

## ESTADO ZULIA

### **FUNDACIÓN MERCADOS POPULARES**

#### PROGRAMAS DE ABASTECIMIENTO DE LOS RUBROS ALIMENTICIOS LECHE, POLLO Y AZÚCAR

En fecha 22-01-2005 fue publicado el Decreto N° 24-A, en Gaceta Oficial del Estado Zulia N° 922 Extraordinaria de esa misma fecha, mediante el cual el Gobernador de ese Estado creó la Unidad de Gestión del Programa Mercados Zulianos (MEZUL). Posteriormente, de acuerdo con el principio de descentralización funcional, el Gobernador autorizó mediante Decreto N° 629 de fecha 22-03-2007 (Gaceta Oficial del Estado Zulia N° 1153 Extraordinaria de fecha 24-04-2007) la creación de la Fundación Mercados Populares, adscrita a la Secretaría de Desarrollo Social, cuya Acta Constitutiva y Estatutaria fue registrada en fecha 10-08-2007. En tal sentido, MEZUL pasa a ser una Fundación del Estado, descentralizada funcionalmente de la Administración Pública Estadal, cuyo objeto fundamental es establecer un sistema de distribución y abastecimiento de insumos y suministros de bienes y servicios de primera necesidad, a bajos precios y de excelente calidad, al mayor y detal, necesarios para el mejoramiento de la calidad de vida de los sectores más necesitados

A partir del 18-09-2007, la Fundación Mercados Populares para el cumplimiento de sus funciones, inició con un presupuesto producto de sus ventas de Bs.F. 6,39 millones.

#### **Alcance y objetivo de la actuación**

La actuación se orientó hacia la evaluación de los procesos administrativos, presupuestarios y financieros, relacionados con los programas vinculados con el abastecimiento de los rubros alimenticios leche, pollo y azúcar, así como el grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en dichos programas, durante el año 2007.

Del total de recursos destinados a la compra de los rubros alimenticios leche en polvo (Bs.F. 2,78 millones), pollo (Bs.F. 497,10 mil) y azúcar (Bs.F. 781,00 mil), se seleccionó una muestra mediante el método Azar Sistemático y en atención a su cuantía, en los rubros de leche en polvo Bs.F. 1.29 millones (46,49%), pollo Bs.F. 183,00 mil (36,77%) y azúcar Bs.F. 387,50 mil (49,61%).

#### **Observaciones relevantes**

Se constató que la Fundación, no dispone de manuales de organización, normas y procedimientos debidamente aprobados por las autoridades jerárquicas competentes, en los

cuales se establezcan los distintos pasos y condiciones de las operaciones a ser autorizadas, aprobadas, revisadas y registradas, así como del archivo de los soportes pertinentes. De igual forma, no existen normas e instrucciones escritas que establezcan las funciones de cada cargo, su nivel de responsabilidad y sus relaciones jerárquicas. No obstante, los artículos 36 y 37 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), prevén que es responsabilidad de las máximas autoridades del ente, la organización, establecimiento, mantenimiento y evaluación del sistema de control interno y la obligación que tiene cada entidad del sector público de la elaboración de los manuales correspondientes. Asimismo, el artículo 22 de las Normas Generales de Control Interno prescritas por la Contraloría General de la República (Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-1997), establecen: “Los manuales técnicos y de procedimientos deben ser aprobados por las máximas autoridades jerárquicas de los organismos y entidades. Dichos manuales deben incluir los diferentes pasos y condiciones de las operaciones a ser autorizadas, aprobadas, revisadas y registradas, así como lo relativo al archivo de la documentación justificativa que le sirva de soporte”. En tal sentido, es preciso traer a colación las disposiciones contenidas en el artículo 20 *ejusdem*: “En los organismos y entidades deben estar claramente definidas mediante normas e instrucciones escritas, las funciones de cada cargo, su nivel de autoridad, responsabilidad y sus relaciones jerárquicas dentro de la estructura organizativa, procurando que el empleado o funcionario sea responsable de sus actuaciones ante una sola autoridad.” La causa de este hecho, es que la Fundación se encuentra en el proceso de evaluación de los procesos que se llevaban a cabo en la Unidad de Gestión del Programa Mercados Zulianos (MEZUL), para posteriormente elaborar sus manuales, esta situación evidencia debilidades en el control interno, por cuanto, las máximas autoridades no han sido oportunas en la adopción de las medidas necesarias para aprobar dichos instrumentos del control interno. Tales circunstancias afectan la uniformidad en los procedimientos y dificulta la evaluación de su correcta ejecución, así como la eficacia y eficiencia de la gestión en cuanto a la planificación y presentación de los resultados de las actividades que le corresponde realizar, además de limitar la generación de información relativa a las operaciones, confiable, oportuna, actualizada y acorde a las necesidades del organismo. Además, se debe puntualizar, que al no estar definidas las funciones de cada cargo, puede existir discrecionalidad en el ejercicio de los funcionarios afectando el cumplimiento de los objetivos de control interno, previstos en el artículo 3 de las mencionadas Normas Generales de Control Interno, los cuales

