

## ADMINISTRACIÓN NACIONAL DESCENTRALIZADA

### SECTOR INDUSTRIA, PRODUCCIÓN Y COMERCIO

#### EMPRESA SOCIALISTA GANADERA SANTOS LUZARDO, C.A.

##### EVALUACIÓN DE OPERACIONES.

La Empresa Socialista Ganadera Vuelvan Caras, C.A., se constituyó bajo la forma de compañía anónima, y a través del Decreto N° 6.264 del 22-07-2008 (Gaceta Oficial N° 38.979 de fecha 23-07-2008), cambió su denominación comercial a Empresa Socialista Ganadera Santos Luzardo, C.A., está adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras, y tiene por objeto, gestionar, fomentar, producir, administrar, transformar, industrializar, exportar, importar y comercializar productos agrícolas pecuarios de origen bovino, así como de sus derivados, material genético, productos, subproductos, maquinarias, equipos e insumos para su producción e industrialización; realizar obras de infraestructura necesarias para el cumplimiento de sus actividades; elaborar y ejecutar proyectos que coadyuven con el desarrollo del sector pecuario de origen bovino y conservación de los recursos naturales; prestar servicios de asistencia técnica y asesoría, ejecutar estudios e investigaciones, desarrollar programas estratégicos en materia de producción del material genético para el fortalecimiento del rebaño bovino nacional; así como cualquier otra actividad de lícito comercio relacionada con la industria y producción del sector agrícola pecuario de origen bovino, y en general podrá realizar todos los actos y negocios jurídicos que sin limitación alguna guardan relación con el objeto descrito. En el año 2008, le fueron asignados recursos por Bs.F. 80,39 millones, por parte del Instituto Autónomo Corporación Venezolana Agraria (CVA) y por el Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN); en el año 2009, le fue aprobado presupuesto de ingresos y gastos por Bs.F. 10,66 millones, (Gaceta Oficial N° 5.904 Extraordinario de fecha 30-12-2008).

#### Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a la evaluación de las operaciones administrativas, presupuestarias y financieras realizadas por la Empresa Socialista Ganadera Santos Luzardo, C.A., en el año 2008 y el primer trimestre de 2009; a los fines de determinar la legalidad y sinceridad del proceso de selección y contratación que llevó a cabo la citada empresa, por concepto de adquisición de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios; verificar que se hayan ejecutado y pagado de acuerdo con lo establecido en las condiciones contractuales y en la normativa que rige la materia; además, si la organización y el funcionamiento de la empresa, se ajusta a la normativa legal aplicable a las empresas del Estado. A tales efectos, se revisó y analizó la información y documentación inherente a las Actas de Asamblea de Accionistas, manuales de normas y procedimientos, reportes de la ejecución física del presupuesto, recursos recibidos por Bs.F. 116,99 millones, una muestra aleatoria de 47 órdenes de compra, 36 órdenes de servicios y 3 contratos de obras por Bs.F. 17,87 millones, equivalentes al 60,74 % de Bs.F. 29,42 millones, de lo contratado.

#### Observaciones relevantes

6 contratos suscritos para la adquisición de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios por Bs.F. 12,39 millones, fueron adjudicadas mediante la modalidad de contratación directa, a través de actos motivados firmados por la Presidenta, sin evidenciarse la autorización o delegación por parte de la máxima autoridad de la empresa para suscribir los mismos, según lo establecido en el artículo 42 de la Ley de Contrataciones Públicas (LCP), Gaceta Oficial N° 38.895 de fecha 25-03-2008, el cual señala que la máxima autoridad del órgano o ente contratante podrá delegar las atribuciones conferidas en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, a funcionarios del mismo órgano o ente contratante, sujetos a la normativa legal

vigente, asimismo, en los referidos actos motivados, no estaba justificada adecuadamente su procedencia en alguno de los supuestos previstos en el artículo 76 de la LCP, siendo aplicada la modalidad de consulta de precios, toda vez que serían ejecutadas a través del Plan Excepcional de Desarrollo Económico y Social para la Consolidación del Sistema Integral de Producción de la Empresa Socialista Ganadera Vuelvan Caras, dictado por el Ejecutivo Nacional (Gaceta Oficial N° 38.800 de fecha 31-10-2007). Al respecto, el artículo 73 de la LCP, establece que se procederá a consulta de precios, independientemente del monto de la contratación, en caso de obras, servicios o adquisiciones de bienes, que por razones de interés general deban ser contratadas y ejecutadas en un plazo perentorio que se determinará de acuerdo a la naturaleza del plan excepcional aprobado por el Ejecutivo Nacional. Lo antes expuesto, se debe a la ausencia de efectivos mecanismos de control interno, así como al desconocimiento en materia de gerencia pública que no permita realizar las operaciones con apego estricto a la normativa legal y a los fines de garantizar la administración eficaz, oportuna y eficiente, y por ende el incumplimiento de la normativa dictada para la selección y contratación de las empresas; así como al actuar poco diligente de los funcionarios responsables del proceso, tomando decisiones basadas en criterios al margen de sus funciones asignadas, situación que no contribuyó con el correcto desempeño de la empresa, y al no garantizar que las citadas operaciones cumplieran con los principios de legalidad, economía, transparencia, honestidad, eficiencia, igualdad y competencia, ni la autenticidad de los actos de las operaciones efectuadas.

El ingeniero inspector de la obra objeto del contrato N° 0001 del 20-06-2008, suscrito por Bs.F. 6,20 millones, para la rehabilitación de la Unidad de Producción Socialista (UPS) Hato Río Claro, avaló modificaciones en el monto del contrato, por Bs.F. 1,50 millones, como consecuencia de aumentos, disminuciones y obras extras, elevándolo a Bs.F. 7,70 millones, sin contar con la autorización por escrito del órgano o ente contratante, debidamente firmada por la máxima autoridad o por quien éste delegó dicha función. Al respecto, los artículos 106 y 107 de la LCP establecen que el órgano o ente contratante podrá, antes o después de iniciada la ejecución de la obra, introducir las modifica-

ciones que estime necesarias, las cuales serán notificadas por escrito al contratista, así mismo, éste podrá solicitar al órgano o ente contratante cualquier modificación que considere conveniente, la cual deberá ir acompañada del estudio económico, técnico y de su correspondiente presupuesto; y el órgano o ente contratante deberá dar oportuna respuesta a la misma. El contratista sólo podrá realizar las modificaciones propuestas cuando reciba autorización por escrito del órgano o ente contratante, debidamente firmada por la máxima autoridad o por quien éste delegue. Por otra parte, el artículo 47 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario de fecha 16-09-96, señala que el ingeniero inspector no podrá modificar, alterar o disminuir los requerimientos de las especificaciones de la obra contratada ni dar instrucciones contrarias a las establecidas en los planos o en los documentos integrantes del contrato, a menos que esté expresamente autorizado para ello, por escrito, por el ente contratante. Tales circunstancias fueron originadas por la ausencia de una adecuada planificación, control y seguimiento de los diferentes eventos relacionados con la ejecución de la obra; lo que trajo como consecuencia la ejecución de los trabajos sin la debida autorización y la erogación de recursos adicionales, sin garantizar el mayor nivel de economía y oportunidad de los trabajos ejecutados en el referido predio.

Entre los soportes de los pagos efectuados a 19 órdenes de compra y 24 órdenes de servicios por Bs.F. 4,16 millones, no se evidenció actas de recepción, control perceptivo, notas de entrega o cualquier otro documento que demostrara la entrega de los materiales o conformidad de la realización del servicio. Al respecto, el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001, establece que el sistema de control interno que se implante en los entes y organismos, deberá garantizar que antes de proceder a realizar pagos, los responsables se aseguren del cumplimiento, que se realicen para efectuar compromisos ciertos y debidamente comprobados. La situación planteada obedeció a la no implantación de los mecanismos de control interno referidos al control perceptivo, lo que conllevó, a la falta de documentación que garantice la sinceridad, transparencia

y honestidad de las operaciones realizadas en la recepción de los bienes y servicios, en pro del correcto desempeño de la empresa, así como limitaciones a la administración, a su órgano de control interno y a este máximo Órgano Contralor, de realizar un efectivo análisis y verificación de la información que soporta los pagos efectuados por los conceptos señalados.

