

DIRECCIÓN DE CONTROL DEL SECTOR INDUSTRIA, PRODUCCIÓN Y COMERCIO
MERCADOS DE ALIMENTOS, C.A. (MERCAL, C.A.)

COMPRAS DE ALIMENTOS E INSUMOS

Mercados de Alimentos Mercal, C.A. (MERCAL, C.A.) es una empresa del Estado venezolano. Su creación fue ordenada mediante Decreto Presidencial N° 2.359 del 09-04-2003 (Gaceta Oficial N° 37.672 de fecha 15-04-2003) bajo la forma de compañía anónima. Posteriormente, se han producido varias modificaciones estatutarias, siendo la última en fecha 05-10-2005, adscrita al Ministerio de la Alimentación, según Decreto N° 5.022 del 27-11-2006, sobre la Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central (Gaceta Oficial N° 38.574 del 29-11-2006), actualmente Ministerio del Poder Popular para la Alimentación. La sociedad tiene como objeto, la comercialización y el mercadeo al mayor y al detal de productos alimenticios de calidad y alto contenido nutricional, productos de limpieza y aseo personal, textos y útiles escolares y otros productos de lícito comercio, de consumo masivo y de primera necesidad, de origen nacional o internacional, así como la distribución y colocación de los mismos en puntos estratégicos de venta. En ejercicio de su objeto, la empresa podrá construir, adquirir, equipar, instalar y administrar unidades de mercados mayoristas y minoristas, automercados permanentes, pequeños y medianos centros de mercado, depósitos, frigoríficos, centros de acopio, módulos de venta fijos o móviles; realizar actividades que involucren la instalación de megamercados o mercados populares en cualquier parte del país; participar en procesos de contingencia, en programas de incentivo a la producción nacional y en programas sociales para el abastecimiento de alimentos en función del autoabastecimiento y de la seguridad alimentaria de la Nación. La cadena de comercialización de la empresa (Red Mercal) comprende una Red Social, la conforman los siguientes Programas Especiales: Mercal Protección y el Programa Mercal Máxima Protección, que se constituye a su vez de 2 programas, como lo son: Casas de Alimentación y Suplemento Nutricional; y La Red Comercial, cuya operatividad existente se basa en el ejercicio de la administración directa e indirecta, a través de los establecimientos, tales como: Centros de Acopio y los de venta al detal como los Módulos Tipo I, Módulos Tipo II y Supermercales (de administración directa, el personal es contratado por MERCAL, C.A.) y Bodegas Asociadas, Bodegas Móviles, Módulos Tipo II y Supermercales (de administración indirecta, el personal es contratado por Cooperativas).

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a examinar, mediante el análisis selectivo de una muestra aleatoria de transacciones, los procedimientos utilizados por la empresa MERCAL, C.A., para la compra de alimentos e insumos, durante el período 2005-2006, con la finalidad de verificar la legalidad y sinceridad de las referidas compras; igualmente, determinar si los criterios aplicados para las adquisiciones consideraron aspectos relativos a calidad, cantidad, costos y criticidad. A tales fines, se revisaron los siguientes documentos: registro de proveedores, cronogramas de las adquisiciones y 26 expedientes de órdenes de compras de insumos y productos por un monto de Bs.F. 77,13 millones, así como la documentación soporte de las adquisiciones relacionadas con los programas Morral Escolar de Lona y Morral Escolar de Material Plástico Transparente.

