

DIRECCIÓN DE CONTROL DEL SECTOR SERVICIOS

INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA (INAVI)

CONTRATACIÓN DE OBRAS

El Banco Obrero, Instituto Autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio distinto de la República, creado por ley de fecha 30-06-28 (Gaceta Oficial N° 1.746 Extraordinario de fecha 23-05-75) se transformó con el mismo carácter en INAVI, con el propósito de ser un organismo ejecutor y administrador de la política de vivienda de interés social, destinada a atender a la población que el Ejecutivo Nacional califique como sujeta a protección especial en la dotación de vivienda, quedando para ese entonces bajo la tutela del extinto Ministerio de Obras Públicas. Actualmente, el Instituto se encuentra adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat (Gaceta Oficial N° 5.836 Extraordinario de fecha 08-01-2007).

Mediante la Disposición Transitoria Primera, de la Ley de Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, establecida (Gaceta Oficial N° 38.204 del 08-06-2005), se le ordenó al Ejecutivo Nacional presentar a la Asamblea Nacional, en un lapso no mayor de 90 días continuos contados a partir de la publicación de la citada ley, el proyecto especial de liquidación y supresión del INAVI. En este sentido, la Disposición Transitoria Segunda, señala que el Instituto deberá ser suprimido y liquidado para el 31-12-2006, lapso que fue prorrogado hasta el 31-12-2007, de conformidad con lo establecido en la Reforma Parcial de la referida ley (Gaceta Oficial N° 38.591 de fecha 26-12-2006).

El INAVI para la ejecución de los programas habitacionales a nivel nacional, suscribió durante el período 99-2004, 314 convenios interinstitucionales con el Servicio Autónomo de Fondos Integrados de Vivienda y el Consejo Nacional de la Vivienda (SAFIV-CONAVI) por la cantidad de Bs.F. 698,15 millones.

Con la finalidad de terminar los proyectos habitacionales iniciados en años anteriores y que no habían sido concluidos, el INAVI puso en marcha el denominado “Plan Remate”, cuyo objeto era la continuación y conclusión de los desarrollos habitacionales.

En vista de la creación del Ministerio para la Vivienda y Hábitat, actual Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat, el Plan Remate fue sustituido por el Cierre de Ciclo, dividiéndose éste en dos etapas, correspondiendo al año 2004 el cierre de ciclo I y al año 2005 los ciclos II y III. Al respecto, el Instituto suscribió en los años 2005 y 2006, 7 convenios con la Corporación Venezolana de Petróleo y Petróleos de Venezuela (CVP-

PDVSA) y 9 con otras instituciones por Bs.F. 330,52 millones y Bs.F. 1.096,96 millones respectivamente; es decir, desde el año 99 hasta el 2006, el INAVI suscribió un total de 330 convenios por Bs.F. 2.125,63 millones.

Para llevar a cabo los 7 convenios CVP-PDVSA, el Instituto suscribió 8 fideicomisos, de los cuales, 3 estaban dirigidos a la ejecución del programa de Sustitución de Ranchos por Viviendas (SUVI) y 5 tenían por objeto culminar obras pendientes de años anteriores, correspondientes a los programas IV y V, dentro de los cuales se encuentra el Desarrollo Tiquire Flores, ubicado en el municipio Revenga de la Victoria, estado Aragua, constituido por 3 edificios tipo Valle Verde, de 24 apartamentos cada uno, conformado por 2 habitaciones, baño, cocina y sala comedor. La estructura de las edificaciones es metálica con losa de tabelón en 1 edificio y losacero en los otros 2. Las fachadas externas son de bloques en obra limpia tipo tricncote y paredes internas con friso en acabado liso, cerámicas en piso y paredes de baño y cocina.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a verificar la situación presupuestaria, financiera, administrativa y técnica de un universo de 8 contratos por un monto de Bs.F. 13,26 millones, de los cuales 5 contratos por Bs.F. 13,17 millones pertenecen a obras y 3 contratos por Bs.F. 90.741,75 mil a inspección, suscritos por el INAVI del estado Aragua para la construcción del Desarrollo Habitacional “Tiquire Flores”, perteneciente al programa V “Nuevas Urbanizaciones y Viviendas de Desarrollo Progresivo”, durante los años 2001 al 2006.