La empresa no cuenta con un manual descriptivo de cargos, ni de normas y procedimientos que definan las competencias, funciones, actividades, y responsabilidades en los procesos que efectúa. Al respecto, los artículos 36 y 37 de la LOGRSNCF, dispone que cada entidad del sector público elaborará en el marco de las normas básicas dictadas por la Contraloría General de la República, las normas, manuales de procedimientos y demás instrumentos o métodos específicos para el funcionamiento del sistema de control interno, en concordancia con los artículos 134 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 38.661 de fecha 11-04-2007, así como 5, 20 y 22 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, los cuales señalan que corresponde a la máxima autoridad de cada organismo o entidad la responsabilidad de establecer y mantener un sistema de control interno adecuado a la naturaleza, estructura y fines de la organización, el sistema incluirá los elementos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en las normas de manuales de procedimientos, así como el control interno administrativo lo conforman las normas, procedimientos y mecanismos que regulan los actos de administración, manejo y disposición del patrimonio público, además en los organismos o entidades deben estar claramente definidas, mediante normas e instrucciones escritas, las funciones de cada cargo, su nivel de autoridad, responsabilidad, relaciones jerárquicas dentro de la estructura organizativa y que deben ser aprobados por las máximas autoridades jerárquicas de los organismos y entidades. Los manuales deben incluir los diferentes pasos y condiciones de las operaciones a ser autorizadas, aprobadas, revisadas y registradas, así como lo relativo al archivo de la documentación justificativa que le sirva de soporte. Situación que evidencia la falta de toma de decisiones por parte de las autoridades competentes, así como

de la iniciativa de los gerentes encargados de las distintas dependencias para emitir las sugerencias oportunas que conllevarán a la implantación del sistema de control interno en función de lo que establece la normativa interna, lo que trajo como consecuencia, que los procedimientos a realizar, no estén sujetos a un criterio uniforme, que garantice la calidad de las operaciones efectuadas; restando formalidad a las funciones que ejerce el personal e impide el ejercicio de un adecuado control interno de las actividades, la evaluación de sus procesos y el correcto desempeño de la gestión administrativa.

### **Conclusiones**

Se evidenciaron situaciones que no se ajustan a la normativa que regula la materia y contrarias a principios que rigen las actividades de la administración pública, así como, debilidades en el sistema de control interno, que inciden en el correcto manejo de los recursos y por ende afectan el patrimonio público del Estado.

### **Recomendaciones**

Se recomienda a la Máxima Autoridad del Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras a:

- Desarrollar estrategias necesarias, a los fines de implementar mecanismos de control interno relacionados con las modalidades de selección de contratistas, con el objetivo de verificar que los actos motivados sean suscritos por la autoridad competente y que se indique el fundamento legal conforme a la normativa legal vigente, justificando adecuadamente acudir a una modalidad específica de selección.
- Dictar lineamientos a los responsables de vigilar la ejecución de los contratos de obras, para que en los casos de que surgieran modificaciones a éstos, deberán ser sometidas previamente a la autoridad competente para su aprobación.
- Girar las instrucciones pertinentes a las dependencias involucradas en la gestión de la organización, a los fines de que todas las transacciones y operaciones presupuestarias, administrativas y financieras, llevadas a cabo durante un ejercicio fiscal, estén respaldadas con la suficiente documentación justificativa, a los

efectos de mantener un adecuado sistema de control en la custodia y resguardo de la documentación que sustenta las operaciones.

- Empezar las acciones necesarias, a los fines de coordinar de forma inmediata con las distintas dependencias, las actividades dirigidas a elaborar los manuales de normas y procedimientos, y someterlos a la aprobación de la máxima autoridad, con la finalidad de que éstas, cuenten con las herramientas necesarias y actualizadas, que coadyuven a fortalecer el sistema de control interno, a saber: salvaguardar los recursos, conservar las mejores prácticas, verificar la exactitud, sinceridad y veracidad de la información presupuestaria, financiera y administrativa, y asegurando la implantación y cumplimiento obligatorio de los mismos.

## **HOTEL DEL LAGO, C.A.**

### **OPERACIÓN Y FUNCIONAMIENTO**

El Hotel del Lago, C.A., es una empresa integrada a la estructura general del Estado, fue constituida en fecha 12-05-49, teniendo como objeto social, la administración, operación y explotación del negocio de alojamiento hotelero, que realizaría por sí misma o a través de terceros, pudiendo dedicarse igualmente a la administración, operación y explotación de gimnasios, centros deportivos, aeróbicos, estéticos, recreacionales, culturales, casinos y máquinas tragapapeles y en general a la realización de cualquier otra actividad relacionada con su objeto principal y en cualquier otro negocio de lícito comercio

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

La actuación se circunscribió a la evaluación de las operaciones administrativas y presupuestarias, llevadas a cabo por el Hotel del Lago, C.A., durante el año 2004, a fin de verificar la legalidad y sinceridad de los pagos efectuados por el Hotel del Lago, C.A., por concepto de honorarios profesionales, viáticos fuera del país y donaciones; a tales efectos se revisaron y analizaron exhaustivamente los documentos relacionados con el pago de honorarios profesionales, un viático fuera del país y una donación.

## **Observaciones relevantes**

Se evidenciaron 3 pagos por concepto de honorarios profesionales por Bs.F. 187,93 mil, aún cuando el documento de formulación del presupuesto de gastos del Hotel, no contemplaba la asignación de recursos a la partida presupuestaria para ese concepto del gasto. Al respecto, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario de fecha 24-03-2000, establece en su artículo 314 que no se hará ningún tipo de gastos que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto. La situación antes descrita se debió a la ausencia de adecuados controles internos por parte de la gerencia del Hotel, que les permitiera garantizar la calidad, sinceridad y transparencia en el ejercicio de las atribuciones conferidas en el contrato de administración y operación, a los fines de lograr que el sistema haga posible detectar desviaciones en el desempeño de la gestión y permita aplicar correctivos oportunos y pertinentes. Lo que trajo como consecuencia, que se materializaran pagos por concepto de honorarios profesionales, sin contar previamente con los créditos presupuestarios debidamente aprobados, es decir, al margen de la legalidad, lo cual va en detrimento de los intereses patrimoniales del Estado venezolano, e igualmente limita el control externo, que constitucional y legalmente le corresponde ejercer a esta Contraloría General de la República.

El 12-09-2004, se le entregó a la presidenta del Hotel del Lago, C.A., un anticipo de gastos de viajes por US\$ 1.000,00 en efectivo, por concepto de asistencia a la rueda de negocios Brasil-Venezuela realizada en la ciudad de Manaus, en el marco de la Cumbre de Presidentes. No obstante, no se evidenció el Acta de Junta Directiva o punto de cuenta, donde se autorizara a la presidenta del Hotel para que asistiera al referido evento internacional, aun cuando el artículo 22 de los Estatutos Sociales del Hotel, establece que la junta Directiva tiene los más amplios poderes de administración y disposición de la empresa. La situación antes descrita se debió a la ausencia de adecuados controles internos por parte de la gerencia del Hotel, que les permitiera garantizar la sinceridad y transparencia en la administración del mismo. Lo que trajo como consecuencia, que se realizaran gastos de viaje sin la debida aprobación

y/o autorización por parte de la Junta Directiva, es decir, al margen de la legalidad.

Se evidenció que de los US\$ 1.000,00 que se le entregó a la Presidente del Hotel para cubrir los gastos con ocasión del viaje a la ciudad de Manaus en Brasil, la misma realizó una relación de los gastos incurridos por US\$ 674,00, y reintegró US\$ 326,00 en bolívares, es decir, Bs.F. 625,92 al tipo de cambio Bs.F. 1,92/US\$ (bolívares fuertes por dólar estadounidense), sin embargo, no se evidenciaron las facturas o recibos que soportaran los gastos. No obstante, los comprobantes de gastos debieron ser presentados ante el responsable de contabilidad con la finalidad de hacer el posterior registro contable y presupuestario, de acuerdo a lo establecido en las Normas Generales de Contabilidad del Sector Público (Gaceta Oficial N° 36.100 de fecha 04-12-96), en el Capítulo II, artículo 4, Principio de Contabilidad del Sector Público relacionado con el Registro, el cual expresa que los hechos contables deben reconocerse y registrarse oportunamente, de una sola vez, en orden cronológico, consecutivo, sin que existan vacíos u omisiones en la información y en moneda de curso legal, conforme a los sistemas, métodos y procedimientos que se estimen adecuados, a fin de garantizar la coherencia de la información; en concordancia con lo establecido en el artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, el cual señala que todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas, deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa. Tal situación demuestra la ausencia de controles internos adecuados y de normativas internas que regulen el proceso de viáticos, lo que no garantizó que los procedimientos realizados se encuentren sujetos a un criterio uniforme que permita la mayor calidad de las operaciones realizadas y el correcto desempeño de la gestión administrativa.