Observaciones relevantes

La empresa MERCAL, C.A., efectuó pagos a 6 proveedores a través de 10 órdenes de compra correspondientes a la adquisición de alimentos e insumos, cuyos montos superaban los Bs.F. 294,00 mil equivalentes a 10.000 unidades tributarias (UT), siendo el valor de cada UT de Bs.F. 29,40 (Gaceta Oficial N° 38.116 del 27-01-2005), sin contar con la autorización de la Junta Directiva de la empresa. Adicionalmente, de la revisión efectuada al libro de Actas de Junta Directiva, no se evidenció que ese órgano colegiado haya aprobado o emitido delegación alguna que autorizara al Presidente y/o Gerentes de la empresa, para que ejercieran la competencia de conformar los mencionados pagos. Al respecto, el literal l) de la Cláusula vigésima primera de los Estatutos Sociales de la empresa, referida a los deberes y atribuciones del Presidente, indica que ese funcionario podrá conformar pagos hasta un máximo equivalente a 10.000 UT. Tal situación se debe a debilidades en los mecanismos de control interno de la administración activa, relacionados con el procesamiento de las operaciones sin contar con el debido cumplimiento del trámite autorizador correspondiente; en consecuencia, el Presidente y los niveles gerenciales efectuaron pagos sin contar con las facultades para realizar tales operaciones.

La adquisición de alimentos e insumos, a través de 12 órdenes de compra, se realizó mediante adjudicación directa, procedimiento excepcional de selección de contratistas previsto en el Decreto con Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones (LL), Gaceta Oficial N° 37.325 del 15-11-2001, de acuerdo con el contenido de los puntos de cuenta suscritos por el Presidente y Gerente de la empresa, con base en los supuestos contemplados en los numerales 1 y 4 del artículo 88 de dicha Ley. No obstante, de la revisión efectuada al libro de Actas de Junta Directiva, no se localizó ni fue suministrado el Acto Motivado a que hace

referencia el precitado artículo, que debió emitir la Junta Directiva, mediante el cual dejaría constancia de las razones que justificaron la procedencia del mencionado procedimiento, o en su defecto, acto delegatorio expreso de la referida competencia en los funcionarios que tramitaron y autorizaron las operaciones en *comento*. Al respecto, en el artículo 88 de la citada Ley el cual indica: 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. Las situaciones antes mencionadas, se originaron por ausencia de una apropiada planificación o programación de las adquisiciones por parte de las autoridades de MERCAL, C.A., que permitiera cumplir con el proceso medular de la empresa; aunado a las deficiencias de control interno en los procedimientos inherentes a las compras, por cuanto no se acataron los procedimientos de aprobación y autorización de las operaciones correspondientes. En consecuencia, no se garantizaron los principios de economía, eficiencia, eficacia y prontitud, a cuyo cumplimiento está sujeta la Administración Pública.

De la revisión efectuada a 16 Informes de Gestión, así como, a las Actas de Desincorporación de Mercancías, emitidos por la Gerencia de Control de Calidad durante el año 2005, elaborados en diferentes Centros de Acopio, correspondientes a 9 entidades del país, se evidenció que en 6 de ellas, los productos alimenticios presentaron problemas de calidad, tales como: caducidad del producto; deterioro del empaque; contaminación de gorgojos; descomposición del producto; pérdida de emulsión; presencia de roedores y alteraciones de las características organolépticas, lo que generó la desincorporación de 7,55 millones de kilogramos de productos (mortadela, margarina, caraoatas negras, lactoviso, arvejas, leche, pasta, sal, uvas pasas, cereales, arroz, harina precocida, harina de trigo, azúcar, lentejas, carne, pollo y aceite de soya, entre otros). Tales alimentos, fueron desincorporados por razones de calidad, se comercializaron para consumo animal y/o se trasladaron al relleno sanitario, para su destrucción y desecho, por no ser aptos para el consumo humano. Al respecto, el artículo 79 de las Normas de Buenas Prácticas de Fabricación, Almacenamiento y Transporte de Alimentos para Consumo Humano (Gaceta Oficial N° 36.081 del 07-11-96), establece que las actividades de almacenamiento y transporte de alimentos deben realizarse bajo condiciones que eviten: la contaminación del alimento, la proliferación de microorganismos indeseables en el alimento y el deterioro o daño físico de envases o embalaje. Los hechos antes descritos evidencian que MERCAL, C.A., no implantó un programa adecuado para el saneamiento de los Centros de Acopio; ni procedimientos efectivos para el almacenamiento, manejo y distribución de los productos, lo que incidió negativamente en la preservación de esos

productos, y por consiguiente, no se garantizó la inocuidad en los mismos, su abastecimiento de forma inmediata; aunado al hecho de que se incurrió en pérdidas de valor de los productos, por cuanto fueron negociados para el consumo animal a precios por debajo del costo, o bien, se generó la pérdida total de los mismos por su destrucción.

