs.F. 90,84 millones, al presupuesto original, alcanzándose un presupuesto total de Bs.F 158,67 millones, y Bs.F. 197,11 millones.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a evaluar el cumplimiento de las disposiciones legales y sublegales que regularon las operaciones administrativas, presupuestarias y financieras, ejecutadas por la UNELLEZ, para la adquisición de bienes, contratación de obras y prestación de servicios, durante los años 2006 y 2007, así como, evaluar selectivamente si los procedimientos realizados por la Universidad se corresponde con lo establecido en el marco legal que rige la materia; y lo vinculado con el control y seguimiento de las obras ejecutadas y de los servicios prestados por las empresas contratadas.

Observaciones relevantes

La UNELLEZ no cuenta con expedientes contentivos de los soportes relacionados con los procesos de contratación para la adquisición de bienes, ejecución de obras y prestación servicios por adjudicación directa, no obstante, el artículo 107 de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario del 13-11-2001), establece que todas las manifestaciones de voluntad, ofertas y demás documentos que se hubieren recibido o

considerado en los procedimientos de licitación o de adjudicación directa, así como los informes, opiniones y demás actos producidos en el mismo, deben formar parte de un expediente único, debiendo ser archivado, por la unidad administrativa del ente contratante, manteniendo su integridad durante al menos 3 años después de terminado el procedimiento. Igualmente, el artículo 79 del Reglamento N° 1 de la LOAFSP (Gaceta Oficial N° 5.781 Extraordinario del 12-08-2005), indica que los documentos comprobatorios de todo tipo de transacción económica financiera realizada por alguna de las unidades administradoras, deben conservarse organizados y numerados en orden consecutivo, en expedientes físicos para cada ejercicio económico financiero. Por su parte, los artículos 18 y 20 del Reglamento Parcial N° 4 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Pública sobre el Sistema de Contabilidad Pública (Gaceta Oficial N° 5.623 Extraordinario del 29-12-2002) en concordancia con el artículo 23, literal a) de las NGCI (Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97), establecen que todas las transacciones y operaciones ejecutadas en la administración pública, deben estar suficientemente documentadas y que los documentos deben contener información completa, exacta y archivarse siguiendo un orden cronológico u otro sistema de archivo que faciliten su oportuna localización. La situación descrita se origina por debilidades en las políticas dirigidas al establecimiento de efectivos controles internos a través de la implantación de Manuales de Normas y Procedimientos, toda vez que no es consolidada la información generada por el proceso de contratación (adjudicación directa), lo que limita a este Organismo Contralor verificar la sinceridad, legalidad y transparencia de los procedimientos de contratación efectuados por esa institución universitaria.

La UNELLEZ durante los años 2006 y 2007, suscribió contratos mediante Adjudicación Directa por concepto de prestación de servicio del Comedor en el Vice-rectorado de Planificación y Desarrollo Social. Al respecto, esta Contraloría General de la República, determinó que en la Universidad:

Se realizó la selección de contratista mediante el procedimiento excepcional denominado Adjudicación Directa, no obstante, de acuerdo al monto de los contratos citados, que oscilan entre Bs.F. 651,43 mil y Bs.F. 2,00 millones, debió someterse a un procedimiento de Licitación General, por cuanto supera las 11.000 Unidades Tributaria (U.T), tomando como base el valor de la U.T fijada para los años 2006 y 2007 a razón de Bs.F. 33,60 y Bs.F. 37,63, es decir, Bs.F. 369,60 mil y Bs.F. 413,93 mil, respectivamente. En tal sentido, el artículo 61 de la Ley de Licitaciones establece que se procederá por Licitación General en el caso de contratación de servicios, si el contrato a ser otorgado es por un monto estimado superior a 11.000 U.T, Tal situación, se deriva de la inexistencia de controles internos

eficientes que adviertan a las autoridades competentes de las posibles desviaciones ocurridas durante la ejecución de los procesos licitatorios de esa Casa de Estudios, incidiendo en la selección de los contratistas y en la aplicación adecuada de los principios transparencia y competencia previstos en el marco legal regulatorio.

La UNELLEZ en el año 2006 suscribió contrato N° CJ-014-02-2006 por Bs.F 1,45 millones, para prestar los servicios de comedor en el Vice-rectorado de Planificación y Desarrollo Social en el periodo 16-01-2006 hasta el 05-08-2006, en cuya Cláusula Décima Octava del contrato citado, se estipuló que se podría prorrogar, por el mismo lapso establecido de común acuerdo entre las partes, no obstante, no existen evidencias de que el contrato se haya prorrogado, sin embargo se efectuaron pagos por un total de Bs.F. 395,79 mil en el periodo desde el 07-09-2006 hasta el 11-12-2006, no obstante, el artículo 35 de la LOCGRSNCF, estipula que el control interno comprende el plan de organización, las políticas, normas, así como, métodos y procedimientos adoptados dentro de un ente u organismo, para salvaguardar sus recursos, verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa, así mismo, el artículo 8, numeral 2 de las Normas para el Funcionamiento Coordinado de los Sistemas de Control Externo e Interno, señala que corresponde a la máxima autoridad de cada organismo y entidad, crear los sistemas y procedimientos de control interno, asegurar su implantación, funcionamiento, evaluación periódica y actualización. En este sentido, el artículo 23 de las NGCI señala que todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa. Tal circunstancia, se fundamenta en la carencia de herramientas de control interno que permitiera de manera efectiva y oportuna informar a las autoridades competentes sobre las desviaciones ocurridas con respecto a la formalización de la renovación del contrato que garantizará y respaldara la transacción efectuada por la Universidad. En consecuencia, se limita la acción de control y seguimiento que deben ejercer las partes interesadas, ya que la operación debió formalizarse mediante la autorización de la máxima autoridad previo acuerdo entre las partes según las condiciones y términos del contrato original de lo cual debe existir constancia.

