

## DIRECCIÓN DE CONTROL DEL SECTOR DE LA ECONOMÍA

### **MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA ECONOMÍA COMUNAL**

#### ADQUISICIÓN DE BIENES, EJECUCIÓN DE OBRAS Y CONTRATACIÓN DE SERVICIOS

El Ejecutivo Nacional, aprobó en Consejo de Ministros, el Decreto N° 4.296 de fecha 20-02-2006, (Gaceta Oficial N° 38.395 del 10-03-2006), que contiene el “Plan Excepcional de Desarrollo Económico y Social para la Construcción de Infraestructura de las Plantas Procesadoras de Maíz, Leche, Inyección de Plástico, Autopartes y Módulos para Cavas de Enfriamiento en los Núcleos de Desarrollo Endógeno”. Sus objetivos están orientados a garantizar la construcción de obras de infraestructura física básica, que permita la instalación de 1 planta industrial de autopartes, 10 procesadoras de maíz, 6 procesadoras de leche, 3 módulos de inyección de plástico, 70 cavas de enfriamiento. Incluye la infraestructura, movimientos de tierras, acueductos, cloacas, drenajes, tratamientos de aguas, electrificación, vialidad, áreas verdes, instalación de sistemas contra incendio; adquirir materiales, mobiliarios y herramientas tecnológicas. La ejecución del Plan, según lo dispuesto en el artículo 3° del citado Decreto 4.296, corresponde al Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal (MINEC) y su desarrollo, responsabilidad de la Dirección General de Proyectos. Los recursos para llevar a cabo este Plan, fueron asignados al organismo ministerial, mediante crédito adicional por un monto total de Bs.F. 252,55 millones, (Gaceta Oficial N° 38.391 de fecha 06-03-2006), asimismo, el Plan contemplaba la adjudicación directa de las operaciones, así como la ejecución de las mismas, en un plazo de 180 días hábiles (del 10-03-2006 al 27-11-2006), de conformidad con lo establecido en el artículo 88, numeral 9 del Decreto con Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones (LL), Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001.

#### **Alcance y objetivos de la actuación**

La actuación estuvo orientada a la evaluación exhaustiva de 219 expedientes contentivos de los documentos que sustentaron los procesos de selección, contratación, pagos, control y seguimiento, inherentes a la adquisición de bienes, construcción de obras y contratación de servicios en el marco del referido Plan; asimismo, hacia la verificación de la legalidad y sinceridad de los presupuestos de obras aprobados por el MINEC, durante el ejercicio económico financiero 2006, 2007 y primer trimestre de 2008; e igualmente, a la inspección InSitu de las 8 plantas inauguradas desde el mes de abril de 2007 hasta marzo de 2008.

## **Observaciones relevantes**

De la revisión efectuada a los documentos soportes de las operaciones de selección, contratación, control, seguimiento, de los presupuestos de obras, así como de la inspección insitu de las 8 plantas inauguradas, se evidenciaron fallas de control interno administrativo, que no garantizan que los referidos procesos se ejecuten tomando en cuenta la debida salvaguarda y uso racional de los recursos destinados a la ejecución del Plan Excepcional.

De las 20 plantas que debieron estar concluidas (4 de leche, 2 de maíz y 2 de plástico), en el lapso de 180 días hábiles (27-11-2006) establecido en el artículo 2 del Decreto N° 4.296, que aprueba el Plan Excepcional, fueron inauguradas 8 (40,00%), en fechas posteriores al referido lapso.

Como resultado de la inspección de las 8 plantas inauguradas (4 de leche, 2 de maíz y 2 de inyección de plástico), se determinó que existen áreas de producción que no han sido puestas en funcionamiento, otras están siendo subutilizadas; además, se constató la existencia de maquinarias no operativas (máquinas no calibradas, instrumentos dañados, fallas en sistema electrónico) y a la intemperie, así como derrames de aguas servidas.

En las Plantas de leche ubicadas en los Estados Anzoátegui y Zulia, se constataron fallas de calidad en el pavimento asfáltico colocado, toda vez que el mismo presenta un alto grado de disgregación y hundimientos (baches), en gran parte de la vialidad existente. Asimismo, en la Planta de leche del Estado Zulia, se evidenció el avanzado deterioro de las láminas de techo (cielo raso), debido a los efectos producidos por las altas temperaturas y la humedad constante en esa zona.