La Presidenta del Hotel otorgó una donación por Bs.F. 10,00 mil. Al respecto, los Estatutos Sociales del Hotel del Lago, C.A, no contienen en ninguna de sus cláusulas disposición alguna que establezca que la Presidenta tenga la competencia para otorgar donaciones. Lo antes descrito no se ajusta al principio de legalidad, contenido en el artículo 137 de la CRBV, que hace referencia a las atribuciones

de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen; en concordancia con lo previsto en el artículo 4, de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), Gaceta Oficial N° 37.305 de fecha 17-10-2001, el cual establece que la Administración Pública se organiza y actúa de conformidad con el principio de legalidad, por el cual la asignación, distribución y ejercicio de sus competencias se sujeta a la CRBV, a las leyes y a los actos administrativos de carácter normativo, dictados formal y previamente conforme a la Ley, en garantía y protección de las libertades públicas que consagra el régimen democrático a los particulares. Tal situación obedeció, a la ausencia de adecuados mecanismos de control interno que permitan detectar desviaciones en los procesos administrativos e implementar correctivos oportunos y pertinentes, en consecuencia limitó al Hotel en el logro de las metas y objetivos institucionales al utilizar recursos presupuestarios, en finalidades que son ajenas a las actividades inherentes a la administración, operación y explotación del Hotel.

### Conclusiones

Se evidenciaron situaciones que no se ajustaron a la normativa que regula la materia y contraria a los principios que rigen las actividades de la Administración Pública, por cuanto se cancelaron honorarios profesionales por Bs.F. 187,93 mil, sin contar en el presupuesto con una partida por este concepto, se constató un pago por concepto de anticipo de gastos de viaje al exterior sin la debida aprobación por parte de la Junta Directiva del Hotel y sin haber suministrado no fueron suministradas las facturas o recibos de pago que soportaran los mismos, e igualmente la Presidenta del Hotel donó Bs.F.10,00 mil, sin contar con la competencia para ello.

### Recomendaciones

La Junta Directiva del Hotel del Lago, C.A., debe:

- Establecer mecanismos de control interno adecuados, que permitan detectar desviaciones e implementar correctivos oportunos y pertinentes en el manejo de los recursos presupuestarios, de acuerdo con la finalidad para la cual están destinados en el presupuesto de ingresos y gastos del Hotel.

- Aplicar dispositivos efectivos de control interno, a los fines de que antes de proceder a la suscripción y posterior pago de compromisos, los responsables de llevar a cabo tales operaciones cumplan con la normativa interna y disposiciones legales y sublegales que regula la materia.
- Establecer eficientes mecanismos de control interno, en razón de que las autoridades del Hotel administren los bienes y recursos públicos, con racionalidad y eficiencia, en función del logro de sus objetivos, y no para el beneficio de particulares.

## **INSTITUTO NACIONAL DE HIPÓDROMOS (INH)**

### **ENAJENACIÓN DE ACTIVOS**

El Instituto Nacional de Hipódromos (INH) fue creado mediante Decreto Presidencial N° 357 del 03-09-58, como un Instituto Autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Luego, el Ejecutivo Nacional emitió el Decreto N° 422 de fecha 25-10-99, con Rango y Fuerza de Ley que Suprime y Liquidada el Instituto Nacional de Hipódromos y Regula las Actividades Hípicas (Gaceta Oficial N° 5.397 Extraordinario del 25-10-99), cuyo proceso de liquidación se realizaría en un plazo que no excedería de 12 meses, tiempo en el cual se debían liquidar los activos no hípicas.

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

La actuación se orientó a la evaluación de las operaciones administrativas y financieras realizadas por la Junta Liquidadora del INH, relativas al proceso de enajenación de los activos no hípicas, ubicados en el municipio Maneiro del estado Nueva Esparta, entre el segundo semestre de 2008 y el año 2009. Cuyos objetivos fueron determinar la legalidad y sinceridad de la venta de los activos no hípicas, conformados por el Canódromo Internacional de Margarita, Gallera Monumental, Telepista, Parque de Atracciones Isla Aventura (Parque Diverland) e instalaciones comunes, así como los terrenos del Parque de Agua, de conformidad con los requisitos establecidos para ello y en la normativa legal vigente, así como evaluar el registro contable de las operaciones relacionadas con la adquisición y venta de los mismos y la aplicación de dichos recursos, a tales fines se

revisó y analizó exhaustivamente la documentación relacionada con estas operaciones.

### **Observaciones relevantes**

La Junta Liquidadora del INH, no solicitó a la Procuraduría General de la República la opinión para llevar a cabo el proceso de venta de los activos no hípicas, ubicados en el estado Nueva Esparta. Al respecto, el artículo 5 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (Gaceta Oficial N° 5.892 Extraordinario de fecha 31-07-2008), establece que los funcionarios públicos que en el ejercicio de sus atribuciones realicen en sede administrativa actos de convenimiento, desistimiento, de compromiso en árbitros, de conciliación, transacción, o cualquier otro acto de disposición relacionados directamente con los derechos, bienes e intereses patrimoniales de la República, deben solicitar la opinión previa y expresa de la Procuraduría General de la República. La situación descrita se deriva de la actuación negligente y omisiva por parte de los miembros de la Junta Liquidadora del INH, en la aplicación de la norma legal mencionada, situación que afectó negativamente la gestión administrativa de la Junta Liquidadora, por cuanto transfirió los activos sin la opinión favorable del Órgano que tiene la competencia para ejercer la defensa de los bienes e intereses patrimoniales de la República, lo que implicaría la nulidad absoluta de la mencionada transacción.

La Comisión de Contrataciones del INH, mediante Punto de Cuenta, sometió a la consideración de la Junta Liquidadora del INH, la autorización para la apertura del proceso de enajenación de un conjunto de activos no hípicas, considerando como precio base el monto único ofertado por una empresa interesada en adquirir dichos activos; no obstante, la Ley Orgánica que Regula la Enajenación de Bienes del Sector Público no Afectos a las Industrias Básicas (LO-REBSPNAIB), Gaceta Oficial N° 3.951 Extraordinario de fecha 07-01-87, en su artículo 3, establece que el precio que servirá de base para la enajenación de los bienes a que se refiere esta Ley, será determinado por la comisión, la cual tomará en cuenta a tales efectos, la información suministrada por los entes u organismos respectivos y el

valor promedio aritmético de 2 avalúos efectuados por distintos peritos y cualquier otro criterio válido a juicio de la comisión. La situación expuesta evidencia las acciones poco diligentes de la Junta Liquidadora del INH, al aprobar la apertura del proceso, sin la autorización de la Comisión para la Enajenación de Bienes del Sector Público no Afectos a las Industrias Básicas (CENBISP), y sin considerar los avalúos realizados en el año 2008. En consecuencia, se hizo un llamado a un proceso licitatorio para la venta de activos no hídricos ubicados en el estado Nueva Esparta, al margen de los principios constitucionales de objetividad, honestidad, transparencia y responsabilidad.

La Junta Liquidadora del INH, aprobó el otorgamiento de la Buena Pro por Bs.F. 160,00 millones, sin tomar en consideración que la empresa beneficiada fue la única oferente que asistió al acto de recepción y apertura de sobres, y por tanto correspondía aplicar el procedimiento de adjudicación directa previa aprobación del Presidente de la República en Consejo de Ministros, tal como lo establece la LOREBSPNAIB, artículo 8, numeral 2 y el aparte único del referido artículo; de lo cual se desprende poca transparencia en el precitado acto, lo cual resta legalidad al proceso de enajenación.

De la revisión y análisis a la documentación de calificación, presentada por la empresa beneficiaria de la Buena Pro, se observó que de las 3 declaraciones de impuesto sobre la renta (ISLR) requeridas, la citada empresa sólo presentó 2, cuyos ejercicios gravables no eran legibles, además la planilla N° 0148385 no se corresponde con las planillas certificadas por el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), en las que consta que la empresa no había tenido actividad económica, además que su capital social era de Bs.F. 20,00 millones. Situación no ajustada a los principios de transparencia, honestidad, igualdad y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, contenidos en los artículos 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario de fecha 24-03-2000 y 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), Gaceta Oficial N° 5.890 Extraordinario de fecha 31-07-2008. Todo lo expuesto pone en evidencia la ausencia de transparencia en el proceso de enajenación

de los activos no hídricos del INH, es decir se le otorgó la Buena Pro a una empresa, que se encontraba inactiva, sin movimientos bancarios y sin un capital que garantizara la obtención de los recursos de manera oportuna, limitando el ingreso inmediato de los recursos, lo que conllevó a que la operación de venta se acordara a crédito con la empresa.