De la revisión a la documentación que soportan los pagos efectuados por la UNELLEZ por concepto de prestación de servicio del Comedor en el Vicerrectorado de Planificación y Desarrollo Social, se evidenció que en la Universidad:

No se efectuó la retención de Fianza de Fiel Cumplimiento por un total de Bs.F. 15,04 mil, correspondientes a las órdenes de pagos, no obstante, el artículo 38 numeral 3 y 5 de la

LOCGRSNCF establecen que antes de proceder a la adquisición de servicios o elaboración de otros contratos que impliquen compromisos financieros, los responsables deben asegurarse que se hayan previsto las garantías necesarias y suficientes para responder por las obligaciones que ha de asumir el contratista, así como, de su cumplimiento en los términos previstos en la Ley de Licitaciones y demás normativas aplicables. Adicionalmente, la Cláusula Novena de los contratos de ambas empresas establece la sustitución de la fianza de Fiel Cumplimiento por una retención del 10% del monto total facturado, para cubrir cualquier indemnización a la cual las empresas estén obligadas con motivo del presente contrato al término del mismo o en su defecto, al finalizar el ejercicio fiscal correspondiente. Situación que obedece a la inexistencia de mecanismos de controles internos y de supervisión en la aplicación de la normativa que regula la materia, lo cual conlleva a que la UNELLEZ no cuente con una garantía para salvaguardar y proteger su patrimonio, en el caso, que la empresa presente irregularidades en la prestación del servicio o no responda a las necesidades de la Universidad.

No se realizó la retención del Impuesto Sobre la Renta (ISLR) a los pagos efectuados a por concepto de prestación de servicio por Bs.F. 34,69 mil, no obstante, la Cláusula Décima Séptima de los contratos referidos, establecen que la UNELLEZ retendrá del monto de la facturación por el servicio prestado, el porcentaje correspondiente por concepto de impuestos nacionales, estatales o municipales. La situación descrita se originó por debilidades en las actividades de supervisión, control y seguimiento dirigidas a la verificación del cumplimiento de la normativa aplicable en materia tributaria, situación que trae como consecuencia, que los procedimientos, las funciones y los canales de comunicación y coordinación de las dependencias de la Universidad, no estén sujetas a un criterio uniforme y oportuno, que garantice la calidad de las operaciones realizadas, lo que no contribuye con el correcto desempeño de la gestión administrativa.

La UNELLEZ durante los años 2006 y 2007 realizó pagos por concepto de prestación de servicio por un total de Bs.F 472,02 mil, correspondientes a aportes especiales para sufragar gastos por concepto de pago de aguinaldos y de deudas a proveedores de la empresa citada, los cuales no se encuentran estipulados en los contratos Nos. CJ-014-02-2006 y CJ-002-01-2007 cuyo objeto es la Administración General y Suministro de Alimentos que cumplan con las políticas y procedimientos en materia de higiene y calidad alimentaria del Comedor del Vicerrectorado de Planificación y Desarrollo Social, no obstante, los artículos 35 y 38 de la LOCGRSNCF, establecen que el control interno es un sistema adaptado dentro de un ente u organismo para salvaguardar los recursos, verificar la exactitud y veracidad de la

información financiera y administrativa, promover la eficiencia, economía y calidad en sus operaciones, el cual deberá garantizar que antes de proceder a efectuar pagos, los responsables se aseguren que estos se hayan realizado para cumplir compromisos debidamente comprobados. En este sentido, el artículo 39 de la Ley citada indica que los gerentes, jefes o autoridades administrativas de cada departamento, sección o cuadro organizativo específico deben ejercer vigilancia sobre el cumplimiento de las normas constitucionales y legales. Lo antes expuesto obedece, a la falta de controles internos en el proceso de pagos de la Universidad, lo que trae como consecuencia, que las erogaciones en referencia no estén ajustados a la normativa que los regula y sujetos a un criterio uniforme, que garantice la legalidad y sinceridad de las operaciones que desarrolla esa Casa de Estudios.

Conclusiones

Con base en los objetivos específicos de la presente actuación se concluye que para los ejercicios económicos 2006 y 2007, UNELLEZ presentó situaciones en los procedimientos para la adquisición de bienes, contratación de obras y prestación de servicios, que no se ajustan a la normativa que regula a los órganos de la Administración Pública en materia de Licitaciones, aunado a las debilidades en el sistema de control interno.

Recomendaciones

Se insta a la Máxima Autoridad de la UNELLEZ a:

- Adoptar las medidas pertinentes, dirigidas al acatamiento del contenido del Reglamento N° 4 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público y de las Normas Generales de Control Interno, en lo atinente a la organización y conformación de los expedientes que poseen documentación derivadas de transacciones de carácter financiero.
- Adoptar las medidas procedentes, orientadas al cumplimiento de la normativa que regula la materia de contrataciones públicas, con el propósito de garantizar los principios de economía, transparencia, honestidad, eficiencia, igualdad, competencia y publicidad que deben regir los procedimientos relacionados con la adquisición de bienes, contratación de obras y prestación de servicios.
- Girar las instrucciones a los responsables directos en calidad de agente de retención, y a las dependencias involucradas en el proceso de retenciones de la Universidad, para que

apliquen los porcentajes de retención de acuerdo a lo establecido a lo normativa legal que rige la materia.

- Adoptar controles internos en los procedimientos administrativos que debe llevar a cabo la Universidad para efectuar los pagos, que permitan verificar oportunamente su sinceridad y legalidad, asimismo, que garanticen su tramitación con la documentación que los soporte y justifique, los cuales posteriormente, deberán ser debidamente archivados y resguardados.