

ESTADO LARA

FUNDACIÓN REGIONAL PARA LA VIVIENDA DEL ESTADO LARA (FUNREVI).

CONTRATACIÓN Y EJECUCIÓN DE OBRAS

La Fundación Regional para la Vivienda, es una Institución sin fines de lucro, con personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Estatal.

La evaluación se dirigió hacia la gerencia de administración y finanzas, gerencia de proyectos y la gerencia de desarrollo de obras. La primera, se encarga de la programación, coordinación, centralización y fiscalización de las funciones administrativas, contables y de control de presupuesto de la Fundación; teniendo como objetivo específico, administrar eficientemente los recursos físicos y financieros de la institución, en concordancia con las políticas, lineamientos y directrices establecidas. La segunda, tiene como objetivo contribuir mediante la formulación de planes y proyectos viables, a la solución de las necesidades de vivienda, promovidas por la Fundación. Y la tercera, se encarga de velar por la eficiente ejecución y administración de las obras que realiza la Fundación, así como la fiscalización, coordinación y control de los proyectos en desarrollo.

Durante los ejercicios fiscales 2003 y 2004, FUNREVI contó con una asignación presupuestaria según Ley de Presupuesto del estado de Bs.F. 47,89 millones y Bs.F. 57,74 millones, respectivamente.

Alcance y objetivo de la actuación

La presente actuación fiscal se orientó hacia la evaluación de una muestra selectiva de obras inconclusas (físicamente no terminadas) iniciadas por FUNREVI, durante los años 2003 y 2004, a los fines de verificar la legalidad y sinceridad de las operaciones.

De un total de 168 contratos suscritos durante los años 2003 y 2004, financiados con recursos provenientes del CONAVI, de la aplicación de la LAEE y del FIEM que suman la cantidad total de Bs.F. 53,64 millones, se analizó una muestra de 5 de ellos, que totalizan Bs.F. 22,53 millones, lo cual representa el 42,10 % del total. El criterio utilizado para la selección de la muestra fue escoger aquellos que coincidían con el listado de obras inconclusas remitido por la Contraloría del estado Lara, por solicitud de esta Entidad Fiscalizadora Superior, así como en atención a su cuantía y a la cercanía con la capital del Estado.

Observaciones relevantes

La obra “Construcción de 89 Viviendas Unifamiliares, en la Urbanización Eduardo Jiménez, Sector Todo Para el Herrero, Municipio Iribarren”, se ejecutó con un retraso de 156 días, contados desde la fecha de culminación prevista en el contrato (12-03-2002), hasta la fecha en que efectivamente se concluyó (15-08-2002), según se observa en el acta de terminación. Al respecto, es preciso destacar que el contrato establece en una de sus cláusulas un lapso de ejecución de 12 semanas. Ello es producto de una paralización y 2 prórrogas de terminación, que se sustentaron en factores que debieron preverse antes de la suscripción del contrato, lo cual evidencia que FUNREVI no efectuó una adecuada planificación. En este sentido, el artículo 17 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-1997, prevé lo siguiente: “Los planes, programas y proyectos de cada organismo o entidad deben estar en concordancia con los planes nacionales, estadales y municipales, y formularse con base a estudios y diagnósticos actualizados...” Por otra parte, el artículo 64 de las Condiciones Generales de Contratación del estado Lara (Gaceta Oficial del Estado Lara Extraordinaria N° 435, de fecha 09-10-1995), establece: “Es obligación del Contratista inspeccionar el lugar donde se construirá la obra, y estudiar con la debida diligencia los planos y demás documentos técnicos que integran el contrato. Con la firma del documento contractual el Contratista declara haber actuado con pleno conocimiento de las circunstancias del caso, y de los inconvenientes que pudiere presentar la ejecución de la obra, por lo cual no tendrá derecho a reclamación alguna por dificultades de orden técnico, errores, omisiones y otras causas y vinculadas a la documentación técnica preparada por la Gobernación..” Los hechos antes señalados denotan ausencia de controles en la planificación, no obstante lo establecido en el artículo 16 de las Normas Generales de Control Interno que considera la planificación como una función institucional, permanente y sujeta a evaluación periódica, y a su vez, atentan contra los principios de honestidad, transparencia y rendición de cuentas que debe prevalecer en la gestión pública. Esta situación trajo como consecuencia la suscripción de un segundo contrato signado con el N° 2003-012 para la continuación de la construcción de viviendas en la Urbanización Don Eduardo Jiménez, otorgándose a la misma empresa en fecha 23-06-2003, C.A, por un monto total de Bs.F. 150,00 mil, con lo cual se incrementa el monto general de la obra a Bs.F. 845,61 mil.

