

DIRECCIÓN DE CONTROL DEL SECTOR SERVICIOS

INSTITUTO AUTÓNOMO CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA (CONAVI)

EJECUCIÓN DE PROGRAMA DE VIVIENDA

El Instituto Autónomo Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) fue creado por Ley de Política Habitacional (LPH), Gaceta Oficial N° 4.124 del 14-09-89, y a partir del 01-01-99 tuvo carácter de Instituto Autónomo (Gaceta Oficial N° 36.575 del 05-11-98). Posteriormente, quedó bajo la tutela del Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat, según Decreto N° 3.126 de fecha 15-09-2004 (Gaceta Oficial N° 38.024 del 16-09-2004), es de señalar, que a través de la Ley de Supresión y Liquidación del CONAVI, (Gaceta Oficial N° 5.833 Extraordinario del 22-12-2006), el Ejecutivo Nacional ordenó suprimir y liquidar dicho Organismo. En consecuencia, la Junta Liquidadora designada al efecto, procedió a llevar a cabo las funciones para el cumplimiento del referido mandato. El Ejecutivo Nacional presentó a la Asamblea Nacional los Proyectos de leyes especiales de la supresión y liquidación del CONAVI, así como, la creación de una Junta Liquidadora. A tales efectos, la Dirección del CONAVI, según Resolución N° 001 (Gaceta Oficial N° 38.205 del 09-06-2005), la ejerció una Junta Liquidadora, cesando así, las funciones de la Junta Administradora. El Programa VIII denominado “Atención Habitacional para Familias Damnificadas o en situación de Riesgo Inminente”, fue creado por el CONAVI mediante Resolución N° 013-2005 del 23-11-2004, (Gaceta Oficial N° 38.104 del 11-01-2005), cuyo objeto principal era: la Adquisición y construcción de viviendas unifamiliares y/o multifamiliares, el alquiler de viviendas para ser adjudicadas a familias damnificadas consideradas como sujeto de atención especial, por eventos naturales u otros tipos de siniestros, así como, a las que se encuentren en una situación de riesgo inminente, dicha Resolución fue reformada parcialmente según Resolución N° 11 dictada por el CONAVI, en fecha 22-02-2005 (Gaceta Oficial N° 38.134 del 24-02-2005) y Resolución N° 017-2005 del 20-04-2005, (Gaceta Oficial N° 38.182 del 09-05-2005). El citado Programa sería financiado con recursos provenientes del Fondo de Aportes del Sector Público (FASP), así como, otras fuentes de recursos, y tendría carácter no reproductivo, de conformidad con lo establecido en el numeral 1° del artículo 16 de la Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (LSVPH). Actualmente, el CONAVI cesó sus funciones y entregó Acta de Transferencia en fecha 22-11-2007 al BANAVIH, con ocasión del proceso de Supresión y Liquidación.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a la revisión y análisis de las operaciones administrativas realizadas por el CONAVI, relacionadas con la ejecución del Programa VIII denominado “Atención Habitacional para Familias Damnificadas o en situación de Riesgo Inminente”, así como los recursos utilizados para su ejecución, durante el período 2005 al 2007.

Observaciones relevantes

La Unidad Operativa de Ejecución (UOE) del extinto Consejo Nacional de la Vivienda, no suministro información relacionada con el Presupuesto de Ingresos y Gastos correspondientes a los ejercicios económicos 2005 al 2007, correspondiente al referido Programa VIII, lo que limita el análisis y manejo de la información oportuna por parte del CONAVI, imposibilitando a este Organismo Contralor disponer de la información pertinente, a los fines de precisar la situación presupuestaria y financiera la cual es indispensable a los efectos de considerar el monto de los recursos asignados y su aplicación en el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa VIII. No obstante, lo previsto en el artículo 3, literal b, de las Normas Generales de Control Interno (NGCI) Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97. En este sentido, se debe señalar que la ausencia de documentos, así como, las fallas en la organización de estos, incide desfavorablemente en el control adecuado que debe existir en todo organismo, por cuanto el objetivo de los archivos de la administración pública es, en esencia, la conservación y disposición de la documentación de manera organizada útil, confiable y oportuna. Tales situaciones, imposibilita determinar el monto real de recursos presupuestarios y financieros invertidos, así como, constatar si se dio cumplimiento a los procedimientos previstos en la normativa legal, que rigen en materia de planificación, control presupuestario y financiero.

