

## DIRECCIÓN DE CONTROL DEL SECTOR DE LA ECONOMÍA

### **MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA ECONOMÍA Y FINANZAS (MPPEF)**

#### OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO

La programación, utilización y control de los medios de financiamiento que se obtienen mediante operaciones de crédito público, son atribuciones de la Oficina Nacional de Crédito Público (ONCP), dependencia adscrita al Ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas (MPPEF), creada según lo establecido en el artículo 96 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 37.029 de fecha 05-09-2000. La Dirección General de Operaciones Financieras junto con las Direcciones Generales de Estrategia y Análisis de Riesgo, adscritas a la ONCP, generan los escenarios de manejo de pasivos y de colocaciones durante el ejercicio fiscal, que son remitidos al Jefe de la ONCP, para su aprobación y posterior remisión al Ministro del Poder Popular para Economía y Finanzas, quien solicita a los entes competentes, opinión y autorización sobre las condiciones financieras de los instrumentos, después de lo cual, se procede a su publicación en gaceta oficial. En cuanto a la emisión de Letras del Tesoro, la ONCP en coordinación con las Oficinas Nacionales del Tesoro (ONT) y de Presupuesto (ONAPRE), así como, los demás entes correspondientes, durante la elaboración del proyecto de Ley Especial de Endeudamiento, estiman el monto máximo de las operaciones de crédito público y de tesorería, que pueden estar en circulación al cierre del ejercicio presupuestario, así como, del endeudamiento neto. Asimismo, el Ministerio de Finanzas, actual MPPEF, suscribió un total de 6 contratos de servicios, con la empresa proveedora, el primero en fecha 28-12-2000, por un monto de US\$ 250,00 mil con el objeto de realizar un estudio de conceptualización para identificar funcionalidades, a fin de operar un portal transaccional en Internet, que permitiera interactuar en el Mercado Primario y Secundario de Bonos DPN. El proyecto, denominado Artemisa o “Proyecto de Plataforma Tecnológica para la negociación electrónica de Títulos Valores Públicos y Tasas de Interés del Sistema Financiero Venezolano”, forma parte del desarrollo informático destinados a procurar un manejo más eficiente y seguro de las subastas de deuda pública, información sobre los títulos públicos y gestión de la deuda pública.

Finalmente, de acuerdo con las disposiciones del citado convenio de modificación, en fecha 31-03-2006, el Ministerio de Finanzas, firmó con la Fundación Instituto de Ingeniería para Investigación y Desarrollo Tecnológico, adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Ciencia y Tecnología, el contrato de prestación de servicios profesionales de apoyo

tecnológico para la implementación y soporte del sistema conocido como “Proyecto Artemisa”, cuyo fin era la puesta en marcha del proyecto.

En fecha 19-02-2002, entre el Ministerio de Finanzas y la empresa proveedora, se celebró un contrato por concepto de servicio de consultoría para la conceptualización del “Proyecto Subsistema de Gestión de la Deuda Pública Interna”, por un monto de US\$ 125,00 mil. Posteriormente, el 15-10-2002, suscribieron contrato de ventas de soluciones por un monto de US\$ 1,39 millones, para desarrollar y poner en funcionamiento el “Sistema de Gestión de la Deuda Pública Venezolana”, conocido como “Proyecto Apolo”.

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

La actuación estuvo orientada a evaluar las operaciones de crédito público vinculadas con los Bonos de la Deuda Pública Nacional (DPN) y Letras del Tesoro, realizadas durante los ejercicios económico financieros 2006 y 2007, así como, el desarrollo de la plataforma tecnológica de administración, información y negociación de títulos públicos, y el sistema de gestión de la deuda pública venezolana, considerando para su revisión el período 2000-2007.

### **Observaciones relevantes**

Dadas las debilidades de control interno, relacionadas con los procedimientos operativos que actualmente lleva a cabo la ONCP, se originaron los hechos que a continuación se describen:

Inexistencia de manuales técnicos y de procedimientos para la determinación del valor de las operaciones de adjudicación directa y dación en pago, así como el instructivo que incluye los criterios técnicos que regirán el control de los riesgos asociados a las operaciones de financiamiento, contrario a lo que establecen los artículos 44 y 68 del Reglamento N° 2 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público sobre el Sistema de Crédito Público, (Gaceta Oficial N° 38.117 del 28-01-2005), los cuales señalan que para la determinación del valor de las operaciones de adjudicación directa y dación en pago, la ONCP dictará las normas técnicas e instrucciones respectivas y establecerá mediante instructivo, los mencionados criterios técnicos. En consecuencia, la falta de instrumentos normativos promueve la discrecionalidad de los funcionarios para establecer el precio y rendimiento de las operaciones de crédito público.