Se evidenció que los recursos provenientes de la aplicación de la LAEE para financiar el Proyecto denominado: “Terminación de 89 Viviendas Unifamiliares, en la Urbanización Eduardo Jiménez, Sector Todo Para el Herrero, Municipio Iribarren”, se encontraban

inmovilizados en la cuenta de fideicomiso en la entidad bancaria Casa Propia, desde la fecha de su constitución (07-06-2003) hasta el momento de la actuación fiscal (01-12-2006). Al respecto, cabe señalar lo establecido en el artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario de fecha 24-03-2000: “La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas 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.” Esta situación se originó, por cuanto el ente condicionó el inicio de la obra a los resultados derivados del Control Perceptivo practicado por la Contraloría del Estado, lo que trajo como consecuencia, incrementos en los costos, y por ende, la imposibilidad que a la fecha de la presente actuación, se pudiera construir lo inicialmente planificado.

Se constató que fueron adjudicados directamente 4 contratos por un monto de Bs.F. 24,56 millones para la ejecución del proyecto “Construcción de Urbanismo y 1000 viviendas unifamiliares en el Desarrollo Habitacional Villas Productivas Hugo Chávez Frías, Municipio Iribaren del estado Lara”, los cuales por sus características y montos, debieron ser sometidos a un proceso de Licitación General. Al respecto, cabe señalar el numeral 5 del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001), el cual establece: “Que se hubiere cumplido con los términos de la Ley de Licitaciones, en los casos que sea necesario, y las demás Leyes que sean aplicables...” En concordancia con el numeral 2 del artículo 61, de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinaria de fecha 13-11-2001), que prevé lo siguiente: “En el caso de construcción de obras, si el contrato a ser otorgado es por un monto estimado superior a veinticinco mil unidades tributarias (25.000 UT)”. Las referidas adjudicaciones directas se sustentaron en la declaratoria de emergencia en materia de vivienda, según Decreto N° 4163 emanado del ejecutivo estatal y publicado en Gaceta Oficial del Estado Lara N° 3227 de fecha 23-06-2004, en virtud del cual se otorgó la facultad a este ente para hacer la selección de los contratistas bajo el sistema de adjudicación directa para subsanar la emergencia declarada mientras dure la misma. En consecuencia, las adjudicaciones directas atentaron contra una eficiente y transparente gestión administrativa en materia de vivienda, toda vez que se dejaron de considerar ofertas más favorables a los intereses del estado, en cuanto a la calidad, cantidad, precios, capacidad técnica y financiera de la empresa, así como la entrega oportuna de los trabajos requeridos todo ello en beneficio de la colectividad, limitándose por

ende, los principios que deben regir el ejercicio de la función pública previstos en el artículo 141 de la CRBV.

Mediante inspección física, realizada en fecha 28-11-2006, se constató que la obra “Construcción de Urbanismo y 1000 viviendas unifamiliares en el Desarrollo Habitacional Villas Productivas Hugo Chávez Frías, Municipio Iribaren del estado Lara”, se encontraba inconclusa, toda vez que de 673 viviendas previstas en la construcción de los 3 condominios, sólo 336 viviendas (49,93%) estaban concluidas. Situaciones estas reguladas por los artículos 10, 16 y 17 de las NGCI. En relación con estos hechos, es preciso puntualizar que los mismos son producto de deficiencias en la planificación, por cuanto se evidenciaron fallas en el estudio preliminar de la obra, es decir, el estudio de suelos originalmente considerado en la elaboración del proyecto, no contempló aspectos como la existencia de la capa vegetal de espesores importantes y de zona de fango con capacidad portante nula. Por otra parte, la tubería de Hidrolara pasa paralelamente a la pared oeste del lindero dentro de los condominios II y III, lo cual imposibilita la construcción del canal oeste del colector de agua de lluvia y un módulo de viviendas correspondiente al condominio II, problemática que no ha sido solventada. Lo que ha traído como resultado, que a la fecha, no hayan sido atendidas las necesidades de la población a la cual estaban destinados los desarrollos habitacionales, incrementándose el nivel de escasez de viviendas, toda vez que se dejaron de construir un total de 337.

