

## DIRECCIÓN DE CONTROL DEL SECTOR INFRAESTRUCTURA Y SOCIAL

### MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA VIVIENDA Y EL HÁBITAT (MPPVH)

#### SUSTITUCIÓN, CONSTRUCCIÓN, REPARACIÓN DE VIVIENDAS Y MEJORAMIENTO DEL HÁBITAT

Los Comité de Tierra Urbana (CTU) se crean con fundamento a lo establecido en el Decreto N° 1.666 del 04-02-2002, (Gaceta Oficial N° 37.378 del 04-02-2002), cuyo objeto es la regularización de la tenencia de la tierra, como una obligación del estado venezolano de garantizar el derecho a una vivienda adecuada, seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y la igualdad de acceso a la tierra para todos. En este sentido, los CTU son modelos de organizaciones horizontales que tienen como misión, coadyuvar a la realización integral y ejecutar las acciones necesarias en función de los intereses de la comunidad para que se reconozca la propiedad. Éstos son conformados en asambleas convocadas por un equipo promotor de la comunidad, la cual debe contar con una asistencia de por lo menos 50,00% más 1 de los habitantes del sector.

Entre las atribuciones que tienen los CTU podemos mencionar las siguientes: Promover la adopción de decisiones por parte de las comunidades; crear comisiones auxiliares que faciliten la ejecución de su misión; proponer las poligonales del CTU; elaborar la carta del barrio, un registro inicial de parcelas, así como de propietarios y poseedores de vivienda, entre otras.

#### **Alcance y objetivo de la actuación**

La auditoría estuvo orientada a evaluar la situación del convenio suscrito durante el año 2005 por el extinto Ministerio para la Vivienda y Hábitat, actual Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y el Hábitat (MPPVH), entre el CTU Unión Bolívar, por Bs.F. 1,99 millones, el cual esta relacionado con la sustitución, construcción, reparación de viviendas y mejoramiento del hábitat. A los fines de la evaluación fueron tomados en cuenta la totalidad de las obligaciones contraídas por estos CTU hasta 30-04-2007, con cargo a los recursos otorgados, los cuales suman Bs. F. 578,36 mil.

El CTU Unión Bolívar, fue constituido e inscrito ante la Oficina Técnica Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (OTN) en fecha 16-03-2003 con el N° CV-000083, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3, numeral 3 del Decreto 1.666 de fecha 04-02-2002, antes citado. Posteriormente, este CTU suscribió en fecha 04-10-2005, un convenio con el extinto MPPVH por Bs.F. 1,99 millones, con una vigencia de 15 meses, cuyo objeto es el desarrollo autogestionario del Proyecto “Mejoramiento y sustitución de

viviendas, edificación para Plan Simoncito y embaulamiento del Caño Cuicas”, en la Comunidad Barrio Brisas del Aeropuerto, Estado Carabobo. Este proyecto consiste en la sustitución de 15 viviendas, mejoramiento de 84 viviendas, compra de edificación y embaulamiento de quebradas.

### **Observaciones relevantes**

De la revisión administrativa y financiera efectuada a los documentos suministrados por la Unidad Operativa de Ejecución (UOE) CTU/CPTH del ministerio, el Servicio Autónomo Fondo Nacional de los Consejos Comunales (SAFONACC) y representantes del CTU Unión Bolívar, se determinó que al 30-04-2007, con cargo al mencionado convenio, suscrito en fecha 04-10-2005, por un monto de Bs.F. 1,99 millones, el ministerio había otorgado como anticipo la cantidad de Bs.F. 578,36 mil, mediante cheque gerencia N° 63290967 de fecha 04-10-2005, que representa 29,00% del total asignado a dicho CTU.