No se evidenció el documento mediante el cual se aprobó el Manual de Normas y Procedimientos para regular los distintos procesos llevados a cabo por el CONAVI relacionados con la ejecución del citado Programa VIII, vinculados con: a) La selección y calificación de los beneficiarios; b) Emisión, custodia, traslado y cancelación de cheques para el pago de viviendas y c) la adjudicación y entrega final de las viviendas a los beneficiarios del referido Programa VIII. No obstante, lo establecido en el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF) Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001. Asimismo, el artículo 134 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 38.198 del 31-05-2005, en concordancia con el artículo 36 de la precitada

LOCGRSNCF, así como, lo señalado en el artículo 8 literal a) y 22 de las NGCI. Situación que obedeció a la ausencia de implantación de un sistema de control interno y de elementos básicos de planificación para el Programa VIII por parte del CONAVI y a la premura con que fueron dispuestos los recursos financieros, los cuales debían ser entregados a las familias damnificadas o en situación de riesgo. En este sentido, es importante indicar que el no contar con los instrumentos normativos formalmente aprobados por las máximas autoridades del CONAVI generó la discrecionalidad en la ejecución de las actividades llevadas a cabo por las diferentes unidades del Instituto, específicamente las vinculadas a la ejecución del Programa VIII y limitó al CONAVI ejercer el adecuado control de los procedimientos que se debían ejecutar, lo que incidió en la evaluación de los procesos y no garantizó el correcto desempeño de su gestión administrativa.

No se evidenció una planificación que orientara la ejecución del Programa VIII, que incluyera entre otros aspectos, un censo de las familias damnificadas, llevado a cabo por el CONAVI, donde se dejara constancia de su condición de beneficiarias del citado Programa y los recursos necesarios para su ejecución. Tal situación obedeció a las fallas de coordinación e improvisación por parte del Instituto, sobre el número de familias a ser atendidas a causa de los eventos naturales y otros siniestros que se encuentren en situación de riesgo inminente, así como, la falta de un sistema integrado para controlar y evaluar el proceso administrativo que permitiera realizar el control y seguimiento para la adjudicación de viviendas a familias realmente necesitadas, y la falta de comunicación existentes entre los distintos organismos que adelantan la Política Habitacional. No obstante, el artículo 75, numeral 15 de la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (LRPVH), Gaceta Oficial N° 38.182 del 09-05-2005. Asimismo, el principio de funcionamiento planificado y control de la gestión y de los resultados contenidos en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), Gaceta Oficial N° 37.305 del 17-10-2001. La situación antes señalada, no garantiza la transparencia en el proceso de adjudicación de viviendas, ya que la inexistencia de una planificación coherente que contenga el censo de las familias damnificadas, trae como consecuencia que se desconozca el número de personas que requieren ser atendidas (meta-objetivo) y los recursos necesarios para su cumplimiento.

El CONAVI a través de su Junta Liquidadora no realizó una efectiva evaluación y selección de las ofertas de viviendas a ser adquiridas a través del Programa VIII, demostrable mediante la documentación legal que compruebe la propiedad de la vivienda, al otorgar recursos para la adquisición de un bien inmueble que se encontraba presuntamente arrendado, es decir, casas de 2 niveles o más en donde se asignaba un piso por familia, sin llevar a cabo la debida

individualización del inmueble, de conformidad con lo establecido en la Ley de Arrendamiento Inmobiliario en su artículo 44 referido a que el propietario deberá notificar al arrendatario, mediante documento auténtico, su voluntad de vender y los artículos 35 y 39 de la LOCGRSNCF, los cuales reseñan el control interno y a la vigilancia sobre el cumplimiento de las normas constitucionales y legales que deben ejercer las autoridades administrativas. El no contar con el debido control y seguimiento de los procedimientos que debían ejecutarse y la toma de decisiones apresuradas que buscan resolver problemas puntuales y no estructurales, incidió negativamente en la evaluación de los procesos y no garantizó el correcto desempeño de la gestión administrativa de ese Instituto.