El Instituto no contaba con los asientos contables correspondientes a la adquisición y desincorporación de los bienes muebles e inmuebles, ubicados en el estado Nueva Esparta; ni disponía de inventario y sistema de registro y control de activos fijos que identificara el lugar de ubicación de los mismos y sus características; al respecto, el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gacetas Oficiales Nros. 5.891 Extraordinario, 39.147 y 39.164 de fechas 31-07-2008, 26-03-2009 y 23-04-2009, respectivamente, establece que el sistema de control interno tiene por objeto asegurar el acatamiento de las normas legales, salvaguardar los recursos y bienes que integran el patrimonio público, asegurar la obtención de información administrativa, financiera y operativa útil, confiable y oportuna para la toma de decisiones, y garantizar la rendición de cuentas. Las circunstancias señaladas obedecieron al actuar poco diligente de los integrantes de las diversas Juntas Liquidadoras del INH, lo cual limita tanto a la administración activa como a los órganos de control fiscal, a ejercer el control de los mismos y determinar en el caso que nos ocupa la ganancia

De los ingresos obtenidos por la venta de los activos no hídricos se pagaron Bs.F. 34,53 millones, a los fondos de premiación de 3 asociaciones de propietarios, los cuales no se correspondían con deudas propias del Instituto. Al respecto, el artículo 4 del Decreto N° 422, señala en los literales d y f, que la Junta Liquidadora tendrá entre sus atribuciones honrar las deudas y cumplir las obligaciones de cualquier naturaleza exigibles a cargo del INH y todas aquellas que sean necesarias para cumplir con su objeto, es decir, suprimir y liquidar al Instituto, en este sentido se observa la Junta Liquidadora, se extralimitó en el ejercicio de las atribuciones contempladas en el referido Decreto, por cuanto en el mismo no se contempló el fomento de la actividad hídrica, en consecuencia se destinaron recursos a actividades distintas a las atribuidas a la Junta Liquidadora.

Los ingresos de la venta de los referidos activos, fueron incorporados en las modificaciones presupuestarias aprobadas por la Junta Liquidadora del INH, en los años 2008 y 2009; no obstante, las mismas debieron ser aprobadas por el órgano de adscripción, toda vez que superaban el límite otorgado a la máxima autoridad del Instituto, tal como lo establece el artículo 104 del Reglamento N° 1 de la LOAFSP, Sobre el Sistema Presupuestario (Gaceta Oficial N° 5.781 Extraordinario de fecha 12-08-2005), que señala: las modificaciones que impliquen incremento entre un 10,00% y 20,00% en los créditos originalmente aprobados en su presupuesto, deben ser aprobadas por la máxima autoridad del organismo de adscripción. Situación motivada a que la Junta Liquidadora se extralimitó en el ejercicio de las atribuciones conferidas en el Decreto N° 422, lo que trae como consecuencia que al no ingresar esos recursos al presupuesto conforme al principio de legalidad, las obligaciones contraídas no pueden ser consideradas como válidamente adquiridas.

### **Conclusiones**

Los miembros de la Junta Liquidadora del INH, no se ajustaron a la normativa que regula la enajenación de bienes del sector público no afectos a las industrias básicas, ni a las atribuciones conferidas en el mencionado Decreto N° 422, aunado a las debilidades observadas en el sistema de control interno.

### **Recomendaciones**

El Ministro del Poder Popular del Despacho de la Presidencia debe:

- Ejercer las acciones correspondientes para dar por concluido el proceso de supresión y liquidación del INH, a tales fines concretará la fecha definitiva de cierre del proceso, de manera improrrogable.
- Instar a la Junta Liquidadora del INH para que en un lapso perentorio ejecute el proceso de supresión y liquidación del Instituto, en virtud de que han transcurrido 11 años desde que se decretó tal proceso.

La Junta Liquidadora del INH debe:

- Solicitar a la Procuraduría General de la República, las acciones jurídicas correspondientes para anular el acto de venta de los activos no hípicos ubicados en el estado Nueva Esparta, a los fines de defender los derechos, bienes e intereses patrimoniales de la República.

### **INSTITUTO NACIONAL DE HIPÓDROMOS (INH)**

#### **RECURSOS OTORGADOS POR DONACIONES**

El Instituto Nacional de Hipódromos (INH), fue creado mediante Decreto N° 357 del 03-09-58 (Gaceta Oficial N° 25.750 de fecha 03-09-58), como instituto autónomo, para la organización, funcionamiento, administración y explotación de los hipódromos nacionales con el fin específico de contribuir al fomento y mejora de las razas equinas del país y cumplir con sus ingresos, para fines altruistas encausados por propósitos de bien social, como son los asistenciales, benéficos y culturales. El Ejecutivo Nacional, el 25-10-99, emitió el Decreto N° 422 con Rango y Fuerza de Ley que Suprime y Liquidada el Instituto Nacional de Hipódromos y Regula las Actividades Hípicas (Gaceta Oficial N° 5.397 Extraordinario de fecha 25-10-99), el cual señala que el proceso de liquidación se realizará en un plazo que no excederá de 12 meses contados a partir de su entrada en vigencia. Además, establece las atribuciones conferidas a la Junta Liquidadora, las cuales son: ejercer las funciones que le correspondían al INH que no sean asumidas por la Superintendencia Nacional de Actividades Hípicas (SUNAHIP), mientras se otorguen las licencias respectivas con miras a garantizar la continuidad del espectáculo hípico; liquidar los activos no hípicos; retirar y liquidar a los trabajadores al servicio del INH; honrar las deudas y cumplir las obligaciones de cualquier naturaleza exigibles a cargo del Instituto; revertir a la República, la propiedad sobre los activos hípicos, y todas aquellas que sean necesarias para cumplir con su objeto. El presupuesto de ingresos y gastos para los años 2009 y 2010 fue de Bs.F. 480,81 millones y Bs.F. 639,67 millones, respectivamente (Gacetas Oficiales Nos. 5.900 y 5.946, ambos Extraordinarios de fechas 15-12-2008 y 15-12-2009, en ese orden).

## Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a la evaluación de las operaciones administrativas, presupuestarias y financieras realizadas por la Junta Liquidadora del INH, relativas al otorgamiento de recursos bajo la modalidad de donaciones, efectuadas durante el año 2009 y el primer semestre de 2010, a los fines de constatar la formulación, registro y control presupuestario de los recursos asignados a la partida Transferencias y Donaciones, así como determinar la legalidad, razonabilidad y sinceridad de los recursos otorgados por concepto de donaciones. A tales efectos, se revisaron y analizaron las Actas de la Junta Liquidadora, puntos de cuenta aprobados, reportes de ejecución presupuestaria consolidada, y se seleccionó una muestra aleatoria de 169 donaciones otorgadas por Bs.F. 9,89 millones, equivalente al 88,15% del total de Bs.F. 11,22 millones.

## Observaciones relevantes

La Junta Liquidadora del INH, en el presupuesto de ingresos y gastos del Instituto para los años 2009 y 2010, incorporó el proyecto Galope Social del Hipismo Nacional, con la finalidad de brindar ayudas económicas a personas, entidades públicas y misiones creadas por el Ejecutivo Nacional, el cual sería ejecutado a través de la partida genérica 4.07.00.00.00 denominada Transferencias y Donaciones, a cuyos efectos programó recursos presupuestarios por Bs.F. 4,00 millones y Bs.F. 4,60 millones, respectivamente, los cuales serían aplicados al otorgamiento de 400 y 346 donaciones, en los respectivos ejercicios. Cabe destacar que el citado proyecto contradice íntegramente el mandato contenido en el artículo 1, del Decreto Ley N° 422, el cual establece que se suprime y ordena la liquidación del INH. Tal situación se debió a deficiencias de control interno encontradas en los procedimientos cumplidos en el manejo de las transacciones presupuestarias, al formular el presupuesto como un ente operativo con carácter de continuidad, por consiguiente, el INH no hizo uso eficiente de los recursos, ya que consideraron un proyecto que se vincula con el objeto para el cual fue creado originalmente el Instituto, incidiendo en el retraso inminente para el cese de actividades del proceso de liquidación.

