

## DIRECCIÓN DE CONTROL DEL SECTOR DE LA ECONOMÍA

### SERVICIO NACIONAL INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN ADUANERA Y TRIBUTARIA (SENIAT)

#### ADQUISICIÓN DE BIENES Y CONTRATACIÓN DE SERVICIOS

El Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), es un servicio autónomo sin personalidad jurídica con autonomía funcional, técnica y financiera, adscrito al Ministerio del Poder Popular para las Finanzas; constituye un órgano administrativo desconcentrado, de carácter técnico especial; le corresponde, la aplicación de la legislación aduanera y tributaria nacional. Desarrolla sus funciones en tres niveles: directivo, normativo y operativo regionalizado. Al nivel normativo, entre otros, pertenecen las Gerencias Generales de: Tecnología de Información y Comunicaciones, Servicios Jurídicos y de Administración (GGA). Esta última, representa la Unidad Administradora Central de la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos del SENIAT, para el ejercicio económico financiero 2006, dividida en: Gerencias de: Almacenamiento y Disposición de Bienes Adjudicados; Recursos Humanos; Organización y Financiera Administrativa, ésta tiene entre sus funciones, dirigir, planificar, coordinar, supervisar y controlar la ejecución y administración de los recursos financieros, garantizar la prestación de los servicios y el mantenimiento de la entidad, la aplicación, control y evaluación de las normas y procedimientos de licitación; y se encuentra estructurada por las Divisiones de Tesorería, Especies Fiscales, Contabilidad, Bienes Nacionales, Compras y Contratos, y Servicios e Infraestructura; es a través de éstas que se ejecuta el proceso de adquisiciones de bienes y contratación de servicios. En cuanto a la División de Compras y Contratos, le corresponde, entre otras, las funciones de supervisión del proceso de administración y adquisición de los bienes para las diferentes dependencias del SENIAT; así como, aplicar, controlar, ejecutar y evaluar las normas y procedimientos de licitación. La División de Servicios e Infraestructura, entre sus funciones, dirige, coordina, supervisa, controla y evalúa lo concerniente al mantenimiento y reparación de las instalaciones, equipos, materiales de trabajo, y bienes muebles e inmuebles.

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

La actuación comprendió la evaluación selectiva del proceso de adquisición de bienes y contratación de servicios, llevado a cabo por la GGA, Unidad Administradora Central del SENIAT, a través de las partidas presupuestarias 4.02 “Materiales, Suministros y Mercancías”, 4.03 “Servicios no Personales” y 4.04 “Activos Reales”, durante el ejercicio

económico financiero 2006. Para lo cual se analizaron 18 licitaciones (9 generales y 9 selectivas) por Bs.F. 32,96 millones, de 70 tramitadas (32 generales y 38 selectivas) por Bs.F. 47,82 millones, y 25 adjudicaciones directas por Bs.F. 27,56 millones de las 116 llevadas a cabo por la División de Compras y Contratos que suman Bs.F. 118,48 millones, 23,25% del total de las licitaciones y adjudicaciones directas tramitadas durante el período evaluado. Asimismo, se revisaron 240 órdenes de servicios por la cantidad de Bs.F. 15,24 millones y 129 órdenes de compras por Bs.F. 1,42 millones de las 2.726 por Bs.F. 55,76 millones y 1.375 por Bs.F. 40,87 millones, respectivamente.

### **Observaciones relevantes**

Deficiencias en los mecanismos de control interno administrativo, relativo a las operaciones inherentes al proceso evaluado, impidieron a la dependencia realizar operaciones en condiciones de economía, igualdad, transparencia y competencia, principios éstos previstos en el artículo 42 de la Ley de Licitaciones (LL), Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario del 13-11-2001, los cuales permiten garantizar la escogencia de proveedores que proporcionen el mayor nivel de economía, calidad y oportunidad de los bienes o servicios requeridos por el ente contratante, y originaron los hechos que se detallan a continuación:

- No se evidenció en las 18 licitaciones analizadas, que la dependencia haya aplicado el Decreto N° 4.000 de fecha 17-10-2005<sup>1</sup>, no obstante que los pliegos de licitación, llamados de prensa, e invitaciones a presentar ofertas, según lo dispuesto en el artículo 30 del citado Decreto, así lo señalan; contrario a lo establecido en los artículos 118 y 308 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario de fecha 24-03-2000, los cuales establecen la protección y promoción de la pequeña y mediana industria, así como de las cooperativas, por lo que el SENIAT con este proceder, está obviando la responsabilidad social de promover y proteger a este grupo o unidades de producción social, dándoles preferencias establecidas legalmente para la selección del contratista, obligación que tiene como parte integrante de la Administración Pública Nacional.
- Fueron adjudicadas directamente, las licitaciones generales identificadas con las siglas LG-06-DSI-03, LG-06-DSI-05 y LG-06-DSI-14, relativas a servicios de limpieza y conexos de los edificios de las distintas sedes del SENIAT, ubicadas en las Regiones Los

---

<sup>1</sup> Medidas Temporales para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, Cooperativas y cualquier otra forma asociativa, Productoras de Bienes, Prestadoras de Servicios y Ejecutoras de Obras, ubicadas en el país (Gaceta Oficial N° 38.296 del 19-10-2005).

Andes, Centro Occidental y Central, las cuales fueron declaradas desiertas, conforme a lo dispuesto en el artículo 91, numeral 1 de la LL, dado que no se recibieron al menos 2 ofertas válidas, contrario a lo que establece el artículo 92 de la referida Ley, el cual señala que declarada desierta la licitación debe procederse a una nueva del mismo tipo, salvo que por causa justificada, a juicio de la máxima autoridad del ente contratante y oída la opinión de la Comisión de Licitaciones, se determine que no es conveniente iniciar otra licitación, en cuyo caso, se puede proceder por Licitación Selectiva, si la fallida fuere una Licitación General. Más aún las citadas adjudicaciones fueron motivadas conforme al artículo 88, numeral 7 de la LL el cual señala que se puede proceder por Adjudicación Directa, independientemente del monto de la contratación, siempre y cuando la máxima autoridad del ente contratante, mediante acto motivado, justifique adecuadamente su procedencia, cuando se trate de servicios básicos indispensables para el funcionamiento de la institución, los cuales según el artículo 6 de la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2006 (LP), Gaceta Oficial N° 5.795 Extraordinario del 20-12-2005, se refieren a electricidad, gas, agua, telecomunicaciones, correo, aseo urbano, entre otros, distintos al caso en *comento*.

- Las adjudicaciones signadas con las siglas AD-GGA-33, AD-GGA-84 y AD-GGA-85, relativas a la adquisición de 164 sillas, 14 equipos de computación, condecoraciones, botones, barras y cintas para el reconocimiento institucional por años de servicio del SENIAT a sus funcionarios, fueron motivadas con fundamento en el supuesto previsto en el artículo 88, numeral 1 de la LL, no obstante que éstas no se refieren a suministros necesarios para la continuidad del proceso productivo, y menos aún que sea afectado gravemente el mismo, con la apertura de un proceso licitatorio. Lo anteriormente expuesto, es motivado a que la dependencia aplicó, tanto la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos (Gaceta Oficial N° 36.845 del 07-12-99), como la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (Gaceta Oficial N° 38.236 del 26-07-2005), con la finalidad de garantizar celeridad en los procedimientos, y de ofrecerle a los funcionarios un medio ambiente de trabajo propicio para el ejercicio pleno de sus facultades físicas y mentales.
- El SENIAT adquirió toners durante el año 2006, por la suma total de Bs.F. 503,87 mil mediante el procedimiento de licitación selectiva N° LS-06-GGA-22, por Bs.F. 248,19 mil, y la diferencia de Bs.F. 255,68 mil, se tramitó por compras menores, es decir, obviando el procedimiento de licitación general. Al respecto, el artículo 61 de la LL establece que debe procederse por Licitación General o Licitación Anunciada

Internacionalmente, en el caso de adquisición de bienes o contratación de servicios, si el contrato a ser otorgado es por un monto estimado superior a 11.000 Unidades Tributarias (UT). Lo antes expuesto se debió a que la dependencia consideró que dadas las características particulares del producto, tiende a secarse, y por lo tanto se encuentra expuesto a pérdidas en caso de mantenerse en existencia.