En referido convenio con el CTU Unión Bolívar, fue suscrito el 04-10-2005, fecha para la cual esta asociación comunitaria no había sido registrada ante el Registro Mercantil o Civil correspondiente, y en la Red de Información y Comunicación de Vivienda y Hábitat, contraviniendo de esta manera el artículo 93 de la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (Gaceta Oficial N° 38.204 del 08-06-2005, el cual establece que: “ Las formas asociativas comunitarias tendrán competencia en el proceso de toma de decisiones en todas las instancias, mediante los mecanismos que establece esta Ley y su Reglamento, podrán así mismo planificar y realizar proyectos relativos a sus necesidades de vivienda y hábitat, siempre y cuando estén debidamente registradas ante el Registro Mercantil o Civil correspondiente y en la Red de Información y comunicación de Vivienda y Hábitat”. Tal situación pone de manifiesto inobservancia de la cláusula Cuarta, numeral 1 del convenio, en cuanto al compromiso del Ministerio de velar por el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la precitada Ley.

No se evidenciaron en la UOE, los informes mensuales con toda la relación de gastos efectuados por el CTU Unión Bolívar, ni el informe físico financiero avalado por el ingeniero inspector o supervisor designado al efecto, correspondiente al 80,00% del anticipo otorgado en fecha 04-10-2005, por Bs.F. 578,36 mil, cuyos informes tampoco fueron evidenciados en dicha UOE. Estos aspectos, contravienen lo establecido en las cláusulas cuarta, numeral 4 y décima primera del convenio, la cual indica que: "(...) A los efectos del seguimiento y evaluación de los recursos entregados, el “CTU” presentará informes mensuales con toda la relación de gastos a EL MINISTERIO...”.

De la revisión efectuada a la totalidad de los soportes administrativos que conforman los gastos efectuados por el CTU Unión Bolívar, se obtuvo lo siguiente: De acuerdo con los estados de cuenta bancarios, correspondiente, al lapso del 24-11-2005 al 30-04-2007, el CTU Unión Bolívar percibió ingresos por Bs.F. 578,36 mil, y efectuaron erogaciones por Bs.F. 262,88 mil, quedando un saldo disponible de Bs.F. 315,49 mil.

Del total de gastos efectuados por Bs.F. 262,88 mil, el CTU presentó comprobantes justificativos (vauchers, facturas, recibos de pago, entre otros), por Bs.F. 262,68 mil, lo cual arroja una diferencia pendiente por rendir de Bs.F. 200,00. Adicionalmente, cabe referir que entre dichos comprobantes, se evidenciaron documentos que no son suficientes para determinar la legalidad y sinceridad del gasto efectuado por Bs.F. 142,19 mil, entre ellos: facturas y recibos de pago en copia simple, facturas y recibos originales que no presentan como anexo informe topográfico de valuaciones de obra ejecutada. En consecuencia, la totalidad del monto pendiente por justificar es de Bs.F. 142,39 mil (Bs.F. 200,00 no presentados y Bs.F. 142,19 mil objetados por esta Contraloría General). Al respecto, los artículos 51 y 52 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, indican: “( ...) La rendición de cuentas implica la obligación de demostrar formal y materialmente la correcta administración, manejo o custodia de los recursos”; y “Quienes administren, manejen o custodien recursos de cualquier tipo afectados al cumplimiento de finalidades de interés público provenientes de los entes y organismos (...) en la forma de transferencia, subsidios, aportes, contribuciones o alguna otra modalidad similar, están obligados a establecer un sistema de control interno y a rendir cuenta de las operaciones y resultados de su gestión (...)”, respectivamente. Lo expuesto, no le permite al CTU rendir cuenta de forma clara y transparente de la totalidad de los recursos que le fueron otorgados, ante el colectivo que lo eligió (comunidad Brisas del Aeropuerto), los MPPVH y MPPF (otorgantes de los recursos), así como a otros organismos con competencia en la materia que pudieran solicitar dicha rendición (Contraloría General, Asamblea Nacional, Ministerio Público, entre otros).

Del total de Bs.F. 120,48 mil, correspondientes a soportes de gastos admitidos por esta Contraloría General, se evidenció que Bs.F. 10.121,34 (8,40%) están relacionados con la adquisición de materiales de construcción y mano de obra; Bs.F. 110,00 mil (91,30%), con la adquisición de una bienhechuría para el Plan Simoncito, y Bs.F. 360,68 (0,30%) a gastos bancarios.

