

## DIRECCIÓN DE CONTROL DEL SECTOR SERVICIOS

### FONDO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO (FONDUR)

#### CONTRATOS DE OBRAS

FONDUR fue creado mediante Ley (Gaceta Oficial N° 30.790 del 09-09-75), como un instituto autónomo con personalidad jurídica, autonomía funcional y patrimonio propio, distinto e independiente de la República. Fue suprimido el 31-07-2008 por disposición de la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, (LRPVH), Gaceta Oficial N° 5.867 Extraordinario del 28-12-2007, Título VII-Disposición Transitoria Primera. Actualmente, las obras de FONDUR se encuentran a cargo de la Unidad Operativa de Ejecución de FONDUR (UOE- FONDUR), la cual fue creada mediante Resolución N° 008 del 17-01-2008 del Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat (MINVIH), Gaceta Oficial N° 38.853 del 18-01-2008.

La urbanización se encuentra ubicada en el Municipio Diego Ibarra, estado Aragua, específicamente en la carretera Maracay-Mariara. Está conformado por áreas residenciales, cuyas viviendas son de 3 tipos: unifamiliares adosadas, *town house* y tetra familiares construidas en estructura metálica. Cuenta con servicios urbanos de infraestructura, con sus respectivas aceras y brocales; servicio eléctrico y el sistema de recolección de aguas servidas. Esta urbanización es conocida actualmente con el nombre de “Antonio José de Sucre”. Actualmente, cuenta con 1.848 viviendas, totalmente construidas.

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

La actuación se orientó a la evaluación de 3 contratos de obras por Bs.F. 23,46 millones (98,73% del total suscrito, es decir 5), suministrados por la Gerencia de Proyectos y Construcción de FONDUR, relacionados con la construcción de la Urbanización Base Sucre, así como, el avance físico de los trabajos realizados durante los años 2005 y 2006.

#### **Observaciones relevantes**

FONDUR no planificó el número de viviendas a ejecutar, para el desarrollo habitacional Base Sucre, por cuanto en los planes operativos de los años 2005 y 2006, se observó que se programó ejecutar obras por un monto total de Bs.F. 26,04 millones a través de la Operación Remate I (recursos PDVSA-CVP), para la ejecución de obras varias, discriminada de la manera siguiente: para el año 2005, la culminación de 68 viviendas tipo tetra, la conformación, rectificación de talud y demoliciones, así como, la cancelación de valuaciones pendientes por un monto total de Bs.F. 4,01 millones y para el año 2006 la construcción de 200 viviendas bifamiliares, urbanismo y ampliación de la planta de tratamiento de agua

servida y sistema de agua potable por la cantidad de Bs.F. 22,04 millones. Situación debida a fallas en la planificación, control y seguimiento por parte de FONDUR sobre las obras previstas para el desarrollo habitacional. No obstante, los artículos 16 y 17 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97 relativo “a la planificación como función institucional permanente y sujeta a evaluación periódica”, en concordancia, con el artículo 50 de la Ley Orgánica de Planificación (LOP), Gaceta Oficial 5.554 Extraordinario del 13-01-2001, establece: “Cada uno de los órganos y entes de la Administración Pública deben elaborar su respectivo Plan Operativo donde se concreten los programas, proyectos y acciones a desarrollar en el año fiscal correspondiente, en conformidad con las directrices del Plan Operativo Anual Nacional”. Tales situaciones, no permiten constatar si se dio cumplimiento a los procedimientos previstos en la normativa legal, que rigen en materia de planificación toda vez que no se logro determinar el total de las metas previstas por año ni conocer con exactitud si la construcción del desarrollo habitacional Base Sucre, se efectuó bajo parámetros de eficiencia, eficacia y economía.

No se evidenció el proyecto de ingeniería (original ni modificado) de la citada urbanización, ni la memoria descriptiva general, que detalle las características del urbanismo y las viviendas. No obstante, los artículos 80 y 72 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU) y su Reglamento, (Gacetas Oficiales N° 33.868 del 16-12-87 y N° 34.678 del 19-03-91), respectivamente, establecen: “La realización de urbanizaciones y edificaciones requerirá la existencia de un proyecto el cual deberá contener, con precisión suficiente para su ejecución, todos los elementos y características de la obra, determinados según las normas y procedimientos técnicos aplicables, debiéndose ajustar a las variables urbanas fundamentales y a las demás regulaciones” así como, los artículos 2, literal a y 13 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO) Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario del 16-09-96, establecen: “forman parte del contrato, los documentos técnicos, entre otros, los planos y especificaciones de la obra a ejecutar y demás documentos que entregue el ente Contratante al Contratista”. La referida situación evidencia debilidades en el proceso de planificación de la citada urbanización que ha ocasionado atrasos en su ejecución y el incumplimiento de los lapsos de ejecución y el encarecimiento de la obras en razón de la contratación de obras complementarias.