establecen salvaguardar el patrimonio público y garantizar la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información presupuestaria, financiera, administrativa y técnica.

De la inspección física realizada al galpón de la Fundación en fecha 08-05-2008, se evidenciaron deficiencias en el sistema de archivo de la Gerencia de Operaciones, toda vez que se observó que éste no se encuentra organizado, siguiendo un orden cronológico u otros sistema que facilite su oportuna localización, y conservación durante el tiempo estipulado legalmente, para salvaguardar y proteger los documentos contra incendios, sustracción o cualquier otro riesgo, e igualmente, para evitar la reproducción no autorizada, tal como lo prevén los literales a) y b) del artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno: “Todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con suficiente documentación justificativa. En este aspecto se tendrá presente lo siguiente: a) Los documentos deben contener información completa y exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico y otros sistemas de archivo que faciliten su oportuna localización, y conservarse durante el tiempo estipulado legalmente. b) Las autoridades competentes del organismo o entidad adoptarán las medidas necesarias para salvaguardar y proteger los documentos contra incendios, sustracción o cualquier otro riesgo, e igualmente, para evitar su reproducción no autorizada”. Esta situación, al igual que la anteriormente referida también se origina como consecuencia de la ausencia de un Manual de Procedimientos, el cual establezca de manera clara la documentación correspondiente a los soportes de todas las transacciones administrativas y financieras de la Fundación, así como los funcionarios responsables de dichas funciones, lo cual dificulta el ejercicio de control e inciden negativamente en el logro de los objetivos del sistema de control interno, antes citados.

Se constató que para la adquisición de los alimentos, la Fundación contrató con 2 empresas, observándose que el objeto de los compromisos no se corresponde con el objeto de éstas empresas, tal como se desprende del texto de las actas constitutivas, en las cuales se señala: “Construcción y realización de obras y proyectos de la industria de la construcción civil, mecánica, eléctrica, agrónoma y transporte, pudiendo realizar obra que cubra estos campos de acción y entre ellas se enumeran, construcciones civiles en general tales como edificios, urbanizaciones, puentes, muelles, estanques para diferentes usos, carreteras, brocales, estaciones de bombeo y riego, recolectores, estructuras metálicas y sus correspondientes mantenimientos, trabajos de pintura industrial y de vivienda, movimientos de tierras en general estudio de suelos, deforestación, construcción de acueductos y cloacas, así como cualquier instalación petrolera, química, eléctrica, sanitaria o agrónoma, compraventa,

negociaciones, distribución, exportación e importación de mercancías y artículos varios de libre y lícito comercio”. Y “Construcción, remodelación y mantenimiento de estructuras: mecánicas, hidráulicas y eléctricas. La construcción, remodelación y mantenimiento de estaciones de flujo de oxido (tierra/agua). La construcción, remodelación y mantenimiento de tuberías de acero, oleoductos, gasoductos. la construcción, remodelación y mantenimiento de tuberías de PVC (acueductos), tuberías de concreto (colectores). La Construcción, remodelación y mantenimiento de plataformas costa afuera. La construcción, remodelación y mantenimiento de edificaciones industriales, hospitalarias y educativas. La construcción, remodelación y mantenimiento de obras de ingeniería civil, eléctrica y/o electromecánica. Construcción, remodelación y mantenimiento de tanques de hierro para almacenamiento. Servicios de limpieza y mantenimiento industrial de: gabarras de perforación, tanques de almacenamiento de lodos, ripios, fosas de almacenamiento. Servicios de limpieza y mantenimiento de oficinas, escuelas, hospitales. Construcción, remodelación y mantenimiento de jardinería, plazas, parques y avenidas. Manejo y aplicación de productos químicos, tóxico o no, así como plaguicidas, de uso domestico, sanitario o industrial. Manejo y traslado de material de vegetación, ripios, lodos, deforestación y saneamiento ambiental, desechos y productos contaminados o no. Suministro de personal profesional, técnico especializado u obrero. Importación, fabricación, distribución y venta de materiales, mobiliarios y equipos para: oficinas, escuelas, hospitales, médico-quirúrgico, laboratorios, domésticos y residencial, ambulancias y clínicas móviles.”, respectivamente. Asimismo, se verificó en el Registro Nacional de Contratistas, que el objeto principal de dichas empresas es la construcción de obras. En tal sentido, este hecho no guarda relación con lo previsto en el artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Gaceta Oficial N° 36.860 de fecha 30-12-1999), el cual establece: “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.” Tal situación es consecuencia de que la Fundación, no posee manuales de Normas y Procedimientos, el cual prevea los distintos pasos y condiciones relacionados con la selección de empresas, tomando en cuenta el objeto de cada empresa para la cual fue constituida. Hecho que pudo afectar el cumplimiento de las metas del ente, toda vez que dichas empresas no tenían experiencia en el área de los alimentos.