No se evidenciaron los mecanismos de concurso privado o consulta de precios, así como de actos motivados que justifiquen la realización del procedimiento de adjudicación directa para la selección de empresas y cooperativas, con quienes el MINEC suscribió contratos, órdenes de compra y servicios por un total de Bs.F. 286,13 millones, de los cuales Bs.F. 258,85 millones corresponden a contratos de obras, inspección, servicios, adquisición, órdenes de compra y servicios de la Fase 1; y Bs.F. 27.28 millones, por concepto de otros servicios contratados de la Fase 2. Al respecto, el artículo 6 del Decreto N° 4.296 dispone que las adjudicaciones directas se realizarán de conformidad con los mecanismos previstos en el Reglamento Parcial del Decreto de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones, (Gaceta Oficial N° 38.313 de fecha 14-11-2005), y que la máxima

autoridad del ente contratante velará para que las mismas se otorguen a los mejores oferentes.

Se constató la adquisición de bienes y contratación de servicios, por un total de Bs.F. 9,12 millones, con cargo a los recursos del Plan Excepcional, los cuales no están directamente relacionados con el objeto del mismo referido a "... garantizar la construcción de obras de infraestructura física, que permitan la instalación de Plantas Industriales...", según lo establecido en el artículo 1° del Decreto N° 4.296, sino que están dirigidos a la operatividad interna del Minec.

Como resultado de las mediciones realizadas insitu por parte de este Organismo Contralor, en las instalaciones de las 8 plantas inauguradas, se pudo determinar pagos a favor de las empresas contratistas por la cantidad de Bs.F. 1,18 millones, correspondientes a obras relacionadas en cuadros de cierre y no ejecutadas. Este hecho resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 38.198 de fecha 31-05-2005, que señala: "Ningún pago puede ser ordenado sino para pagar obligaciones validamente contraídas y causadas"; en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001, que refiere: "Los sistemas de control interno de los entes deben garantizar que antes de proceder a cancelar pagos, los responsables se aseguren que haya dado cumplimiento a las disposiciones legales y reglamentarias y que los compromisos contraídos sean ciertos y debidamente comprobados..."

Se efectuó un pago a una empresa por Bs.F. 488,39 mil, equivalente al 40% de monto del contrato N° MINEP/PE/PI/PA-2006-001 de fecha 31-03-2006 (Bs.F. 1,19 millones), por concepto de Elaboración del Proyecto de Infraestructura de la Planta de Autopartes, no obstante que éste no contemplaba el pago por tal concepto. Al respecto, el artículo 38 de la LOCGRSNCF, establece que el sistema de control interno que se implante en los entes y organismos debe garantizar que antes de proceder a realizar pagos, éstos se realicen para cumplir compromisos ciertos y debidamente comprobados.

Se pagó a una empresa la cantidad de Bs.F. 1,75 millones, para el "suministro de 70 unidades de plantas eléctricas-series Olympian GEP 18 sin cabina insonorizada y 30 unidades de transferencias automáticas", de los cuales no fueron consignadas 60 facturas por un total de Bs.F. 847,64 mil (Bs.F. 676, 64 mil por concepto de suministro de 30 plantas eléctricas y Bs.F. 171,00 mil, por 30 unidades de transferencia automática),

además de otras pruebas documentales tales como actas de control perceptivo, a los fines de demostrar la adquisición y recepción efectiva de los referidos equipos. Este hecho resulta contrario a lo establecido en el artículo 38 de la LOCGRSNCF, que señala la obligación de los entes y organismos, de garantizar que antes de proceder a realizar pagos, los responsables se aseguren del cumplimiento de los requisitos siguientes: “...Que se realicen para cumplir compromisos ciertos y debidamente comprobados, salvo que correspondan a pagos de anticipo a contratistas...”

Se efectuaron pagos a 2 personas naturales por Bs.F. 20.420,00 y Bs.F. 12.500,00 por concepto de “Elaboración de Proyecto de Plantas Procesadoras de Leche” y Proyecto Integral de Módulos para Cavas Fijas”, sin evidencia de que el MINEC haya recibido la contraprestación por los servicios contratados, contrario a lo establecido en el artículo 38 de la LOCGRSNCF, que señala la obligación de los entes y organismos, de garantizar que antes de proceder a realizar pagos, los responsables se aseguren del cumplimiento de los requisitos siguientes: “...Que se realicen para cumplir compromisos ciertos y debidamente comprobados, salvo que correspondan a pagos de anticipo a contratistas...”