Finalmente, no puede dejar de mencionarse que el estado inconcluso que presentaba la obra en referencia, aunado al hecho que ésta fue adjudicada de manera directa por la Fundación, con base en declaratorias de emergencia, atenta contra los principios de celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad que debe prevalecer en el ejercicio de la función pública, conforme a lo previsto en el artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Conclusiones

Sobre la base de las observaciones formuladas, relacionadas con los procesos administrativos, presupuestarios, financieros y técnicos analizados, se evidenciaron marcadas deficiencias en la planificación inherente a la ejecución de las obras, en detrimento de una eficiente gestión, así como del incumplimiento no justificado por parte de los contratistas, de los lapsos establecidos en los respectivos contratos de obras. Adicionalmente, la falta de planificación, aunada a las debilidades de fiscalización y supervisión sobre la ejecución de los proyectos, trajeron como consecuencia demoras en la

conclusión de los trabajos e incremento en sus costos, menoscabándose el cumplimiento de los principios que deben prevalecer en el ejercicio de la función pública, la cual se deberá desarrollar con base en eficacia, objetividad, honestidad, transparencia, buena fe y confianza, dentro de parámetros de racionalidad técnica y jurídica.

Recomendaciones

En virtud de la importancia de las observaciones señaladas y con el firme propósito de que las deficiencias sean subsanadas en beneficio de una gestión administrativa eficiente y eficaz, este máximo Organismo Contralor recomienda:

Al Gobernador del Estado:

- Abstenerse de decretar estados de emergencia en esa entidad federal, en atención a las decisiones del Tribunal Supremo de Justicia, quien considera que tal materia está reservada al Poder Público Nacional, y que por lo tanto, la facultad para decretar el estado de excepción en todo o en parte del territorio nacional le compete de manera exclusiva y excluyente al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, en virtud de lo previsto en los artículos 337, 338 y 339 de la Carta Magna, en concordancia con los artículos 8, 15 y 16 de la Ley Orgánica sobre los Estados de Excepción, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.261 del 15 de agosto de 2001, no obstante la posibilidad de que se delegue en el Gobernador, entre otras autoridades, la facultad de ejecutar total o parcialmente el decreto, más no para decretar la emergencia.

Al Consejo Directivo de FUNREVI:

- Establecer mecanismos con miras a garantizar, que antes de proceder a la selección de los contratistas, se cumplan los parámetros para ello (de conformidad con lo previsto en la reciente Ley de Contrataciones Públicas, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.895 de fecha 25-03-2008), se garantice la escogencia de las alternativas más óptimas en cuanto a la capacidad técnica y financiera de las empresas escogidas, y economía de las ofertas presentadas sobre la base de precios justos y razonables, en pro de una sana y transparente administración.
- Planificar los proyectos sobre la base de estudios técnicos previos y actualizados, sujetos a políticas que propendan a la utilización racional de los recursos, a los fines de evitar retrasos en la ejecución, entre otras imprevisiones, en detrimento de los costos estimados y las metas previstas, considerando esencialmente que la administración pública está al

servicio de los ciudadanos, y que por lo tanto se deberá dar preferencia a los requerimientos de la población y a la satisfacción de sus necesidades.

- Disponer de adecuados controles internos que permitan adoptar medidas oportunas ante la detección de irregularidades, desviación de los objetivos y metas programadas, o actuaciones contrarias a los principios de legalidad, economía, eficiencia y/o eficacia, honestidad y transparencia, que a su vez incrementen la protección del patrimonio público, minimicen los riesgos de daños contra el mismo, y promuevan la utilización racional de los recursos del estado.
- Activar mecanismos de inspección y supervisión periódica con miras a ejercer una estricta vigilancia y fiscalización en la ejecución de las obras, garantizando que los contratistas presten la más cuidadosa atención en el desarrollo de los trabajos dentro de los plazos fijados, conforme a metas y parámetros previstos en los proyectos, y en caso de prórrogas, que sean debidamente autenticadas.