Los lineamientos administrativos que debía seguir el CTU a los efectos de la presentación de la rendición de cuentas y los parámetros a cumplir para convocar una asamblea de ciudadanos y ciudadanas, fueron dictados con posterioridad a la firma del convenio. Esta situación evidencia que los Coordinadores de la UOE de los CTU/CPTH designados por el ciudadano Ministro, no cumplieron con las funciones atribuidas en la cláusula primera de los contratos de servicios suscritos con el Ministerio para la Vivienda y Hábitat, en lo que respecta a la asesoría técnica-legal, definición de mecanismos jurídicos, financieros y administrativos, entre otros aspectos. Todo lo anteriormente expuesto, pone de manifiesto que el ministerio no ha sido efectivo en el ejercicio de las atribuciones conferidas en la cláusula cuarta, numeral 2 del convenio suscrito con el CTU, relativas al seguimiento y control permanente del referido convenio.

No se evidenciaron expedientes debidamente conformados, donde repose toda la documentación relacionada con el CTU, ordenada de manera cronológica, foliada y resguardada, encontrándose la información dispersa en diferentes carpetas y cajas, con documentación faltantes, tales como lista de beneficiarios, proyectos, avance de ejecución física de obras, contratos, valuaciones, informes de inspección, paralizaciones, prórrogas, adendum al convenio, informes físicos financieros de rendición de cuentas, entre otros. Tales circunstancias no garantizan la conservación y oportuna localización de los documentos que soportan las operaciones financieras y administrativas llevadas a cabo por el Comité de Tierra. Esta situación refleja la inobservancia de los principios de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, previstos en el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, (Gaceta Oficial N° 37.305 del 17-10-2001), el cual señala: “ En los casos en que las actividades de los órganos y entes de la Administración Pública, (...) fueren más económicas y eficientes mediante la gestión del sector privado o de las comunidades, dichas actividades serán transferidas a éstos, de conformidad con la ley, reservándose la Administración Pública la supervisión, evaluación y control del desempeño y de los resultados de la gestión transferida.”.

De la revisión efectuada a los documentos suministrados por el CTU, vinculados con el proyecto tales como: memorias descriptivas, planos y presupuestos relacionados con las sustitución, mejoramiento y rehabilitación de viviendas, elaborado por una Cooperativa, así como factura, por concepto de Gastos de Ingeniería del proyecto “Mejoramiento, ampliación y sustitución de viviendas, embaulamiento del caño Cuicas y edificación para el Plan Simoncito, por Bs.F. 10.121,34, la cual fue pagada mediante cheque N° 46260026 de igual fecha; sin embargo, no se observó contrato suscrito por las partes que respalde la

mencionada transacción, así como el proyecto de embaulamiento del caño Cuicas y edificación para el Plan Simoncito. Asimismo se constató, un recibo, por la cantidad de Bs.F. 1.500,00, pagados mediante cheque N° 806500052 del 03-05-2006, por concepto de trabajos topográficos realizados al canal de la comunidad Brisas del Aeropuerto, no obstante esta Contraloría no evidenció documentación (contrato e informe topográfico) que avale el pago en comento. Lo señalado anteriormente denota fallas en los controles, así como en los procesos de contratación llevados por el CTU, los cuales no garantizan la correcta administración de los recursos asignados a esta Asociación Comunitaria y no permiten la implementación de acciones administrativas y legales en caso de incumplimiento de los compromisos asumidos por parte del contratista. Es de resaltar que los pagos efectuados por el CTU Unión Bolívar por dichos conceptos, debió asumirlos el ministerio, tal como lo prevé la cláusula cuarta numeral 5 del convenio que reza “El Ministerio se compromete a asumir los costos de preinversión de estudios especiales, planes y proyectos que resulten del Plan de Transformación Integral del Hábitat, producto de este convenio, que hayan sido acordados por ambas partes y previamente evaluados por el Ministerio”. Esta situación conlleva a una disminución de las metas programada, que se traduce en menos beneficios para la comunidad, ya que el CTU esta asumiendo compromisos que le corresponden al ministerio.