Para los años 2009 y 2010 los montos ejecutados del proyecto Galope Social del Hipismo Nacional, fueron de Bs.F. 11,68 millones y Bs.F. 34,28 mil, respectivamente, debido al incremento en los créditos asignados por la incorporación de los recursos provenientes de la venta de los activos no hípicas ubicados en el estado Nueva Esparta y por traslados presupuestarios internos, en el mismo orden; sin cumplir con los procedimientos establecidos en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gacetas Oficiales Nos. 5.891 Extraordinario, 39.147 y 39.164 de fechas 31-07-2008, 26-03-2009 y 23-04-2009, respectivamente. Al respecto, los artículos 7 y 17 de la Ley Contra la Corrupción (LCC), Gaceta Oficial N° 5.637 Extraordinario de fecha 07-04-2003, establecen que los funcionarios y empleados públicos deben administrar y custodiar el patrimonio público con decencia, decoro, probidad y honradez, de forma que la utilización de los bienes y el gasto de los recursos que lo integran, se haga de la manera prevista en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes, y se alcancen las finalidades establecidas en las mismas con la mayor economía, eficiencia y eficacia, así como, que deberán administrar los bienes y recursos públicos con criterios de racionalidad y eficiencia, procurando la disminución del gasto y la mejor utilización de los recursos disponibles en atención a los fines públicos. Lo antes descrito obedeció, a que la Junta Liquidadora del INH, inobservó el Decreto Ley N° 422 y la normativa presupuestaria que regula el administrar eficiente de los funcionarios al servicio de un ente público, al margen de las más elementales normas y principios de sana administración.

La Junta Liquidadora otorgó donaciones al margen de la legalidad, por cuanto aplicó con carácter excepcional las Normas para el Otorgamiento de Ayudas en el INH, aprobadas en el 2001 (las cuales establecen el procedimiento para su concesión), dado el proceso de supresión y liquidación del Instituto; hecho que se encuentra en absoluta contradicción a lo dispuesto en el artículo 4, del Decreto N° 422, referido a las atribuciones conferidas a la Junta Liquidadora a los fines de llevar a cabo el proceso de supresión y liquidación. Tal situación obedece a que los miembros de la Junta Liquidadora desvirtuaron la misión para la cual fueron designados, es decir, para suprimir y liquidar al

Instituto, así como al desconocimiento en la administración adecuada de los recursos públicos, lo que trajo como consecuencia al INH un desorden administrativo y por ende el manejo inadecuado de los recursos públicos, al margen del principio constitucional de legalidad administrativa que debe regular cualquier actividad realizada por un servidor público, circunstancia que ha incidido notablemente en que el proceso de supresión y liquidación del INH se haya hecho indeterminado en el tiempo.

Se otorgaron donaciones por Bs.F. 8,42 millones, las cuales fueron aprobadas mediante puntos de cuentas suscritos por el Presidente. Al respecto, el artículo 5, del Decreto Ley N° 422, prevé que el Presidente de la Junta Liquidadora representará legalmente a la misma y se encargará de ejecutar sus decisiones, las cuales serán tomadas con el voto favorable de al menos 2 de sus miembros. Lo antes expuesto, denota la existencia de debilidades en el sistema de control interno, al carecer de mecanismos inherentes a la comprobación de los requisitos legales, así como del análisis de los documentos por parte de las dependencias involucradas y de la Consultoría Jurídica, entre otros, que permitieran cerciorarse del cumplimiento de la ley en cuanto al trámite autorizador correspondiente y de la autenticidad de los actos y operaciones efectuados, lo que conllevó a que las transacciones no se efectuaron con apego estricto a la normativa legal vigente que le era aplicable, a los fines de que cumplieran con los principios de legalidad, transparencia, honestidad, eficacia, eficiencia, rendición de cuentas y responsabilidad.

En 38 donaciones otorgadas, por concepto de adquisición, reparación y/o remodelación de viviendas, por Bs.F. 1,25 millones, se observó que las comunicaciones a través de las cuales se solicitaron las ayudas reflejaban similitudes en las presentaciones del formato de las mismas, por otra parte, se constató que se otorgaron donaciones en forma recurrente a 2 ciudadanos para la adquisición de vivienda por Bs.F. 316,50 mil; y 6 donaciones por Bs.F. 479,00 mil, a favor de accionistas de las empresas proveedoras de los materiales de construcción, entregados a las personas naturales seleccionadas por el INH sin criterio administrativo alguno para recibir el beneficio. Sobre las circunstancias antes expuestas, el artículo 141 de la Constitución de la República

Bolivariana de Venezuela (CRBV) con la Enmienda N° 1 de fecha 15-02-2009 (Gaceta Oficial N° 5.908 Extraordinario de fecha 19-02-2009), prevé que la Administración Pública se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, en concordancia con el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), Gaceta Oficial N° 5.890 Extraordinario de fecha 31-07-2008, el cual señala que la actividad de la Administración Pública se desarrollará con base en los principios de economía, proporcionalidad, oportunidad, objetividad, imparcialidad, y buena fe, entre otros. La observación antes descrita, obedece al actuar poco diligente de los funcionarios encargados de dirigir, coordinar, supervisar y realizar seguimientos sistemáticos y permanentes a los procesos y controles aplicados en el manejo adecuado y en la administración correcta de los recursos patrimoniales del Estado, con la más estricta sujeción a la conducta que debe asumir un buen padre de familia; lo que conllevó a que las donaciones efectuadas y aprobadas por el Presidente de la Junta Liquidadora fueron contrarias a los principios que regulan las actividades en la Administración Pública.

## Conclusiones

Se evidenciaron situaciones que no se ajustan a la normativa legal vigente que regula el funcionamiento de los organismos de la Administración Pública y contrarias a los principios constitucionales de legalidad, eficacia, eficiencia, y transparencia, entre otros, que rigen las actividades de la misma, toda vez que presentan debilidades en el sistema de control interno, que inciden en el manejo eficiente, ordenado y transparente de los recursos del Estado venezolano; por cuanto la Junta Liquidadora del INH ejecutó recursos presupuestarios a través de un proyecto encausado a propósitos de bien social, en función de la contribución a la beneficencia pública, vinculado con el objeto por el cual fue creado el Instituto, cuyo actuar lo determina como un ente en actividad, operativo, con carácter de continuidad, contrario a la condición real que viene atravesando el INH desde el año 1999, que lo mantiene desde esta fecha en un proceso de supresión y liquidación sin haberse resuelto.

## Recomendaciones

El Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia, deberá:

- Ejercer las acciones correspondientes para dar por concluido el proceso de supresión y liquidación del INH, y concretar la fecha definitiva de cierre, de manera improrrogable.

La Junta Liquidadora del INH, debe:

- Empezar todas las acciones necesarias a los fines de que las transacciones y operaciones presupuestarias, administrativas y financieras, llevadas a cabo durante un ejercicio fiscal, estén respaldadas con la suficiente documentación justificativa y comprobatoria, así como que los formatos utilizados para el registro presupuestario, contable y de pago, se encuentren debidamente firmados por los niveles correspondientes, con la finalidad de dar formalidad y autenticidad a los actos administrativos y operaciones efectuados.
- Evitar el otorgamiento de donaciones, sino ceñirse a las competencias que le han sido expresamente conferidas en el Decreto N° 422, de fecha 25-10-99.

## INSTITUTO NACIONAL DE HIPÓDROMOS (INH)

### CONTRATACIÓN DE OBRAS Y SERVICIOS

El Instituto Nacional de Hipódromos (INH), fue creado el 03-09-58 como instituto autónomo. El Ejecutivo Nacional, en fecha 25-10-99, emitió el Decreto N° 422 con Rango y Fuerza de Ley que Suprime y Liquidación el Instituto Nacional de Hipódromos y Regula las Actividades Hípicas (Gaceta Oficial N° 5.397 Extraordinario de fecha 25-10-99), el cual señala que el proceso de liquidación se realizará en un plazo que no excederá de 12 meses contados a partir de su entrada en vigencia. Los presupuestos de ingresos y gastos aprobados para los años 2008, 2009 y 2010, fueron de Bs.F. 418,53 millones, Bs.F. 480,81 millones y Bs.F. 639,67 millones, respectivamente (Gacetas Oficiales Nros. 5.861, 5.900 y 5.946, todos Extraordinarios de fechas 11-12-2007, 15-12-2008 y 15-12-2009, en el mismo orden).

## Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a la evaluación de las operaciones efectuadas por la Junta Liquidadora del INH, referidas a la adquisición de bienes, materiales y suministros, así como contrataciones de obras y servicios, además de las relativas a culminar el proceso de liquidación del Instituto durante el período comprendido entre el segundo semestre del año 2008 y primer semestre de 2010. Tuvo como objetivos evaluar las operaciones presupuestarias relacionadas con el registro y control de los recursos destinados al proceso de liquidación y supresión; verificar el proceso de contratación de obras y servicios, a cuyos efectos se determinó la legalidad y sinceridad de los pagos efectuados. En este sentido, se revisaron y analizaron las acciones emprendidas por la Junta para culminar el proceso de liquidación, los reportes de ejecución presupuestaria consolidada, así mismo, se seleccionó una muestra aleatoria de pagos por concepto de la ejecución de obras, prestación de servicios, y adquisición de materiales y suministros por Bs.F. 48,93 millones, equivalente al 76,91% del total de Bs.F. 63,62 millones, cuya selección se realizó considerando los montos y el objeto de los mismos.

## Observaciones relevantes

El INH no contaba con los registros digitalizados correspondientes a la ejecución consolidada mensual del presupuesto del año 2009, aún cuando había adquirido un sistema informático de contabilidad presupuestaria. No obstante, el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gacetas Oficiales Nos. 5.891 Extraordinario, 39.147 y 39.164 de fechas 31-07-2008, 26-03-2009 y 23-04-2009, respectivamente, establece que el sistema de control interno tiene por objeto asegurar el acatamiento de las normas legales, salvaguardar los recursos y bienes que integran el patrimonio público, asegurar la obtención de información administrativa, financiera y operativa, útil, confiable y oportuna para la toma de decisiones. Esta situación se debió, a que la Junta Liquidadora del INH ha sido poco diligente en la implantación de los mecanismos de control interno apropiados y oportunos, a los fines de detectar presuntas desviaciones en la actividad desarrollada en el área presupuestaria, que estén acordes

con las necesidades de la institución y enmarcados dentro del proceso de supresión y liquidación. En consecuencia, no dispone de una herramienta presupuestaria adecuada que le facilite el suministro de información oportuna sobre las operaciones presupuestarias realizadas en los hipódromos nacionales.

La Junta Liquidadora del INH aprobó modificaciones presupuestarias en los años 2008 y 2009, en razón de la incorporación de recursos provenientes de la venta de los activos no hípicas, así como por el ingreso del saldo inicial de caja para el año 2009, las cuales se realizaron en los meses de diciembre de 2008, y en enero y octubre de 2009, por Bs.F. 48,00 millones, Bs.F. 56,60 millones y Bs.F. 65,09 millones, respectivamente, equivalentes al 11,47%, 11,77% y 13,54%, en el mismo orden, del total de los créditos originalmente aprobados en el presupuesto para esos años, modificaciones que debían ser aprobadas por el organismo de adscripción debido a que superaban el límite de aprobación otorgado a la máxima autoridad del Instituto, tal como lo establece el artículo 104, numeral 2, del Reglamento N° 1 de la LOAFSP sobre el Sistema Presupuestario (Gaceta Oficial N° 5.781 Extraordinario del 12-08-2005), referido al trámite de las modificaciones presupuestarias que requieran los entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales, para montos que oscilen entre un 10,00% y un 20,00% del monto del presupuesto. La circunstancia antes descrita se originó por la ausencia de efectivos mecanismos de control interno, que permitan verificar los requisitos y condiciones que deben cumplirse en la autorización de las transacciones presupuestarias, de conformidad con los límites establecidos, a los fines de garantizar la administración de los recursos de una manera eficaz, oportuna y eficiente; y al actuar poco diligente de la Junta Liquidadora del INH al tomar decisiones que exceden de las competencias que le fueron asignadas; situación que no contribuyó con el correcto desempeño de la mencionada Junta, y no garantizó que los citados actos y operaciones administrativas cumplieran con los principios de legalidad y competencia.

La Junta Liquidadora del INH realizó contrataciones por concepto de prestación de servicios y ejecución de obras, actuando como si debieran seguir operando de forma inde-

finida, en pleno funcionamiento, como una administración activa, sin contar con la competencia para ello, al margen del principio constitucional de legalidad administrativa que debe regular cualquier actividad realizada por un servidor público, en atención a lo a lo previsto en el artículo 137 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), Gacetas Oficiales Nros. 5.453 y 5.908 ambos Extraordinarios, de fechas 24-03-2000 y 19-02-2009, respectivamente, relativo a las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen. En este sentido, las referidas contrataciones no se corresponden con un proceso de liquidación, y contradicen lo dispuesto en el Decreto N° 422, en sus artículos 1 y 4, donde se enuncian las atribuciones conferidas a la Junta Liquidadora del INH a los fines de llevar a cabo el referido proceso, entre las cuales no está contemplada la facultad para efectuar contrataciones de ninguna naturaleza. La situación planteada obedeció a que la Junta Liquidadora del INH, ejerció funciones relacionadas con la administración y operación de los hipódromos inherentes a la actividad hípica para explotar el espectáculo hípico, así como para la conservación de la infraestructura, acciones incompatibles con la misión para la cual fue designada, es decir, suprimir y liquidar al Instituto, lo que ha conllevado a que la referida Junta no ha tomado las decisiones oportunas y acertadas para finiquitar el proceso de supresión y liquidación del mismo.

4 contrataciones, para la ejecución de obras y prestación de servicios, fueron aprobadas por el Presidente de la Junta Liquidadora, mediante puntos de cuenta, sin evidenciarse la autorización o delegación por parte de la Junta Liquidadora del INH como máxima autoridad, por cuanto el artículo 5, del Decreto Ley N° 422, señala que el Presidente de la Junta Liquidadora representará legalmente a la misma y se encargará de ejecutar sus decisiones, las cuales serán tomadas con el voto favorable de al menos 2 miembros, adicionalmente, el artículo 6 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (RLOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 39.240, de fecha 12-08-2009, prevé que se considerará como máxima autoridad jerárquica a quien corresponda la dirección y administración del órgano o entidad, de acuerdo con el

régimen jurídico que le sea aplicable. Tal circunstancia se originó por debilidades en el sistema de control interno administrativo, al carecer de mecanismos inherentes a la comprobación de los requisitos legales de la reunión periódica de la Junta Liquidadora, así como del análisis de los documentos por parte de las dependencias involucradas, que permitan cerciorarse de la viabilidad de ejecutar esos compromisos de acuerdo a su naturaleza, en cumplimiento de las atribuciones señaladas en el Decreto N° 422; lo que no contribuyó a que las citadas operaciones cumplieran con los principios de legalidad, transparencia, honestidad, eficiencia y competencia, ni de la autenticidad de los actos y operaciones efectuadas.

No reposan los soportes documentales relacionados con la conformidad o no de la entrega de los materiales, la realización de los servicios y la ejecución de los trabajos previstos en las obras, correspondientes a las contrataciones efectuadas durante el segundo semestre de 2008 y año 2009. Asimismo, no se contó con los informes relacionados con la conformidad de los trabajos referidos a la construcción de pared perimetral de 450 m<sup>2</sup>, en el sector ubicado entre Santa Inés y Boca de Río, alcabalas de vigilancia Nos. 1 y 5. Al respecto, el artículo 131 de la LOAFSP, establece que el sistema de control interno tiene por objeto asegurar el acatamiento de las normas legales para salvaguardar los recursos y bienes que integran el patrimonio público. Las circunstancias antes mencionadas se originaron por la no implantación de mecanismos de control interno referidos al control perceptivo, toda vez que los funcionarios responsables de la verificación de la entrega de los materiales y suministros, la prestación de los servicios y la ejecución de los trabajos en las obras, debieron elaborar la respectiva acta de recepción o cualquier otro documento donde se refleje su conformidad o no. Situación que trae como consecuencia que no haya documentación que garantice la sinceridad, transparencia y honestidad de las operaciones realizadas en la recepción de los bienes y servicios, en pro del correcto desempeño de la Junta Liquidadora del INH, así como limita al órgano de control interno y a este máximo Órgano Contralor, de realizar un efectivo análisis y verificación de la información que soporta los pagos efectuados por los conceptos señalados.

Del análisis efectuado a los documentos soportes de los pagos realizados a una empresa, por concepto de la adquisición, suministro, instalación y puesta en marcha de 5 ascensores para el Hipódromo de La Rinconada, se determinó un pago en exceso por Bs.F. 948,19 mil. Al respecto, el artículo 38, numeral 4, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LO-CGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12- 2001, prevé que antes de proceder a realizar el pago, se deberá asegurar que se realice para cumplir compromisos ciertos y debidamente comprobados. La situación antes expuesta, denota el actuar poco diligente de la máxima autoridad del INH, así como de los niveles gerenciales responsables de las operaciones administrativas, al carecer de mecanismos de control interno adecuados y oportunos que les permitan detectar presuntas irregularidades en contra del patrimonio del Instituto, lo que conllevó a que no se ejerciera el control de la disponibilidad presupuestaria al momento de realizar el pago respectivo, además de garantizar que los actos administrativos, presupuestarios y financieros cumplieran con los principios de legalidad, economía, eficiencia y/o eficacia, honestidad y transparencia que rigen a la Administración Pública.