Observaciones relevantes

El INAVI, estimó en los Planes Operativos Anuales (POA) correspondientes a los ejercicios fiscales 2001 al 2006, la construcción de 384 unidades habitacionales por Bs.F. 16,87 millones, para el desarrollo habitacional “Tiquire Flores”, en el estado Aragua, con recursos provenientes del Fondo de Aportes del Sector Público (FASP) y del convenio institucional INAVI-CVP-PDVSA; observándose el no cumplimiento de las metas programadas en los POA correspondientes a los referidos ejercicios fiscales, debido a fallas y debilidades en la planificación y control por parte del Instituto sobre las obras previstas. Es de indicar que en los POA correspondientes al período 2001-2003, se programó la ejecución de 168 unidades de viviendas; de la información relacionada con los contratos suscritos para la ejecución del desarrollo habitacional, sólo se evidenció en el mismo período la contratación de 3 edificios de 24 apartamentos cada uno, para un total de 72 apartamentos. Tal circunstancia, deriva en que las metas programadas señaladas en los POA 2002 y 2003 para la construcción de 96

viviendas (48 en cada período), corresponden a la culminación de los 72 apartamentos previstos en el año 2001. Asimismo, del análisis documental realizado a la información suministrada por el INAVI, no se evidenció la existencia de documentos de carácter formal que señalen las razones por las cuales las 168 viviendas programadas en los años 2001, 2002 y 2003 no se contrataron en su totalidad; sólo se suscribieron contratos para la ejecución de 72 apartamentos. Por otra parte, no se observó en el POA 2004, la programación de metas, ni la estimación de recursos presupuestarios relacionados con el desarrollo habitacional; además, las obras iniciadas en dicho período no habían sido concluidas. Cabe resaltar, que en el año 2005, el Instituto retomó la construcción de las viviendas pendientes por ejecutar de años anteriores, destacándose que ha transcurrido un promedio de 7 años, desde la primera contratación (2001) y hasta a fecha de la presente actuación (junio 2007), el Instituto no ha concluido la construcción del referido desarrollo habitacional. No obstante lo establecido en los artículos 16 y 17 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI) Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, relativo a la planificación como función institucional permanente y sujeta a evaluación periódica. Tal situación, conllevó al atraso en la terminación del desarrollo, limitando la entrega oportuna de las unidades de viviendas a los beneficiarios demandantes de soluciones habitacionales de interés social a los efectos de mitigar el déficit habitacional y en detrimento de los objetivos institucionales del INAVI.

Los recursos financieros por Bs.F. 3,25 millones y Bs.F. 9,61 millones, estimados en los POA 2005 y 2006, para la construcción de un total de 72 viviendas y 144 viviendas, respectivamente, no fueron reflejados en la relación de presupuesto asignado por desarrollo habitacional y la programación presupuestaria no fue elaborada ni aprobada por la instancia correspondiente. En tal sentido, el artículo 2 del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, sobre el Sistema Presupuestario (Gacetas Oficiales Nos. 5.592 y 5.781 Extraordinarios de fechas 27-06-2002 y 12-08-2005, respectivamente), establece que los órganos y entes sujetos a esta Ley, formularán y aplicarán la técnica de elaboración del presupuesto por Proyectos y Acciones Centralizadas. Tal situación tiene su origen en las fallas de control interno del Instituto, en cuanto a la elaboración del presupuesto y no permitió establecer los montos estimados que serían invertidos para la ejecución de las obras.