Se evidenció el extravío de 3 cheques por Bs.F. 210,00 mil los cuales fueron presuntamente sustraídos de las oficinas del CONAVI y cobrados por personas distintas a los beneficiarios por medio de cédulas falsas, encontrándose diferencias en cuanto a la firma y fisonomía de las personas, tal como se desprende de la comparación realizada entre las cédulas de identidad suministradas por los oferentes de las viviendas y las cédulas de identidad de las personas que efectuaron el cobro de los cheques en las entidades financieras respectivas. Asimismo, se evidenció el presunto extravío de las oficinas del CONAVI de otros 4 cheques por Bs.F. 188,00 mil emitidos por el ente a través de una entidad financiera y cobrados por personas distintas a los beneficiarios (Oferentes), por cuanto se constató que se realizaban actos públicos para la entrega de los mismos, fuera de las instalaciones del ente, y cuando no eran retirados en dicho evento se presume que eran devueltos al mismo para su guarda y custodia.

Tal situación obedece a que el Instituto no fue diligente en la adopción de las medidas o controles necesarios para salvaguardar y proteger los documentos financieros contra sustracción o cualquier otro tipo de riesgo lo que nos indica que las oficinas del instituto no tenían las condiciones de seguridad correspondientes. No obstante, lo establecido en la Resolución N° 017-2005 del 20-04-2005, (Gaceta Oficial N° 38.182 del 09-05-2005), así como lo previsto en el artículo 134 de la LOAFSP. La situación antes descrita no garantiza la transparencia en los procesos llevados a cabo por el CONAVI en la ejecución del Programa VIII, ni la Salvaguarda del Patrimonio Público, toda vez que no se evidenció la implementación de un eficiente control por parte del Comité Técnico Multidisciplinario.

No se evidenció en la UOE un sistema adecuado de archivo que permita clasificar y organizar los documentos de forma cronológica y geográfica, además están ubicados en un espacio físico inadecuado, lo que no garantiza el resguardo y confidencialidad de la

información, así como su cuidado, mantenimiento y eficiente manejo, limitando el ejercicio de las funciones tanto del instituto como de los Órganos de Control Fiscal. En este sentido, se debe señalar que la ausencia de documentos, así como, las fallas en la organización de éstos, incide desfavorablemente en el control adecuado que debe existir en todo organismo, por cuanto el objetivo de los archivos de la administración pública es, en esencia, la conservación y disposición de la documentación de manera organizada, útil, confiable y oportuna de forma tal que sea recuperable para uso del Estado en servicio de los particulares tal como lo establece el artículo 141 LOAP, en concordancia, con lo previsto en el artículo 23 de las NGCI, así como, el artículo 131 de la LOAFSP. La situación antes mencionada deja de manifiesto la ausencia de una base de datos o un sistema integrado o digitalizado que permitiera la custodia y salvaguarda de la información generada por el instituto relacionada con la ejecución del Programa. Tal contexto evidencia debilidades en cuanto al control y resguardo de los documentos que tenía a su cargo el Instituto que incide en la organización y en el desarrollo de las actividades que ejecutaba el CONAVI.

No se evidenció en los listados de beneficiarios del Programa VIII, suministrados por la UOE, mediante respaldo digital, la ubicación de los inmuebles adjudicados, información útil a los efectos de llevar un registro de las familias beneficiarias del Programa. No obstante, los artículos 248 y 249 de la LRPVH. Por otra parte, los artículos 3 literal a), 23 literal b) y 32 literales c) y f) de la NGCI. Estas situaciones se suscitaron por cuanto el ente no diseñó un sistema adecuado de archivo o un sistema integrado para controlar y evaluar los procesos administrativos para la ubicación de las viviendas a ser adjudicadas que permitiera la obtención de información oportuna, confiable y actualizada de las gestiones realizadas por el ente en cuanto al otorgamiento de viviendas y su ubicación, asimismo, la UOE no se contaba con un histórico digitalizado completo con información veraz y oportuna, ni base de datos sobre la cual apoyarse y que permitiese obtener la documentación respectiva. Adicionalmente, las autoridades competentes del organismo o entidad deberán establecer controles para los sistemas administrativos, financieros y técnicos, a los fines de asegurar que los datos procesados y la información producida sean consistentes, completos y referidos al período que se trate, así como la protección y salvaguarda contra pérdidas de la información procesada. Las situaciones antes descritas, no garantizan la transparencia en el proceso de adjudicación, ya que la inexistencia de información oportuna, confiable y actualizada, de las gestiones realizadas por el CONAVI en cuanto al otorgamiento y la ubicación de las viviendas adjudicadas, limita las acciones de control y supervisión que por Ley le compete ejercer a la administración del CONAVI y a los órganos de control fiscal en lo