No se evidenciaron los permisos de construcción y habitabilidad, para la ejecución de la referida urbanización, suscritos por la Dirección de Ingeniería Municipal del Estado Aragua. No obstante, los artículos 84 y 95 de la citada LOOU señalan “Para iniciar la construcción de un urbanismo se requerirá del respectivo Órgano Municipal, la aprobación previa del

proyecto, en la cual se deja constar que el mismo se ajusta a las variables urbanas” y “A la terminación de las obras sin que hubiere pendiente objeciones del Municipio, el profesional responsable de su ejecución firmará una certificación en la que hará constar que la misma se ejecutó en un todo de conformidad con las variables urbanas fundamentales y con las normas técnicas correspondientes...”, así como, “la referida certificación y los planos definitivos de la obra deberán estar firmados por la respectiva Autoridad Municipal y por el Propietario, los cuales serán suficientes a los fines de la habitabilidad” y artículo 37 de las citadas CGCEO, indica: “el ente contratante tramitará la obtención de los permisos, las servidumbres de paso y los derechos que fueren necesarios para la ejecución de la obra”. Cabe destacar que los respectivos permisos, en el proceso de la planificación de la urbanización, previa a la suscripción de los contratos, constituyen requisitos indispensables para constatar que el proyecto se ajusto a las variables urbanas establecidas al iniciar la contratación y posteriormente para su entrega a la población que demanda viviendas dignas.

No se evidenció la Fórmula Polinómica debidamente aprobada por la Junta Administradora, como mecanismo para el reconocimiento de precios en los contratos de obras de la citada urbanización. Debido a que la citada Gerencia no contaba con una División de Costos, la cual debería encargarse de revisar los precios de los contratos y sus posibles variaciones. No obstante, los artículos 2, numeral 7 y 62 de las referidas CGCEO establecen “la fórmula polinómica forma parte de la documentación del contrato de la obra” y “la variación de precios por el sistema de fórmulas polinómicas será de acuerdo a las normas generales o particulares que dicte el ente contratante” y la Resolución de la Junta Administradora de FONDUR N° SG-6.806, Sesión N° 1.158 del 05-09-2002, indica “el mecanismo para el reconocimiento en las variaciones de los precios será a través de la fórmula polinómica establecida por el instituto”. Situación que limita las acciones de control y supervisión que le corresponde por ley a la administración del Instituto y a los órganos de control fiscal, debido a la dificultad para conocer los aspectos particulares establecidos por el ente contratante para la reconsideración de precios.

No se evidenciaron en los expedientes de los contratos de obras N° CJ-C-06-095 y N° CJ-C-06-261, la documentación siguiente: Acta de Aceptación Provisional, Acta de Recepción Definitiva y Cuadro de Cierre, no obstante, que las Actas de Terminación se firmaron en fecha 28-02-2007 y 27-03-2007, respectivamente. Condición que no se ajusta a los artículos 2, 93, 106 y 109 de las citadas CGCEO, toda vez que se infiere que la citada Gerencia no ha efectuado la inspección general a la obra y por tanto, no ha comprobado si la misma presenta defectos en su construcción a los efectos de dar conformidad sobre la ejecución de los

contratos, proceder a la elaboración y firma de las citadas actas, las cuales formar parte integrante del expediente del contrato de la obra y finalmente realizar los pagos finales, la liberación de la fianzas y el finiquito contable de los contratos de obras. Por otra parte, el artículo 23, literal a de las referidas NGCI, señala: “todas las transacciones, operaciones financieras, presupuestarias y administrativas, deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa...”. Tales situaciones se deben a fallas de control interno de la citada Gerencia sobre la administración y supervisión de las obras a su cargo. Lo que limitan a los órganos de control fiscal verificar la legalidad, sinceridad y localización oportuna de la referida documentación y no permite determinar el cumplimiento de los lapsos establecidos en la normativa vigente.

FONDUR no dispone de los listados de los adjudicatarios de las viviendas de la Urbanización Base Sucre. Tal situación obedece a la falta de una base de datos o un sistema integrado para controlar y evaluar el proceso administrativo para la adjudicación de viviendas y a la falta de coordinación, colaboración y comunicación existente entre las distintas dependencias del Fondo. No obstante, el artículo 75, numeral 15 de la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (LRPVH), Gaceta Oficial N° 38.591 del 26-12-2006, indica: “se debe sistematizar la captación de la demanda e implementar el sistema de elegibilidad de beneficiarios y adjudicación de vivienda” y el artículo 30 de las citadas NGCI, establece “se debe implementar y mantener un sistema de comunicación y coordinación que provea información relativa a las operaciones, confiable, oportuna, actualizada y acorde con las necesidades del organismo”. Dicha situación no garantiza la transparencia en el proceso de adjudicación, ya que la inexistencia de un registro de beneficiarios y adjudicatarios, no permite determinar el número de personas registradas ni de viviendas asignadas, limitando las acciones de control y supervisión que por Ley le compete ejercer a la administración del Instituto y a los órganos de control fiscal en lo relativo a la exactitud, legalidad y sinceridad de la información.