Se observó que 42 contratos de obras correspondientes a la Fase 1, contemplan una cláusula mediante la cual, las empresas contratistas declaran conocer el lugar donde se realizará la obra, los planos y especificaciones técnicas. Sin embargo, de las 27 actas de paralización que se encontraron archivadas (suscritas en su mayoría uno o dos días después de la firma de las actas de inicio), las causales de paralización están referidas a que dichas empresas no contaban con los “proyectos certificados”, situación que se corrobora en las distintas comunicaciones remitidas por las contratistas al MINEC, en atención al hecho de no haber recibido los proyectos o planos debidamente certificados, con el agravante de que a las empresas se le pagaron los respectivos anticipos. Al respecto, el artículo 73 de las Condiciones Generales para la Contratación y Ejecución de Obras, (Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario de fecha 16-09-96), expone que: “El contratista deberá conocer el lugar y las condiciones donde se construirá la obra objeto del contrato, estar en cuenta de todas las circunstancias relativas a los trabajos y haber estudiado cuidadosamente los planos y demás Documentos Técnicos, por lo que se entiende que ha suscrito el contrato con entero conocimiento de todo lo señalado de los inconvenientes que pudieren presentarse(...)El Contratista no podrá negarse a ejecutar la obra contratada alegando que la desconocía...”.

## **Conclusiones**

Como resultado de la evaluación practicada al Plan Excepcional de Desarrollo Económico y Social para la Construcción de Infraestructura para la Instalación de Plantas Procesadoras de Maíz, Leche, Inyección de Plástico, Autopartes y Módulos para Cavas de Enfriamiento en los Núcleos de Desarrollo Endógeno, se puede concluir que al 31-12-2006, el MINEC había ejecutado financieramente 55,83% de los recursos asignados e inaugurado fuera del lapso previsto de 180 días, 8 de las 20 plantas que debían construirse, las cuales además, presentaron fallas en su infraestructura física, máquinas no instaladas y líneas de producción inoperativas. En consecuencia, no se cumplieron los objetivos y estrategias del Plan en referencia, a los fines de garantizar el desarrollo integral de la población. Los procesos llevados a cabo por el MINEC, para la selección y contratación de las empresas que ejecutaron las obras así como de los proveedores de bienes y servicios, se realizaron al margen de las disposiciones legales y sublegales que rigen la materia. El Ministerio utilizó recursos financieros asignados al Plan Excepcional por el orden de Bs.F. 9,12 millones, para fines distintos al objeto del mismo. Se efectuaron pagos por un total de Bs.F. 2,56 millones, por obras no ejecutadas, bienes no recibidos y sin la contraprestación de los servicios, así como por conceptos no contemplados en los respectivos contratos. Hubo pagos por concepto de anticipos por un total de Bs.F. 77,30 millones, para ejecutar contratos cuyos proyectos no estaban certificados, de los cuales recuperó Bs.F. 31,35 millones, con el agravante de que buena parte de las fianzas se encuentran prescritas. Además, se determinaron diferencias por Bs.F. 5,17 millones entre el monto de los presupuestos para la ejecución de obras avalados por el Minec y los determinados por este Órgano Contralor.

### **Recomendaciones**

Con fundamento en lo expuesto, y dada la importancia de las observaciones señaladas, este Organismo Contralor estima recomendar a la Máxima Autoridad del Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal, girar las instrucciones que correspondan para lograr el cumplimiento de los objetivos en los programas bajo su responsabilidad; en tal sentido deberá elaborar un plan de acciones correctivas para evitar la recurrencia de las fallas determinadas, a los fines de:

- Garantizar que los procesos relacionados con la adquisición de bienes y contratación de obras y servicios, se realicen de acuerdo con lo previsto en la Ley de Contrataciones Públicas, (Gaceta Oficial N° 38.895 de fecha 25-03-2008), en atención a lo establecido en el Decreto N° 4.296 de fecha 20-02-2006, así como el

efectivo cumplimiento de los demás instrumentos de carácter legal y sublegal, aplicables a los procedimientos de selección, contratación, pagos, control, seguimiento y evaluación de las operaciones, en procura de la legalidad, transparencia, calidad, economía, competencia, oportunidad y objetividad que deben regir dichos procesos.

- Fortalecer los mecanismos de control interno administrativo de modo que el Ministerio pueda ejercer un control efectivo en todas las fases de las contrataciones de obras y adquisiciones de bienes y servicios, así como en las operaciones derivadas de los mismos, a los fines de evitar la recurrencia de las fallas detectadas.
- Ejercer las acciones legales que correspondan para lograr que las empresas contratistas y proveedores de bienes y servicios, asuman sus responsabilidades y obligaciones que contrajeron con el Ministerio, a los fines de evitar presuntos daños al patrimonio público.