relativo a la exactitud, legalidad y sinceridad de la información. Asimismo, la inexistencia de una base de datos consistente que controle las asignaciones de viviendas a las familias que realmente las necesitan, incidiendo negativamente en la consecución del Derecho Social previsto en el artículo 82 de la Carta Magna.

Conclusiones

El CONAVI no ejerció un adecuado control Interno, que le permitiera ejercer un apropiado control y seguimiento sobre los recursos efectivamente recibidos, comprometidos, ejecutados y por ejecutar, correspondientes al Programa VIII, no se evidenció información pertinente, a los fines de precisar la situación presupuestaria y financiera y su aplicación en el cumplimiento de los objetivos y metas del referido Programa; no suministro los Manuales de Normas y Procedimientos instrumento normativo que debió ser aprobado por las máximas autoridades del Instituto lo cual generó la discrecionalidad en la ejecución de las actividades vinculadas al Programa; fallas de Coordinación e improvisación por parte del Instituto, sobre el número de familias a ser atendidas, así como la falta de un sistema integrado para controlar y evaluar el proceso administrativo que permitiera el control y seguimiento para la adjudicación de viviendas, así como, la falta de comunicación entre los diferentes organismos que adelantan la Política Habitacional; no implementó controles para Salvaguardar y proteger los documentos financieros contra sustracción, extravío o cualquier otro tipo de riesgo. Así mismo, no existe un sistema de archivo que le permita clasificar y organizar los documentos de forma cronológica y geográfica, en cuanto al censo de las familias damnificadas, listados de Beneficiarios y adjudicatarios beneficiarios de viviendas. Las situaciones antes descritas no garantizan la transparencia en los procesos llevados a cabo por el CONAVI en la ejecución del Programa VIII, ni la Salvaguarda del Patrimonio Público, en detrimento de la labor social del instituto, a los fines de atender la demanda de soluciones habitacionales que requiere la sociedad, incidiendo negativamente en la consecución del Derecho Social previsto en el artículo 82 de la Carta Magna.

Recomendaciones

Se exhorta al Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat, lo siguiente:

- Avocarse a subsanar las fallas y deficiencias observadas en relación con el control interno necesario a los fines de disponer de la información pertinente, relacionada con el manejo adecuado de los recursos asignados y su aplicación en el cumplimiento de los objetivos y metas de los Programas dirigidos a dar soluciones habitacionales a las familias de escasos

recursos o que se encuentren en una situación de riesgo inminente, así como lo concerniente con la adjudicación de viviendas en el ámbito nacional.

- Elaborar de manera efectiva una plataforma organizada para asegurar que el ente que tenga la competencia de adjudicar viviendas procure dar respuestas a las necesidades de la colectividad, a través de la satisfacción de la demanda, con miras a la creación de una dependencia que se encargue de la asignación de viviendas a nivel nacional, a través de la implantación de un sistema digitalizado adecuado y pertinente, que permita conocer de forma veraz y oportuna la información relacionada con dicho proceso.
- Girar las instrucciones necesarias, a fin de asegurar y establecer un sistema de archivo de la documentación de manera de organizar, conservar y disponer de la información oportunamente, permitiendo que todas las transacciones administrativas y financieras estén plenamente justificadas y con respaldo suficiente manteniendo un orden cronológico que facilite su ubicación en el tiempo.
- Instar a las dependencias encargadas de dar soluciones habitacionales a nivel nacional, a generar mecanismos que le permitan ejercer un adecuado control y seguimiento sobre las mismas, a los efectos de garantizar el correcto desempeño de la gestión administrativa, y la transparencia en el referido proceso.