Se evidenció un contrato de obra suscrito en fecha 02-02-2006, entre el CTU y la referida Cooperativa, cuyo objeto es la construcción de 5 unidades de viviendas unifamiliares, a razón de Bs.F. 35.000,00 cada una, así como el mejoramiento y ampliación de 10 viviendas, por Bs.F. 10.000,00 cada una, para un total de Bs.F. 275,00 mil, del cual al 30-04-2007, se había pagado Bs. F. 133,80 mil. En este sentido se observa que el contrato en cuestión no se encuentra acompañado del Presupuesto de obra detallado por partida y de los análisis de precios unitarios, siendo estos documentos parte integrante del citado contrato, de conformidad con lo previsto en su cláusula tercera; asimismo, las facturas que soportan los pagos no tienen anexo las valuaciones de obra ejecutadas, ni describen los datos de la valuación (número y lapso de ejecución), situaciones éstas que no permiten a esta Contraloría General, evaluar la sinceridad, legalidad y exactitud de las obras ejecutadas y pagadas por ese CTU, y por ende avalar dichos pagos. Además se observó que no se constituyó la fianza de anticipo otorgado por un total de Bs. F. 35.000,00 mil, ni la de fiel cumplimiento, situación contraria a lo dispuesto en el artículo 38, numeral 3, de la LOGRSNCF, así como en los artículos 10 y 53 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (Gaceta Oficial N° 5096 Extraordinario del 16-09-96).

Se detectó la suscripción de 9 contratos con personas naturales, por concepto de mano de obra el cual no establecen montos sólo indican en las cláusula tercera y cuarta que: “el precio de la ejecución de obra se cancelará de acuerdo a las evaluaciones” y “la comisión administradora del proyecto tiene la obligación en cancelar al Maestro de Obra la cantidad de dinero quien por valuaciones hayan sido terminadas”, respectivamente. Asimismo, se observa que los referidos contratos no especifican el alcance de las obras a ejecutar; 4 contratos son ilegibles los nombres de las personas contratadas, toda vez que en el documento principal solamente aparecen sus firmas, lo cual no permite conocer la identidad de las personas con las cuales se suscribieron dichos contratos; no se observaron pagos vinculados con dichos contratos, ni documentación que demuestre o den fe de los trabajos realizados. Tales circunstancias denotan por parte del Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat, falta de orientación, supervisión seguimiento y evaluación de la ejecución de los trabajos, actividades y recursos entregados para la ejecución del convenio, responsabilidad prevista en la cláusula cuarta, numeral 3 del mismo, así como un total desconocimiento por parte de lo miembros de los CTU, de los procesos administrativos que deben ser llevados en materia de contratación, seguimiento y control de obras, aspectos estos que no le permiten al Estado Venezolano precisar el destino dado a los recursos otorgados.

De la inspección realizada por esta Contraloría General, durante el año 2007 a un total de 3 viviendas intervenidas como sustituciones y 10 mejoras, se determinó que: ninguna de las viviendas se encuentran terminadas y las obras están paralizadas. Tales aspectos denotan fallas en el control de la ejecución de las obras por parte del inspector contratado por los CTU, así como en el seguimiento y control que le compete al Ministerio, como ente encargado de la supervisión y evaluación de los trabajos relacionados con el convenio previstos en su cláusula cuarta. Cabe referir, que esta Contraloría General se abstiene de emitir opinión vinculada con la exactitud de los pagos en relación con las obras ejecutadas, en virtud de que no fueron evidenciadas las valuaciones de obra ejecutadas y planillas de medición.

En cuanto a las metas previstas en el convenio, dirigidas a la ejecución de 99 viviendas (84 mejoras y 15 sustituciones de ranchos por viviendas), edificación para el Plan Simoncito y embaulamiento del Caño Cuicas, se determinó que fueron intervenidas 13 viviendas (3 sustituciones y 10 mejoras), cuyas obras no se han ejecutado en su totalidad y se adquirió una edificación para el Plan Simoncito, habiéndose invertido al 31-08-2007, del monto total de los recursos asignados (13,18%). Tal situación, denota deficiencias en el seguimiento y

control de la correcta ejecución del convenio que le compete ejercer al Ministerio, a través de la UOE de los CTU/CPTH.

