

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), creada mediante Resolución N° 008 del 17-01-2008, Gaceta Oficial N° 38.853 del 18-01-2008.

La urbanización se encuentra ubicada adyacente a la carretera nacional Palo Negro, Municipio Libertador, Estado Aragua. Las viviendas son de 3 tipo: unifamiliares adosadas, *town house* y tetra familiares, con áreas que oscilan entre 57 y 112 m². Cada vivienda consta de 3 habitaciones, 2 baños, sala-comedor y cocina. Cuenta con servicios urbanos de infraestructura, con sus respectivas aceras y brocales; servicio eléctrico. La Etapa I de la urbanización, cuenta actualmente con 1.748 viviendas totalmente construidas. Se encuentra planteada la construcción de una II Etapa.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a la evaluación de 10 expedientes de contratos de obras por Bs.F. 11,89 millones (100% del total suscrito), suministrados por la Gerencia de Proyectos y Construcción de FONDUR, relacionados con la construcción de la urbanización Base Libertador, 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 Libertador, por cuanto en los planes operativos correspondientes a los años 2005 y 2006, se programó ejecutar obras por un monto total de Bs.F. 41,.43 millones para la ejecución de obras varias, referidas a la culminación de 152 viviendas tipo tetra, el reacondicionamiento de la vialidad de acceso, la culminación de obras de electrificación (ejecución de línea de alta tensión) y el acondicionamiento de 4 edificios de 12 apartamentos cada uno, por un monto total de Bs.F. 10, 03 millones y para el año 2006 se programó la limpieza,

mantenimiento y puesta en marcha de pozos de agua potable por la cantidad de Bs.F. 31,41 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° 36.226 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 N° 5.554 Extraordinario del 13-01-2001 establece que: “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 pudo determinar el total de las metas previstas por año ni conocer con exactitud si la construcción del desarrollo habitacional Base Libertador, se efectuó bajo parámetros de eficiencia, eficacia y economía.

No se evidenció el proyecto de ingeniería (original ni modificado), ni la memoria descriptiva general, que detalle las características del urbanismo y las viviendas del desarrollo urbanístico Base Libertador. 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, 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 de la citada 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.

En el expediente del contrato N° CJ-PE-C-06-084, suscrito en fecha 18-05-2006, por Bs.F. 2,65 millones, se evidenció que el contrato se encuentra vencido desde el 19-12-2006, sin embargo, no reposa en el expediente acta de paralización o prórroga, que justifique la paralización; A la empresa contratista se le otorgó un anticipo contractual por Bs.F. 1,33 millones (50% el monto contractual), sólo había amortizado Bs.F. 333,15 (25%), faltando por amortizar Bs.F. 993,86 (75%); la empresa a través de la inspección, remitió 4

comunicaciones entre los meses de junio y septiembre de 2006, relacionadas con la tramitación del presupuesto modificado N° 1 por Bs.F. 2,65 millones (incluye aumentos, disminuciones y obras extras), necesarias para la culminación del contrato de la obra,, las cuales fueron recibidas por la citada Gerencia entre septiembre de 2006 y junio de 2007, ni la inspección ni la empresa contratista han recibido respuesta alguna sobre la aprobación de la citada documentación. Situación que indica que la referida Gerencia presenta fallas en el sistema de control interno, sobre la administración y supervisión del contrato de obras, así como, sobre el control y seguimiento de la documentación que debe reposar en sus archivos y la salvaguarda de los recursos financieros.

FONDUR no dispone de los listados de los adjudicatarios de las viviendas de la urbanización Base Libertador. 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 evidenciaron los documentos de protocolización de las viviendas. 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.

Los trabajos relacionados con el contrato N° CJ-PE-C-06-084, se encuentran paralizados desde el 19-12-2006, presentando un porcentaje de ejecución del 24,30%, faltando por ejecutar las partidas correspondientes a la construcción de 2 pozos, caseta y estación de bombeo y suministro, transporte y colocación de equipos de bombeo, que alcanza la suma de Bs.F. 1,98 millones (72,89% del monto contratado). Existe falta de mantenimiento al sistema de pozos en lo que respecta a: 3 bombas trifásicas de 15 *Horse Power* (Hp), 12 luminarias, sistema electromecánico (3 bombas y 3 motores sumergibles), 3 bombas reforzadas tipo jacuzzi y 3 bombas trifásicas de 2 Hp. Al respecto, el artículo 40 de las nombradas CGCEO señala que “el ente contratante ejercerá el control y fiscalización de los trabajos que efectúe el contratista para la ejecución de la obra”. Así mismo, el artículo 45, literales “d” e “i” señala que dentro de las atribuciones del ingeniero inspector está la fiscalización de los trabajos que ejecute el contratista. Situación que ocasiona atrasos en su ejecución y terminación e incrementos en los precios de las partidas del contrato de la obra, en detrimento del patrimonio del Instituto.

De un total de 1.748 viviendas que conforman la Urbanización, 132 (7,55%) adjudicatarios 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.

Se evidencio, además, la falta de mantenimiento al tanque de almacenamiento de agua potable y de los 3 tableros arrancadores del acueducto, así como, la presencia de alta y

abundante maleza en el área interna donde se encuentra ubicado el estanque de almacenamiento, correspondientes a las referida urbanización. Tal situación se debe a las fallas de supervisión y fiscalización que debe ejercer la referida Gerencia sobre la obra. No obstante, los artículos 14, 19 y 60 de las Normas Sanitarias para el Proyecto, Construcción, Ampliación, Reforma y Mantenimiento de las Instalaciones Sanitarias para Desarrollos Urbanísticos, indican que: “la calidad del agua a suministrar deberá satisfacer los requisitos establecidos en la Normas Sanitarias de Calidad del Agua” y “que el terreno donde se ubique el estanque de almacenamiento deberá cumplir con los requisitos señalados en el referido artículo 60 de las presentes normas”. Situación que constituye un alto riesgo para la salud de los habitantes de la urbanización, ya que dicha población podría estar consumiendo agua cruda sin el debido tratamiento bacteriológico.

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, se 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, fórmula polinómica, así como, el acta de paralización o prórroga que justifique la paralización, debidamente aprobados por el ente contratante; No se han conformado expedientes relacionados con los informes de inspección de la referida urbanización; No se ha procedido a la recuperación de los anticipos contractuales que por el orden de Bs.F. 993,86 mil mantiene en su poder la empresa contratista contrato N° CJ-PE-C-06-084 y existen 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 el marco legal que rige 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 a:

- 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 Libertador, a los fines de que el proceso de liquidación del citado Fondo, mediante el cual esa Junta Liquidadora asume obligaciones propias, 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.
- Empezar las acciones tendentes a la recuperación de los anticipos pendientes por amortizar en poder de las empresas contratistas, con miras a un adecuado manejo de los recursos financieros asignados y evitar daños al patrimonio público.