No se evidenció la solicitud expresa de la ONT ante la ONCP, para la emisión y colocación de letras del tesoro, durante los años 2006 y 2007, así como, los análisis técnicos de las operaciones que demuestren que las condiciones financieras corresponden al menor costo posible con un nivel prudente de riesgo, según lo establecido en el artículo 53 del

Reglamento N° 2 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público sobre el Sistema de Crédito Público, que dispone que la ONCP, previa solicitud expresa de la ONT, coordinará lo relativo a la emisión y colocación de letras del tesoro, y a la realización de otras operaciones de tesorería con vencimiento dentro del ejercicio fiscal en que se realicen, a los fines de atender desequilibrios transitorios de caja, las cuales no requerirán ley especial que las autorice de conformidad con lo establecido en el artículo 87 de la LOAFSP. Tal situación, no garantiza que las operaciones de crédito público se hayan realizado con un nivel prudente de riesgo y al menor costo posible.

Ausencia de un medio de transmisión electrónica de datos en línea entre el Banco Central de Venezuela (BCV) y la ONCP, con las condiciones de seguridad técnica, que permita la remisión entre ambos organismos de los datos de las órdenes de compra, los resultados de las subastas y adjudicaciones de los instrumentos financieros, ya que se realizan mediante oficios, correos electrónicos, faxes y discos compactos. Al respecto, los artículos 5, numeral 2, literales d y e, y 45 de la Ley Sobre Simplificación de Trámites Administrativos, (Gaceta Oficial N° 36.845 del 07-12-1999), establecen la simplificación de los trámites usando al máximo los elementos tecnológicos en la incorporación de controles y sistemas automatizados, ágiles y de fácil acceso, propiciando la coordinación y colaboración entre los órganos de la Administración Pública. Situación que no garantiza la transparencia de las negociaciones realizadas en el mercado de capitales del Sector Público.

Debilidades de control interno vinculadas con los procedimientos administrativos para la elaboración, suscripción y seguimiento de obligaciones contempladas en los contratos de servicios realizados por la ONCP, derivaron en lo siguiente:

Se evidenció que de los 6 contratos suscritos entre el Ministerio de Finanzas (actual MPPEF) y la empresa proveedora, por US\$ 10,70 millones para llevar a cabo los proyectos Artemisa y Apolo, 4 de los contratos por US\$. 3,77 millones, no contienen cláusulas a fianzas de cabal, oportuno y fiel cumplimiento, los 2 restantes presentan garantías por 20,00% del monto total del servicio, lo cual resulta insuficiente para que el contratista responda por las obligaciones asumidas, situación que no le permite a la República, disponer de mecanismos de acción inmediata para salvaguardarse, en caso de eventuales incumplimientos por parte de la empresa contratada. Contrario a lo establecido en los artículos 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, (Gaceta Oficial N° 5.017 Extraordinario del 13-12-1995), vigente para la fecha en que ocurrieron los hechos, y 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, (Gaceta

Oficial N° 37.347 del 17-12-2001), que prevén la obligación, por parte de los entes y organismos de la administración pública, de garantizar que antes de proceder a la adquisición de bienes o servicios, o a la elaboración de otros contratos que impliquen compromisos financieros, los responsables se aseguren de que se hayan previsto las garantías necesarias y suficientes para responder por las obligaciones que ha de asumir el contratista.

No se encuentra en funcionamiento el “Proyecto Artemisa”, pese a realizarse pagos que ascienden a US\$ 12,63 millones y haber transcurrido hasta el momento de culminación de la actuación, julio de 2008, más de 6 años desde la fecha de suscripción del Contrato de Ventas de Soluciones entre el Ministerio de Finanzas (actual MPPEF) y la empresa proveedora, en fecha 14-12-2001, contrario a lo previsto en el artículo 141 de la Constitución, (Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario del 24-03-2000), según el cual la Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, hecho que tuvo su origen en lo siguiente: Inexistencia de normas técnicas para la colocación electrónica de títulos públicos emitidos por la República Bolivariana de Venezuela en el mercado primario; falta de un convenio entre el organismo ministerial y el BCV, que establezca los términos y condiciones de las relaciones entre ambas instituciones; alta rotación del personal directivo del mencionado Ministerio, específicamente, máxima autoridad (7 Ministros), y Jefe de la ONCP (6 funcionarios en tal cargo), desde julio del año 1999 hasta la actualidad. Tal situación, conllevó a la contratación de la Fundación Instituto de Ingeniería para Investigación y Desarrollo Tecnológico, por Bs.F. 313,18 mil en fecha 31-03-2006, del cual se evidenciaron pagos por la cantidad de Bs.F. 203,36 mil.

No fueron pagadas durante el año 2004, 2 facturas de fecha 18-12-2003, por US\$ 478,39 mil y US\$ 587,17 mil, que sustituyen a las facturas 38 y 39 respectivamente, las cuales están referidas al Contrato de Ventas de Soluciones firmado el 14-12-2001, entre el Ministerio de Finanzas (hoy MPPEF) y la empresa proveedora, toda vez que, la ONCP no contaba con disponibilidad presupuestaria para cumplir con dichas obligaciones, situación contraria a la prevista en el artículo 38 numeral 2 de la LOCGRSNCF, que señala: “El Sistema de Control Interno que se implante en los entes y organismos (...) , deberá garantizar que antes de proceder a la adquisición de bienes y servicios, o a la elaboración de otros contratos que impliquen compromisos financieros, los responsables se aseguren de (...) 2. Que exista disponibilidad presupuestaria”. En consecuencia, el retardo en el pago de las facturas ocasionó por concepto de diferencial cambiario, una erogación por Bs.F. 245,08 mil,