### **Conclusiones**

De los resultados obtenidos en la evaluación realizada al convenio suscrito entre el Ministerio para la Vivienda y Hábitat y el CTU Unión Bolívar, se concluye que ambos presentaron deficiencias en la planificación y en los procedimientos administrativos para la contratación, ejecución, control y supervisión del convenio, así como de las obras relacionadas con el mismo. Tal situación se vio en el incumplimiento de las cláusulas contractuales establecidas en el convenio: ausencia de informes mensuales con toda la relación de gastos, así como de informes físicos financieros avalados por un supervisor de Ministerio, gastos pendientes por justificar por parte del Comité de Tierras Urbanas de Bs.F. 142,39 mil, incumplimiento por parte de los Coordinadores de la UOE de los CTU/CPTH, de las funciones atribuidas en la cláusula primera de los contratos de servicios suscritos con el MPPVH, inexistencia en el ministerio de un expediente debidamente formados donde repose toda la documentación relacionada con el CTU, ausencia de supervisión, seguimiento y evaluación por parte del CTU, de los contratos vinculados con los servicios profesionales, así como falta de sinceridad en las operaciones administrativas de los mismos, pagos por elaboración de proyectos que debió asumir el ministerio, de acuerdo con lo establecido en el convenio, falta de constitución de fianzas de anticipo correspondiente al contrato suscrito con una Cooperativa; y deficiencias en los trabajos ejecutados (viviendas sin ventilación en los cuartos y en otra las ventanas de las habitaciones colindan con la pared de otra casa, lo que no permite una adecuada ventilación e iluminación de las mismas; por otra parte, el baño carece de instalación de aguas blancas y negras para la colocación del lavamanos, viviendas con techo mil tejas que no tienen canal de agua de lluvias, por consiguiente, el agua cae en el borde de la losa de fundación, pudiendo ocasionar socavaciones en las mismas filtraciones, grietas, desagües tapados, entre otros). Lo expuesto, no le permite al CTU rendir cuentas clara y transparente de la totalidad de los recursos otorgados y trajo como consecuencia descontento de los habitantes de la comunidad de Brisas del Aeropuerto.

### **Recomendaciones**

Con fundamento en los aspectos antes expuestos, y en virtud de la importancia de las situaciones señaladas, es preciso que el ministerio, a través de la Unidad Operativa de Ejecución de los CTU/CPTH establezca de forma perentoria un plan de acción para acometer lo siguiente:

- El Ministro debe exigir a la Coordinación de la UOE de los CTU/CPTH ejercer efectivamente el control y supervisión de todos los actos o acciones que se deriven del convenio, de conformidad con las funciones que le han sido otorgadas, a fin de garantizar que el CTU destine los recursos otorgados exclusivamente para el objeto estipulado en el convenio y permitir ejercer un efectivo control de las cláusulas contenidas en el convenio y de los contratos suscritos por el CTU con empresas y/o cooperativas.
- Exigir al CTU el Registro Mercantil o Civil, conforme lo establece la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat.
- Instar al CTU a entregar los informes mensuales del gasto y ejecución físico financiero relativa al 80,00% de cada recurso otorgado, a los efectos de que ese Ministerio evalúe la gestión de los mismos y de considerarlo, proceda a conferir los subsiguientes desembolsos, para cumplir con las metas establecidas en el convenio.
- Efectuar los trámites correspondientes para que el CTU presente los soportes originales del gasto pendiente por justificar por Bs.F. 142,39 mil, necesarios para verificar la legalidad y sinceridad de los pagos efectuados.
- Fortalecer el sistema de control interno, orientado a corregir las deficiencias presentadas con el archivo de la UOE relativo al convenio suscrito con los CTU, en el cual deben reposar todos los documentos justificativos del pago, estados de cuentas bancarios, proyectos, contratos, valuaciones, actas, y todas las comunicaciones, resoluciones y lineamientos, entre otros, relacionados con el mismo.
- Exigir la constitución y vigencia de todas las garantías que se deriven de las contrataciones realizadas por los CTU.