Se constató que los compromisos contraídos por el ente a través de las Órdenes de Compra, fueron adquiridos por un funcionario no competente para ello, toda vez que de acuerdo con

el Acta Constitutiva de la Fundación, en su Cláusula Décima Quinta, establece que el administrador es la persona encargada de administrar, controlar y ejecutar los recursos presupuestarios y no el jefe de compras. Al respecto, el artículo 56 del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, sobre el Sistema Presupuestario (Gaceta Oficial N° 5.781 Extraordinario de fecha 12-08-2005), establece: “Sólo se registrarán como compromisos validamente adquiridos los actos que reúnan los siguientes requisitos: 1. Que sean efectuados por un funcionario competente.(Omissis)”. Esta situación, es originada por cuanto el ente no cuenta con Manuales de Normas y Procedimientos, donde estén establecidos los pasos a seguir antes de proceder a la adquisición de bienes que impliquen compromisos financieros. Este hecho trae como consecuencia, que exista el riesgo inminente de que cualquier funcionario pudiera comprometer los recursos presupuestarios y financieros del ente, sin ser competente para ello, y con el riesgo de que no exista disponibilidad presupuestaria, este hecho evidencia fallas administrativas en el manejo, administración y control de los recursos de la Fundación.

### **Conclusiones**

Sobre la base de las observaciones formuladas, relacionadas con la gestión de la Fundación Mercados Populares del Estado Zulia, en cuanto a los procesos administrativos, presupuestarios y financieros de la muestra analizada a las compras de los rubros alimenticios leche, pollo y azúcar, se concluye que las desviaciones ocurridas, se originaron por debilidades en el control interno tales como: deficiencias en los sistemas de archivo en la Gerencia de Operaciones de la Fundación, ausencia de manuales de organización, de normas y procedimientos que establezcan los pasos, condiciones y responsables de las operaciones administrativas, presupuestarias y financieras en las compras de esos rubros alimenticios. De igual forma; se evidenciaron compras que no se correspondían con el objeto de las empresas proveedoras y compromisos adquiridos por un funcionario que no es competente para ello. Situaciones que inciden negativamente en la gestión operacional de la Fundación, además de afectar los intereses patrimoniales de la entidad federal.

### **Recomendaciones**

A la presidenta de la Fundación Mercados Populares del Estado Zulia:

- Implementar mecanismos que contribuyan a elaborar y aprobar los Manuales de Organización, de Cargos y de Normas y Procedimientos del ente, a fin de garantizar uniformidad en los procesos y establezcan los diferentes pasos, condiciones y responsables de las operaciones a ser autorizadas, aprobadas, revisadas y registradas.

- Establecer un adecuado sistema de archivo en la Gerencia de Operaciones del ente, con el objeto de salvaguardar y proteger los expedientes de las compras, pagos, almacenamiento y distribución de los rubros alimenticios, contra incendios, sustracción o cualquier otro riesgo.
- Contratar empresas especializadas y con experiencia en el área de los alimentos, para realizar las compras de dichos rubros, así como también que cumplan con los requisitos legales correspondientes.
- Asegurarse que los compromisos presupuestarios y financieros del ente, los realice el funcionario competente para ello, con la finalidad de evitar el riesgo de comprometer recursos sin que exista disponibilidad presupuestaria.