## Conclusiones

Se evidenciaron situaciones que no se ajustan a los principios que rigen las actividades de la administración pública, y en virtud de los principios de seguridad jurídica que en un estado de derecho deben imperar, toda vez que presentan debilidades en el sistema de control interno, que no garantizaron el manejo adecuado y transparente de los recursos del Instituto, por cuanto no han implantado los mecanismos de control interno apropiados y oportunos, que permitan detectar presuntas desviaciones en las actividades y procesos desarrollados por las diversas áreas que conforman el Instituto, relacionados con la verificación de los requisitos y condiciones que deben cumplirse en la autorización de las transacciones presupuestarias, administrativas y financieras de conformidad con la normativa legal que las regula. Además, como máxima autoridad, no ha tomado las decisiones más apropiadas y orientadas a culminar el proceso de liquidación, sino que por el contrario ha desempeñado funciones relacionadas con la administración y operación de los hipódromos, tomando decisiones al margen de los principios de legalidad

y competencia, por cuanto, llevó a cabo contrataciones con carácter de un ente en pleno funcionamiento, como una administración activa, incurriendo en gastos que no están acordes a las necesidades de la institución, ni enmarcados dentro del proceso de supresión y liquidación, lo que ha conllevado a que el referido proceso sea considerado en el tiempo como indeterminado, originando que a la fecha este proceso lleve 11 años sin haberse resuelto, y que durante el referido período, las distintas Juntas Liquidadoras se han avocado a darle vida a la actividad hípica, todo ello en función de la continuidad del espectáculo, inobservando el mandato previsto en el Decreto N° 422, en cuanto a liquidar totalmente los activos no hípicos, retirar a los trabajadores, honrar las deudas, y cumplir con las obligaciones pendientes.

### Recomendaciones

El Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia, deberá:

- Ejercer las acciones correspondientes para dar por concluido el proceso de supresión y liquidación del INH. Tendrá en forma inmediata que concretar la fecha definitiva de cierre, de manera improrrogable.

La Junta Liquidadora del INH, debe:

- Evitar asumir y pagar compromisos que no estén enmarcados dentro del mandato contenido en el Decreto N° 422, con Rango y Fuerza de Ley de fecha 25-10-99.
- Ejercer estrictamente las competencias que le han sido expresamente otorgadas, de conformidad con el Decreto N° 422, de fecha 25-10-99.
- Empezar todas las acciones necesarias a los fines de que se implanten los mecanismos de control sobre los procesos administrativos, presupuestarios y financieros que se ejecutan, que permitan detectar presuntas irregularidades en las actividades desarrolladas y garanticen el adecuado y eficiente resguardo del patrimonio y el correcto desempeño de la gestión administrativa dentro del proceso de supresión y liquidación, así como de que todas las transacciones y operaciones efectuadas estén respaldadas con la suficiente documentación justificativa y comprobatoria, que demuestre la validez, exactitud y sinceridad en el manejo de los recursos financieros.

## INSTITUTO NACIONAL DE HIPÓDROMOS (INH)-UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA

### Evaluación de actividades planificadas y ejecutadas

El Instituto Nacional de Hipódromos (INH), fue creado como Instituto Autónomo con el propósito de la organización, funcionamiento, administración y explotación de los hipódromos nacionales. En fecha 16-02-98, se aprobó el proyecto de reestructuración con fines de privatización. Posteriormente, en fecha 25-10-99, mediante el Decreto N° 422 (Gaceta Oficial N° 5.397 Extraordinario de fecha 25-10-99) se ordenó la liquidación y supresión del Instituto, a cuyos efectos se designó una Junta Liquidadora que ejercería entre otras: las funciones que no fuesen asumidas por la Superintendencia Nacional de Actividades Hípicas (SUNAHIP), las obligaciones del INH, retirar y liquidar a los trabajadores, honrar las deudas, liquidar los activos no hípicos y revertir a la República la propiedad de los activos hípicos.

### Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a la evaluación de las actividades planificadas y ejecutadas por la Unidad de Auditoría Interna (UAI) del INH en el ámbito de sus competencias, así como, a las acciones de seguimiento y vigilancia al cumplimiento por parte de la Junta Liquidadora del Instituto, de las recomendaciones formuladas por esta Contraloría General de la República desde el año 2000 al tercer trimestre 2010. A tales efectos, de 264 actuaciones fiscales se seleccionó una muestra de 114, equivalente al 43,18%, conformada por 51 informes de auditorías, 53 actas de entrega y 10 potestades investigativas.

### Observaciones relevantes

La UAI del INH, no elaboró planes y cronogramas de actuaciones dirigidos a la evaluación y el seguimiento de las acciones correctivas que debieron ser acometidas por la Junta Liquidadora del Instituto, relacionadas con las recomendaciones formuladas en los informes definitivos emitidos por esta Contraloría General de la República. No obstante, que las Normas Generales de Control Interno

(NGCI), Gaceta Oficial N° 36.226 de fecha 17-06-97, en su artículo 13, literal g, establecen que las funciones del órgano de control interno serán ejecutadas con base en un plan operativo anual, en cuya elaboración se aplicaran criterios de economía, objetividad, oportunidad y de relevancia material, y se tomarán en consideración: las propias recomendaciones, las que formulen las firmas de auditoría y los órganos de control externo. Tal situación obedece, a que la UAI no ha implementado mecanismos que permitan la elaboración de los planes dirigidos a verificar las acciones correctivas emprendidas por la Junta Liquidadora, debilitando las labores de evaluación, orientación y seguimiento.

No se obtuvo documento alguno que evidenciara la elaboración de los planes y cronogramas de acción, dirigidos a corregir las deficiencias observadas en las actuaciones fiscales y dar cumplimiento a las recomendaciones de los citados informes definitivos. No obstante que las NGCI en su artículo 10, literal d, establecen que los niveles directivos y gerenciales de los organismos o entidades, deben evaluar las observaciones y recomendaciones formuladas por los organismos y dependencias encargados del control externo e interno y promover la aplicación de las respectivas medidas correctivas. Las deficiencias señaladas tienen su origen, en que las máximas autoridades del Instituto no han implementado mecanismos que permitan: dar cumplimiento a la elaboración de los planes y cronogramas de acción dirigidos a la corrección de las observaciones, ocasionando que los niveles ejecutivos y operativos del INH no estén en debida cuenta de las actividades a cumplir y sus lapsos de ejecución, así como, la definición y utilización de indicadores de gestión, a los fines de que pueda efectuarse la valoración al cumplimiento oportuno y eficaz por parte de este Organismo Contralor.

De la revisión efectuada en los archivos de la UAI del INH, no se evidenció ni fue suministrado expediente y/o documento alguno relacionado con la realización de actuaciones fiscales correspondientes a los años 2006-2009. Sin embargo, el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), Gacetas Oficiales Nros. 37.305 y 5.890 Extraordinario, de fechas 17-10-2001 y 31-

07-2008, respectivamente, señala que el funcionamiento de los órganos y entes de la Administración Pública se sujetará a las políticas, estrategias, metas y objetivos que se establezcan en los respectivos planes estratégicos y compromisos de gestión. Igualmente, comprenderá el seguimiento de las actividades, así como la evaluación y control del desempeño institucional y de los resultados alcanzados, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 31 de las NGCI, el cual establece que la máxima autoridad jerárquica del organismo o entidad, deberá garantizar la existencia de sistemas o mecanismos con información acerca del desempeño de la organización, para controlar y evaluar la gestión. Las carencias señaladas, evidencian debilidades en los sistemas y procesos de control, relacionados con el resguardo de la documentación y la información que respalda las actuaciones cumplidas por ese órgano de control fiscal (OCF), lo que limitó la evaluación del desempeño, el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, el control y seguimiento de las actividades y la promoción de medidas que conduzcan a optimizar la gestión organizacional.