El Presidente de MERCAL, C.A., otorgó 4 órdenes de compra mediante adjudicación directa para la adquisición del queso amarillo correspondiente al Suplemento Nutricional Especial Decembrino, por un monto total de Bs.F. 7,09 millones, equivalentes a 241.023,38 UT, a cuatro empresas comercializadoras y distribuidoras, invocando el numeral 1 del artículo 88 de la LL, el cual señala: si se trata de suministros requeridos para la continuidad del proceso productivo y del retardo por la apertura de un procedimiento licitatorio pudiera resultar gravemente afectada la continuidad del mismo. Además, de la revisión efectuada al libro de Actas de Junta Directiva de MERCAL, C.A., no se observó la respectiva aprobación por parte de ese órgano colegiado, para que se procediera a tal adquisición, o en todo caso, la autorización para que el Presidente efectuara dicha adquisición, tampoco se localizó ni fue suministrado el acto motivado que debió emitir la máxima autoridad de MERCAL, C.A., mediante el cual se avalara o justificara la procedencia del supuesto excepcional para efectuar la compra vía adjudicación directa. No obstante, se observa, que la no adquisición del citado insumo no impedía la continuidad de los programas; adicionalmente, con base en los montos y en la descripción del producto, por lo que debió procederse mediante la aplicación del mecanismo de licitación general previsto en el numeral 1 del artículo 61 de la LL, o en su defecto, mediante el procedimiento descrito en el numeral 1 del artículo 72 de la citada Ley. Tal situación se debió a las deficiencias en los mecanismos de control interno administrativo de la referida empresa, por cuanto no se previeron ni consideraron los procesos de aprobación y autorización de las operaciones correspondientes, ni las disposiciones contempladas en la normativa legal que rige la materia, lo que conlleva a que las adquisiciones en referencia se efectuaron sin contar con la debida aprobación y autorización por parte de la Junta Directiva de la empresa.

MERCAL, C.A., pagó un total de Bs.F. 4,50 millones a 4 proveedores de queso amarillo, por la cantidad de 256.549,46 kg., en tanto que facturó a la Fundación Programa de Alimentos Estratégicos (FUNDAPROAL) por esa compra Bs.F. 2,46 millones, es decir, Bs.F. 2,04 millones por debajo del costo real, hecho corroborado a partir de la revisión efectuada a las facturas. Al respecto, el artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, (Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario del 24-03-2000), señala que 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 se generó por la ausencia de medidas o correctivos necesarios por parte de los niveles directivos y gerenciales de MERCAL, C.A., en virtud de la variación de precios experimentado por los productos, a los fines de compensar el incremento del costo de adquisición. En consecuencia, MERCAL, C.A. incurrió en una pérdida de Bs.F. 2,04 millones, como consecuencia del diferencial entre el precio ofertado por esta empresa a FUNDAPROAL y los precios cancelados a las empresas proveedoras del producto.