No se evidenció, los documentos de protocolización de las viviendas de la Urbanización Base Sucre. No obstante, los artículos 96 y 97 de la citada LOOU señalan: “Para la protocolización de los documentos se deberá presentar ante la Oficina Subalterna de Registro correspondiente, la constancia de certificación de las variables urbanas y los planos de la obra, sin perjuicio de los demás documentos que fija dicha Ley”. Dicha situación no le garantiza a los adjudicatarios que allí residen, la propiedad de las viviendas, por cuanto no cuentan con el documento que los acredite ante el Registro competente como propietarios de las viviendas.

No se evidenciaron los informes de inspección (años 2005 y 2006), relacionados con la ejecución de las obras de la citada urbanización. Debido a que dichos informes no reposan en un expediente debidamente conformado por contrato y archivado en orden cronológico. Al respecto, el artículo 23, literal b, de las nombradas NGCI señala: “todas las transacciones, operaciones financieras, presupuestarias y administrativas, deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa”. Tal situación limita las acciones de control y supervisión que por Ley le compete ejercer a la administración del Instituto y a los órganos de control fiscal en lo relativo a la exactitud, legalidad y sinceridad de la información.

De un total de 1.848 viviendas que conforman la referida urbanización se constató que 820 adjudicatarios (44,37%) han efectuado modificaciones a las fachadas externas de las viviendas sin la debida autorización por parte de FONDUR. No obstante, la cláusula tercera del certificado de adjudicación de vivienda otorgado al adjudicatario, señala: “el adjudicatario manifiesta estar en conocimiento que no podrá realizar modificaciones ni a la estructura ni a la fachada, ni al parcelamiento del lote del terreno en la cual se encuentre la vivienda...”. Lo que evidencia fallas de control y supervisión que debe ejercer la referida Gerencia en el sentido de velar que los adjudicatarios de las viviendas, no alteren la armonía y estética de la urbanización.

### **Conclusiones**

Como resultado de la evaluación administrativa y técnica de los contratos de obras suscritos por la Gerencia de Proyectos y Construcción de FONDUR, durante los años 2005 y 2006, para la Construcción de las urbanizaciones Base Sucre, ubicado en el Estado Aragua respectivamente, esta Contraloría General de la República, observó debilidades vinculadas con el sistema de control interno, toda vez que no se estimaron las metas físicas ni los recursos necesarios para la conclusión oportuna del citado desarrollo habitacional; en los expedientes de los contratos de obras no reposan documentos tales como: permisos de construcción y habitabilidad, la formula polinómica, las Actas de Aceptación Provisional y Definitiva y Cuadros de Cierre, debidamente aprobados por el ente contratante; no se han conformado expedientes relacionados con los informes de inspección de la referida urbanización y fallas de control y supervisión que debe ejercer la citada Gerencia en velar que los adjudicatarios no alteren la armonía y estética de la urbanización.

Existen fallas en cuanto a la planificación de las obras, toda vez, que la citada Gerencia suscribió los contratos de la citada urbanización, sin contar con el proyecto integral de

ingeniería, ocasionado la suscripción de contratos adicionales con el objeto de concluir las obras complementarias para la conclusión de viviendas y urbanismo.

Por otra parte, se observa que el Fondo no lleva un adecuado control y registro sobre los beneficiarios de las viviendas de la citada urbanización. Situación que no garantiza que se hayan dado cumplimiento a la asistencia habitacional que el Estado tiene previsto en cuanto, a la demanda, dotación y satisfacción de viviendas adecuadas y dignas especialmente dando prioridad a la población de escasos recursos y otros sujetos de atención especial.

### **Recomendaciones**

Se exhorta a la Junta Liquidadora de FONDUR, avocarse a subsanar las fallas y deficiencias observadas en relación a la administración, supervisión y control y ejecución de los contratos de obras de la urbanización Base Sucre, a los fines de que el proceso de liquidación del citado Fondo, mediante el cual esa Junta Liquidadora asume obligaciones propias del citado Fondo, esté dirigido, para asegurar que el organismo que asuma las funciones, corrija las situaciones contenidas en este Informe, procurando satisfacer las necesidades de la población y cumplir, entre otros, con la metas previstas, relacionadas con la construcción de viviendas adecuadas y dignas, las cuales deben cumplir con todos los requisitos de habitabilidad, servicios de infraestructura y equipamiento urbano y demás servicios de índole comunitario, con miras a un adecuado manejo de los recursos financieros asignados y evitar daños al patrimonio público.