reflejada en órdenes de pago de fechas 29-12-2005 y 29-03-2006, por Bs.F. 1,07 millones y Bs.F. 1,21 millones, respectivamente, ya que para el momento en que fueron presentados al cobro los documentos, la tasa de cambio oficial era de Bs.F. 1,92 por dólar, (Gaceta Oficial N° 37.874 del 06-02-2004), mientras que la vigente para la fecha de pago, fue de Bs.F. 2,15 por dólar, (Gaceta Oficial N° 38.138 del 02-03-2005).

El MF (actual MPPEF) realizó pagos por US\$ 636,12 mil a la empresa proveedora, de acuerdo con lo establecido en el Addendum N° 3 del Contrato de Servicios, correspondiente a la Venta de Soluciones para el desarrollo del Proyecto Apolo, suscrito en fecha 15-10-2002 por US\$ 1,39 millones. Sin embargo, a la fecha de culminación de la actuación fiscal, no se evidencian planes de continuidad, contrario a lo establecido en el artículo 3, literal a de las Normas Generales de Control Interno, (Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-1997), que dispone: “El control interno de cada organismo o entidad debe organizarse con arreglo a conceptos y principios generalmente aceptados (...), cuyo funcionamiento coordinado debe orientarse al cumplimiento de los objetivos siguientes: a) Salvaguardar el patrimonio público (...)”. Tal circunstancia se origina en la decisión unilateral del Ministerio de Finanzas (hoy MPPEF), de rescindir el citado contrato. En consecuencia, se podría ocasionar la obsolescencia del software y hardware adquirido durante las fases ejecutadas del contrato, tomando en cuenta la velocidad de los avances tecnológicos actuales, así como una posible situación de vulnerabilidad de tales equipos, por encontrarse almacenados en el sótano del edificio sede del Ministerio, lo cual no garantiza el manejo adecuado del patrimonio, con fundamento en los principios de honestidad, transparencia, eficiencia, eficacia, legalidad, rendición de cuentas y responsabilidad consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

## **Conclusiones**

En los procesos de emisión y pago de las operaciones vinculadas con las obligaciones y compromisos financieros derivados de los Bonos DPN y Letras del Tesoro, se detectaron debilidades de control interno, que no contribuyen a garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales y sublegales que la rigen, entre las que destacan: la inexistencia de manuales técnicos y de procedimientos para la determinación del valor de las operaciones, ausencia de instructivos que contengan criterios técnicos para el control de los riesgos asociados a las operaciones de financiamiento, emisión de Letras del Tesoro sin que se evidenciara la solicitud expresa por parte de la ONT, falta de un medio de transmisión electrónica de datos en línea con el BCV, que permita la remisión de la información entre

ambos organismos, correspondientes a las ordenes de compra y resultado de las subastas con condiciones de seguridad técnica; así como, la adquisición de compromisos financieros sin disponer de disponibilidad presupuestaria. Por otra parte, se comprobó que los contratos suscritos para la ejecución de los proyectos plataforma tecnológica de administración, información y negociación de títulos públicos y sistema de gestión de la deuda pública venezolana, no presentaban garantías suficientes. Adicionalmente, los referidos proyectos no se encuentran en funcionamiento, pese haber transcurrido hasta el 31-07-2008, más de 6 años desde la fecha de suscripción de los Contratos de Ventas de Soluciones entre el Ministerio de Finanzas (actual MPPEF) y la empresa proveedora.

### **Recomendaciones**

Al Jefe de la Oficina Nacional de Crédito Público:

- Proceder a la elaboración de los manuales técnicos, de procedimientos e instructivos, que regulen los procesos para la determinación del valor de las operaciones de adjudicación directa y dación en pago; así como, el referido a los criterios técnicos que regirán el control de los riesgos asociados a las operaciones de financiamiento, a fin de fijar los niveles de responsabilidad en la ejecución de las referidas actividades y someterlos a la aprobación de la máxima autoridad del Ministerio.
- Establecer los mecanismos de control interno, que aseguren que los procesos de emisión de Letras del Tesoro y Bonos DPN, cumplan con las exigencias previstas en el Reglamento N° 2 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, sobre el Sistema de Crédito Público.
- Realizar las gestiones necesarias, que garanticen la puesta en marcha de los proyectos de desarrollo tecnológico, que simultáneamente permita establecer mecanismos seguros de transmisión electrónica de los datos correspondientes a las órdenes de compra, resultados de las subastas y adjudicaciones de los instrumentos financieros, a objeto de simplificar los procesos administrativos, así como, garantizar la seguridad y transparencia de las operaciones.
- Verificar la existencia de disponibilidad presupuestaria y exigir las garantías suficientes, antes de proceder a la adquisición de bienes y servicios, o a la elaboración de otros contratos que impliquen compromisos financieros.