De la comparación realizada entre la información contenida en el “Cuadro de Resumen de Fideicomisos” y los soportes de 4 contratos de fideicomisos y 1 convenio interinstitucional INAVI-CVP-PDVSA, se evidenció discrepancias por Bs.F. 7,62 millones entre el monto total de los fideicomisos por Bs.F. 13,34 millones y los obtenidos por este Organismo Contralor por

Bs.F. 5,72 millones debido a la inclusión de recursos que no corresponden al referido desarrollo. La situación anteriormente señalada tiene su origen en la falta de implementación de mecanismos de control que coadyuven con el trámite de los diferentes documentos vinculados con las contrataciones, por lo tanto no es oportuna ni confiable, no obstante lo previsto en el artículo 3, literal b, de las NGCI, el cual establece que el control interno de cada organización o entidad, debe garantizar la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información presupuestaria, financiera, administrativa y técnica, en concordancia con el artículo 36 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, que confiere a las máximas autoridades jerárquicas de cada ente, la responsabilidad de organizar, establecer y evaluar el sistema de control interno, así como garantizar su cumplimiento. Tales circunstancias, no permitieron determinar la inversión real de recursos financieros destinados a la construcción del desarrollo habitacional y por consiguiente, conocer si se dio cumplimiento a las metas físicas, presupuestarias y financieras previstas para la construcción de dicha obra.

En la memoria descriptiva del proyecto del desarrollo habitacional “Tiquire Flores”, no se indica el monto y lapso de ejecución estimado. Es importante señalar, que todo proyecto debe incluir los componentes de costo y tiempo de ejecución, por cuanto, estos permiten elaborar una planificación real, con el objeto de considerar además de los recursos humanos, los presupuestarios y técnicos a utilizar durante un determinado período, tal como lo señalan los artículos 10 y 11, correspondientes a Viabilidad Económica-Financiera y Viabilidad Técnica la respectivamente, establecidas en la Ley Orgánica de Planificación (LOP), publicada en Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario de fecha 13-11-2001. Lo que evidencia debilidades de la Gerencia de Proyectos relacionado con los estudios, evaluación y formulación de los proyectos que les compete realizar, limitando conocer de manera integral los criterios necesarios para la planificación y ejecución de los desarrollos, situación que no contribuye a la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en la referida planificación.

Se constató que las actas de inicio de los contratos Nros. AR01-0332 y AR01- 0458, no presentan la fecha ni la firma del Ingeniero Inspector, no obstante que el artículo 17 en su tercer aparte, conjuntamente con el artículo 45, literal “a” de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (GCCEO), publicadas en Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario de fecha 16-09-96, referidos a la firma del acta de inicio, establecen que se dejará constancia de la fecha en que se inicien efectivamente los trabajos mediante acta de

inicio que firmarán el Ingeniero Residente, el Contratista y el Ingeniero Inspector. Asimismo, en el expediente del contrato N° AR05-0003 no se evidenció las actas de terminación, recepción provisional y recepción definitiva, a pesar de que las obras debieron ser culminadas el 01-08-2006 según las prórrogas aprobadas por el Instituto. Condición que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 23, numeral “a” de las NGCI, el cual establece que todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa y por consiguiente, los documentos deben tener información completa, exacta y debidamente archivada que faciliten su oportuna localización, lo cual evidencia debilidades en los mecanismos de control interno, a los efectos de un adecuado manejo y administración de los contratos que tiene a su cargo la Gerencia Regional INAVI Aragua , que no permitió determinar el cumplimiento de los lapsos contractuales y los establecidos en la normativa vigente, además de limitar el ejercicio de control que le compete ejercer a la Contraloría General de la República , dada la dificultad en la localización de los documentos relacionados con las obras para su respectivo análisis, así como no permitió determinar el cumplimiento de los lapsos contractuales y los establecidos en la normativa vigente. En este sentido, la ausencia de los documentos incide desfavorablemente en el control adecuado que debe existir en toda organización, por cuanto el objetivo de los archivos es, en esencia, la conservación y disposición de la documentación de manera organizada, útil, confiable y oportuna.

La Gerencia Regional INAVI Aragua, así como el Nivel Central, no realizaron oportunamente los trámites administrativos necesarios para la rescisión del contrato N° AR01-0332, con el objeto de proceder legalmente contra la empresa contratista y recuperar los montos por concepto de anticipo contractual no amortizado por Bs.F. 211,66 mil. Al respecto, es importante destacar que es tarea permanente de los órganos y entes de la Administración Pública, la simplificación de los trámites administrativos, así como de sus actividades con base en los principios de economía, celeridad, simplicidad administrativa, eficacia, objetividad, entre otros, y debe efectuarse dentro de los parámetros de racionalidad técnica y jurídica, según lo previsto en el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP). Lo anteriormente descrito, obedece a la ausencia de una normativa interna del Instituto que le permita reglamentar el proceso de rescisión unilateral y la recuperación de las cantidades entregadas en anticipo, que conllevaría a fortalecer el sistema de control interno, a fin de establecer un criterio uniforme sobre los lapsos de ejecución de los procedimientos, niveles de aprobación, responsabilidades de las diferentes unidades involucradas, su coordinación y supervisión, entre otros, lo que podría dificultar la recuperación del citado monto

ocasionando una posible pérdida para el Estado.