- Los servicios de limpieza y mantenimiento técnico de distintas sedes del SENIAT, fueron tramitados durante los 3 primeros meses del año 2006, mediante órdenes de servicios que individualmente, y al ser agrupadas, superan las 1.100 UT, sin haberse llevado a cabo ninguno de los procedimientos licitatorios previstos en la LL. Cabe resaltar, que los artículos 61, numeral 1 y 72 de la citada Ley, disponen que debe procederse por Licitación General o Licitación Anunciada Internacionalmente, en el caso de adquisición de bienes o contratación de servicios, si el contrato a ser otorgado es por un monto estimado superior a 11.000 UT; y que puede procederse por Licitación Selectiva, en el caso de adquisición de bienes o contratación de servicios, si el contrato a ser otorgado es por un precio estimado desde 1.100 UT y hasta 11.000 UT. Asimismo, se evidenció que la dependencia adjudicó directamente los citados servicios para el período comprendido entre el 01-04-2006 y el 31-12-2006, con fundamento en el ya citado artículo 88 numeral 7 de la LL. No obstante, y de conformidad con lo señalado en el citado artículo 6 de la LP, los referidos servicios de limpieza, no detentan el carácter de servicio básico.
- Mediante punto de cuenta N° SNAT-2006 S/F, se renovó un contrato originalmente suscrito en el año 2004, para el período comprendido entre el 01-01-2006 y el 31-12-2006, cuyo objeto es la ejecución del servicio de limpieza y conexos de los edificios sedes de la Aduana Principal de San Antonio del Táchira y de la Subalterna de Ureña del SENIAT; a tal fin, suscribió el contrato N° 2006-020 S/F, por Bs.F. 194,09 mil. Cabe destacar, que la renovación del citado contrato se justificó en la referida cuenta, por constituir este tipo de actividades servicios básicos necesarios e imprescindibles para el correcto funcionamiento de la Administración Aduanera y Tributaria, los cuales inciden directamente en la realización de sus actividades fundamentales. En cuanto a lo señalado, es importante resaltar que la figura de renovación de contrato no está prevista en la LL vigente; asimismo, cabe indicar lo previsto en el artículo 28 del Reglamento de la LL (Gaceta Oficial N° 38.313 de fecha 14-11-2005), el cual señala que para proceder por Adjudicación Directa, en atención a lo establecido en los artículos 87 y 88 de la LL, los Entes adjudicatarios podrán optar por Concurso privado y Consulta de precios; asimismo, el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector

Público (Gaceta Oficial N° 38.198 del 31-05-2005), dispone que el ejercicio económico financiero comenzará el primero de enero y terminará el treinta y uno de diciembre de cada año.

- Se tramitaron las órdenes de servicio Nros. 61004 y 60740 de fechas 09-06-2006 y 15-05-2006, con 2 proveedores por la cantidad total de Bs.F. 70.49 mil y Bs.F. 102,90 mil, relativos al diseño, suministro e instalación de archivos móviles en la Oficina de la Gerencia de Regímenes Aduaneros, y a condecoraciones, medallas y diplomas orden mérito al trabajo, respectivamente, al margen de los procedimientos de selección de contratistas, previstos en el artículo 1 de la LL, en concordancia con el artículo 72 *eiusdem*, los cuales prevén que los órganos a que se refiere el artículo 2 *idem*, a los efectos de adquirir bienes muebles, cuyos montos de contratación superen las 1.100 U.T, deberán proceder por licitación selectiva. Cabe destacar que en el caso de la adquisición de archivos móviles, no procedió a licitarse, debido a que éstos deben mantener uniformidad a nivel de las sedes del SENIAT, de tal manera que, en caso de mudanzas, puedan reutilizarse en cualquiera de sus instalaciones, así como por ser el citado proveedor el único en su objeto. En ese sentido, es preciso destacar que la referida adjudicación estuvo fundamentada en el citado artículo 88, numeral 3 *idem*, que señala que 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, si, según la información suministrada por el Registro Nacional de Contratistas (RNC), los bienes o servicios a contratar los produce, vende o presta un solo fabricante o proveedor o cuando las condiciones técnicas de determinado bien, servicio u obra excluyen toda posibilidad de competencia, sin embargo no se evidenció el documento mediante el cual el RNC se pronunciara al respecto. Por otra parte, en el caso relativo a las condecoraciones y diplomas por orden mérito al trabajo, no procedió a licitarse, por ser considerado servicios profesionales, y por lo tanto, se exceptúan de la aplicación de la LL, según lo dispuesto en el artículo 1 de la referida Ley; no obstante, que la adquisición en referencia, no representa un servicio profesional, toda vez que los citados bienes son elaborados por la empresa, según las especificaciones técnicas definidas por el SENIAT, no existiendo creatividad en su elaboración, por parte del proveedor.
- La Gerencia Financiera Administrativa, a solicitud de la División de Servicios e Infraestructura, aprobó la contratación de una empresa por la vía de adjudicación directa, para la ejecución de los trabajos consistentes en “Pintura general y acondicionamiento de