La contratación efectuada por la Presidenta de MERCAL, C.A., con 3 empresas, por un total de Bs.F. 17,56 millones, para adquirir 500.000 morrales con sus respectivos insumos, en atención al Programa Morralito Escolar de Material Plástico Transparente, se realizó sin contar con la autorización de la instancia competente, es decir, la Junta Directiva, como máxima autoridad, por cuanto de la revisión efectuada al libro de Actas de Junta Directiva, no se evidenció que ese órgano colegiado haya aprobado o emitido delegación alguna que autorizara a la Presidenta de la empresa, para la referida contratación. Es importante señalar, que de esta contratación se pagó de Bs.F. 8,78 millones. Al respecto, el literal g) de la Cláusula Vigésima Primera de los Estatutos Sociales de la empresa, refieren los deberes y atribuciones del Presidente, indicándole que podrá celebrar y ejecutar, así como rescindir o resolver, toda clase de contratos, actos o negocios jurídicos relacionados con su giro social previa aprobación de la Junta Directiva. Asimismo, los numerales 1 y 3 del artículo 57 del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), sobre el Sistema Presupuestario, (Gaceta Oficial N° 5.592 Extraordinario del 26-02-2002), establecen que sólo se registrarán como compromisos válidamente adquiridos, los actos que reúnan los siguientes requisitos: que sean efectuados por un funcionario competente y que hayan sido dictados previo cumplimiento de las normas y procedimientos vigentes, en concordancia con el artículo 54 de la LOAFSP, (Gaceta Oficial N° 37.978 del 13-07-2004), el cual indica que ningún pago puede ser ordenado sino para pagar obligaciones válidamente contraídas y causadas, salvo lo previsto en el artículo 113 de esa Ley. Tal situación se debe a debilidades de control interno de la administración activa, relacionados con el procesamiento de las operaciones sin contar con el debido cumplimiento del trámite autorizador correspondiente. En consecuencia, la Presidenta efectuó la adquisición de los morrales sin contar con la facultad para realizar tales operaciones, lo cual demuestra la no observancia y cumplimiento de los niveles autorizatorios en materia de selección de contratista y ejecución de contratos.

Conclusiones

La empresa presentó debilidades de control interno en los procesos administrativos y operativos, relacionadas con la aprobación de las normas y procedimientos internos, así como, la inobservancia de la normativa legal y reglamentaria que la rige; situaciones que no garantizaron la salvaguarda de los recursos manejados por la empresa.

Adicionalmente, se determinó la ausencia de autorización o delegación emitida por la Junta Directiva de MERCAL, C.A., o en todo caso, del órgano ejecutivo competente, donde se facultara al Presidente para conformar pagos mayores a los límites establecidos en los Estatutos Sociales. Asimismo, no se evidenciaron los actos motivados que justificaran la adquisición de alimentos e insumos mediante adjudicación directa; además, en las adquisiciones de los productos alimenticios que excedían las 1.100 UT, no iniciaron los procesos de licitación selectiva o general respectivos. Por otra parte, se evidenciaron fallas en la vigilancia y control de las actividades dirigidas al aseguramiento del control de calidad de los productos despachados por la empresa.

Recomendaciones

La Junta Directiva de MERCAL, C.A., debe:

- Girar instrucciones a las dependencias administrativas que intervienen en el proceso de compras, para que formulen e implanten mecanismos de revisión, que permitan verificar el cumplimiento del trámite autorizador correspondiente, a los fines de que todo proyecto de adquisición de productos alimenticios e insumos, sea aprobado por la autoridad competente, de acuerdo con el nivel de autorización establecido.
- Dar las instrucciones pertinentes, para planificar o programar la adquisición de bienes e insumos, con el propósito de adelantar los procesos licitatorios necesarios, lo cual coadyuvará a garantizar la selección de la oferta más conveniente, en cumplimiento de los principios de economía, transparencia, honestidad, igualdad, compatibilidad y publicidad. Adicionalmente, crear y aplicar mecanismos de evaluación periódica sobre la planificación, a los efectos de incorporar oportunamente los ajustes necesarios.
- Girar directrices dirigidas a efectuar el requerimiento y control oportuno a los procesos de almacenamiento, manejo y distribución de productos, así como a optimizar los mecanismos de control de calidad sobre los proveedores que comercializan en la red MERCAL, C.A., con la finalidad de determinar oportunamente las desviaciones en las medidas de inocuidad y salubridad de los alimentos, a los efectos de implementar medidas

diligentes, en caso de incumplimientos de la normativa legal y sublegal en materia de control de calidad.