En inspección *in situ* practicada en fecha 02-06-2007 a la obra “Conclusión de obras de acabado de 3 edificios y culminación de urbanismo”, objeto del contrato N° AR06-0187, por Bs.F. 7,50 millones, se constató la ejecución del 100,00% de las unidades habitacionales previstas en el contrato suscrito, así como las obras complementarias de urbanismo, sin embargo, se constató que a la fecha de la presente inspección, se están ejecutando obras en el citado desarrollo correspondientes al encofrado de fundaciones, sin evidenciarse el expediente contentivo de los documentos que avalen la ejecución de dicha obra, tales como: proyectos, documento contractual, presupuesto y memoria descriptiva entre otros, según lo dispone los artículos 2 al 4 de las CGCEO, referente al contrato y sus anexos, así como el artículo 13 *ejusdem*, referido a la documentación técnica. Tal situación no permite a este Órgano de Control, conocer las características de la obra a ejecutar, las condiciones de contratación bajo las cuales se suscribió el contrato, lapso de ejecución, inicio, terminación de la obra y monto contratado. Lo anteriormente señalado evidencia debilidades en los mecanismos de control interno a los efectos de un adecuado manejo y administración de los contratos que tiene a su cargo la Gerencia Regional INAVI Aragua.

Conclusiones

Del análisis efectuado por esta Contraloría General, se observaron situaciones que no se ajustan a la normativa legal, en cuanto a los aspectos financieros, administrativos y técnicos, entre las cuales destacan la asignación de recursos presupuestarios, concebida por el Instituto de manera global, sin desagregar por desarrollo habitacional, fallas en los procesos de planificación y programación para la ejecución de las obras, debilidades en el sistema de control interno del INAVI, evidenciadas principalmente en la supervisión y control de los convenios y contratos de fideicomisos suscritos para la ejecución de los trabajos, en la inexistencia de una normativa interna que reglamente los procesos de rescisión y en la ausencia de aplicación de los procedimientos licitatorios, para el seguimiento coordinado y efectivo del proceso de selección de las contratistas en lo referente a la capacidad técnica y financiera que le permita al INAVI garantizar la correcta ejecución de las obras en el tiempo previsto, por el monto aprobado y con la calidad esperada, ocasionando retrasos e incremento en los gastos de inversión dirigidos a la ejecución de las obras, por cuanto ha transcurrido 7 años desde el inicio de la ejecución del desarrollo (año 2001) hasta la fecha de la presente actuación (junio de 2007), sin que el Instituto haya concluido el proyecto correspondiente a la construcción de 15 edificios y urbanismo, situaciones que han incidido negativamente en la

capacidad para satisfacer la demanda de solicitudes de vivienda de interés social, así como el cumplimiento de las metas establecidas en los POA y en los convenios suscritos a tales efectos.

Recomendaciones

La Junta Liquidadora del INAVI deberá:

- Avocarse a subsanar las fallas y deficiencias observadas en relación con la supervisión y control de los convenios y contratos suscritos para la ejecución de los desarrollos habitacionales, con el fin de lograr el cumplimiento de los objetivos y metas previstos.
- Sincerar el monto de los recursos necesarios para la culminación de las obras, con miras a lograr un manejo adecuado de los recursos destinados para su ejecución.
- Ejercer las acciones judiciales en contra de las empresas contratistas, tendentes a recuperar los montos por concepto de anticipos no amortizados y/o penalizaciones, que mantienen en su poder.
- Elaborar las Actas relacionadas con la ejecución de las obras, conforme lo estipula las CGCEO, a los efectos de un adecuado manejo, control y administración de los contratos.