galpones y depósitos en la Aduana Principal de Mérida”, por la cantidad de Bs.F. 84,94 mil, con fundamento en el artículo 87, numeral 2 de la LL, el cual señala que se puede proceder por Adjudicación Directa en el caso de construcción de obras, si el contrato a ser otorgado es por un precio estimado de hasta 11.500 U.T. Sin embargo, los trabajos en referencia, no pueden ser catalogados como construcción de obras, toda vez que se trata de un servicio relacionado con labores de conservación y mantenimiento. En este sentido, es importante destacar que el numeral 1 del artículo 87, señala que se puede proceder por Adjudicación Directa, en el caso de adquisición de bienes o contratación de servicios, si el contrato a ser otorgado es por un precio estimado de hasta 1.100 UT.

- Se tramitaron 16 órdenes de servicios por Bs.F. 1.546,12 mil, cuyos montos individuales oscilan entre Bs.F. 46,85 mil y Bs.F. 116,49 mil, por concepto de impresiones de afiches, volantes, calcomanías, elaboración de franelas, gorras, chalecos, lápices, bolígrafos, sobres, entre otros, al margen de los procedimientos de selección de contratistas, tomando en consideración que los montos de cada una de las órdenes de servicio, superan las 1.100 UT, situación que se originó por cuanto los referidos servicios se consideraron como servicios profesionales, según lo previsto en el artículo 1 de la LL, no obstante que no se corresponde con tal concepto, ya que no requieren del aporte intelectual o creativo, debido a que versan sobre reproducciones de formatos y slogans, previamente definidos por el SENIAT.

## **Conclusiones**

De la evaluación en referencia, no obstante evidenciar que el SENIAT dispone de manuales de procedimientos para la ejecución del proceso de adquisición de bienes y contratación de servicios, debidamente aprobados por su máxima autoridad, e igualmente, sanas prácticas de administración y custodia de bienes, ya que mantiene un registro de las entradas, salidas, trasposos y mejoras de sus bienes nacionales; se determinaron debilidades en el control interno, que afectan la uniformidad de los procedimientos administrativos para realizar las operaciones inherentes al proceso evaluado, necesarios para el funcionamiento del Servicio e inciden en el logro de sus objetivos, y por ende, de su misión institucional, toda vez que, entre otros, se obviaron los procedimientos licitatorios previstos en los artículos 61 y 72 de la LL, y además se adquirieron bienes y se contrataron servicios por la vía de adjudicación directa, con base en lo dispuesto en los artículos 88, numerales 1 y 7 y 87, numeral 2 de la LL, aun cuando no se referían a suministros imprescindibles para la continuidad del proceso

productivo, no detentaban el carácter de servicios básicos y no correspondían a construcción de obras.

### **Recomendaciones**

Se insta a los responsable de la Gerencia General de Administración, a establecer los mecanismos de control interno que garanticen que los procesos relacionados con la adquisición de bienes y contratación de servicios, se realicen de acuerdo con lo previsto en la Ley de Contrataciones Públicas, (Gaceta Oficial N° 38.895 del 25-03-2008), la cual deroga la Ley de Licitaciones, vigente para el período examinado, y procurar así la transparencia, calidad, economía, competencia, oportunidad y objetividad que deben regir dichos procesos, atendiendo a principios de sana administración, por considerar hitos de control en las actividades relacionadas con la organización, autorización, y validación de los documentos.