36 informes de auditoría, no se encontraban adecuadamente estructurados y la exposición escrita de los hechos y situaciones observadas como resultado de las actuaciones fiscales, dificultó la localización de los elementos que identifican la condición, el criterio, las causas y sus efectos. Al respecto, el artículo 25 de las Normas Generales de Auditoría de Estado (NGAE), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, establece que al término de la auditoría se presentará en forma escrita el informe de auditoría, el cual deberá contener las observaciones o hallazgos, identificando las causas y efectos de los mismos así como las conclusiones y recomendaciones correspondientes, con señalamiento expreso de que el trabajo ha sido realizado conforme a las Normas Generales de Auditoría de Estado. Los hechos expuestos tienen su origen en las debilidades del sistema de control interno, la insuficiente supervisión al resultado de las actuaciones fiscales, así como, en la deficiente formación, capacitación y actualización del personal al servicio de la UAI; lo que dificulta el establecimiento de un marco técnico y normativo para la evaluación objetiva de la gestión institucional, la efectiva acción auditora y el fortalecimiento de los resultados del control fiscal.

La UAI en el periodo 2001-2004, participó con el carácter de observador en el levantamiento de 28 actas de entrega, en inobservancia de lo dispuesto en el artículo 2 de las Normas para Regular la Entrega de las Oficinas de Hacienda de la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal, por parte de sus Máximas Autoridades (Gaceta Oficial N° 36.539 de fecha 15-09-98), el cual señala que el acta que se levante en el momento de la entrega de la Oficina de Hacienda, deberá indicar el lugar y fecha de elaboración y suscripción e identificará al organismo a que pertenece la Oficina que se entrega, así como a los funcionarios entrante y saliente, quienes deberán suscribir conjuntamente el Acta. En el mismo sentido, el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gacetas Oficiales Nros. 5.891 Extraordinario, 39.147, 39.164 y 39.465 de fechas 31-07-2008, 26-03-2009, 23-04-2009 y 14-07-2010, respectivamente, establece que la auditoría interna es un servicio de examen posterior, objetivo, sistemático y profesional, de las actividades administrativas y financieras de cada ente u órgano, que se prestará por una unidad especializada de auditoría interna, cuyo personal, funciones y actividades deben estar desvinculadas de las operaciones sujetas a su control. Tales hechos, evidencian deficiencias en los elementos y mecanismos de control interno que permitirían el establecimiento de una clara y perceptible separación entre las funciones de la administración activa y las que debe cumplir la UAI como órgano independiente en sus labores de control posterior. Situación, que no garantiza el cabal ejercicio de las actividades de control posterior, conforme con las funciones que legalmente corresponden a ese OCF.

La UAI no emprendió acciones para verificar el cumplimiento por parte de la Junta Liquidadora del INH, de las recomendaciones de los informes definitivos formuladas por esta Contraloría General de la República, ni verificó que las mismas fueran atendidas oportuna y adecuadamente. A tales efectos, el artículo 10, numeral 3, de las Normas Para el Funcionamiento Coordinado de los Sistemas de Control Externo e Interno (Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97), señala que corresponde a los órganos de control externo e interno, informar a la Contraloría General de la República, entre otras, de las acciones emprendidas por las autoridades correspondientes en atención a las observaciones y recomendaciones formuladas por los órganos de control y los

resultados obtenidos como consecuencia de tales acciones. Los hechos señalados, evidencian la actitud poco diligente de las autoridades del Instituto y de su OCF, para promover y procurar la adopción de las medidas correctivas necesarias a fin de cumplir las recomendaciones contenidas en los informes definitivos de auditoría; situación que limitó las labores de control y seguimiento a las acciones emprendidas, en atención a las recomendaciones formuladas por este Organismo Contralor y sus resultados, impidiendo la instrumentación de los sistemas y procedimientos de control interno indicados y la objetiva medición de la gestión administrativa.

## Conclusiones

La Junta Liquidadora y la UAI del INH, no han asumido una actitud diligente a los fines de promover, procurar y adoptar las medidas correctivas necesarias, para acatar las recomendaciones de los informes definitivos de Auditoría, así mismo, no han establecido ni implementado los mecanismos de control interno, que permitan dar cumplimiento a la elaboración de planes y cronogramas de acción dirigidos a la corrección de las observaciones señaladas en los referidos informes definitivos, para la culminación del proceso de supresión y liquidación, así como, para la evaluación y seguimiento de las acciones correctivas que debieron ser implementadas en relación con el proceso de liquidación y cierre de las operaciones administrativas. Así mismo, se evidenciaron debilidades e ineficiencias de los sistemas y procesos, relacionadas con el archivo, resguardo y custodia de la documentación que respalda las actuaciones fiscales, inexistencia de normas específicas relacionadas con las labores de auditoría y la insuficiente supervisión del resultado de las actuaciones, así como, en los elementos y mecanismos de control interno que permitirían el establecimiento de una clara y perceptible separación de las funciones de control interno y las que debe asumir la administración activa.

## Recomendaciones

El Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia, debe:

- Girar las instrucciones precisas y necesarias, para solicitar a la Junta Liquidadora del Instituto un plan inmediato para el finiquito y liquidación de las cuentas

del INH, a los fines de establecer la fecha definitiva para la culminación de su proceso de supresión y liquidación.

La Junta Liquidadora del INH, debe:

- Empezar las acciones urgentes y necesarias, a fin de culminar el proceso de supresión y liquidación del Instituto.
- Implementar mecanismos efectivos, a fin de promover y procurar la adopción de las medidas correctivas necesarias que permitan el acatamiento de las recomendaciones de los informes definitivos de auditoría, mediante la elaboración de planes y cronogramas de acción dirigidos a la corrección de las observaciones señaladas, así como, a la evaluación y el seguimiento de las acciones correctivas implementadas.

La UAI del INH, debe:

- Implementar los instrumentos de planificación, las normas específicas relacionadas con las labores de auditoría y la supervisión de sus resultados, así como, lo relativo a la formación, capacitación y actualización del personal a su servicio, a los fines de cumplir con la realización objetiva y cabal de las funciones de control fiscal que le han sido legalmente atribuidas y para aportar satisfactoriamente su contribución al proceso de supresión y liquidación del Instituto, en virtud de las observaciones contenidas en el presente Informe que impiden su actuar eficiente, oportuno y eficaz, en aras de establecer el control interno que permita la salvaguarda del patrimonio público.

## **INSTITUTO NACIONAL DE TURISMO (INATUR)**

### **ASIGNACIÓN DE RECURSOS**

El Instituto Nacional de Turismo (INATUR), de conformidad con lo previsto en el Capítulo III del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Turismo (Gaceta Oficial N° 38.215 de fecha 23-06-2005) tiene por objeto administrar los recursos obtenidos, destinándolos a la promoción nacional e internacional de la República Bolivariana de Venezuela como destino turístico y a la formación de recursos humanos para la prestación de

servicios turísticos. El Presupuesto de Ingresos y Gastos para los años 2009 y 2010 (Gacetas Oficiales N°s 5.900 y 5.946 ambos Extraordinario de fechas 15-12-2008 y 15-12-2009, respectivamente) fue de Bs.F. 132,68 millones y Bs.F. 188,83 millones, en ese orden, de los cuales se destinaron a los proyectos Bs.F. 102,74 millones y Bs.F. 141,95 millones, equivalentes al 61,53% y 75,17% respecto a los presupuestos aprobados para esos años.

En el ámbito de 5 proyectos presupuestados para el 2009, INATUR ejecutó el Proyecto denominado Mecanismos Efectivos para el Control y Seguimiento de las Acciones de los Fondos Mixtos Estatales, efectuando transferencias de recursos presupuestarios como parte de la contribución especial del 1,00% provenientes de los ingresos brutos mensuales pagados al Instituto por los prestadores de servicios turísticos, para llevar a cabo los proyectos de formación y capacitación de los referidos Fondos; implementó actividades dirigidas a la ejecución del proyecto denominado Promocionar la Marca Venezuela y sus Atractivos Turísticos en el Mercado Nacional e Internacional, dirigidas a promover al país como un producto turístico; así como, el patrocinio de eventos y la divulgación de mensajes turísticos, utilizando para ello, los medios de publicidad.

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

La actuación se circunscribió a la evaluación de los procesos utilizados por INATUR para el manejo de los recursos presupuestarios asignados a los proyectos, así como su correcta ejecución, correspondientes al año 2009 y primer trimestre de 2010, mediante la evaluación del sistema presupuestario aplicado en el registro y control de los recursos destinados a los proyectos, así como verificar la legalidad y sinceridad de las transacciones efectuadas, en cuanto al origen y aplicación de las mismas. A tales efectos, se seleccionó una muestra de Bs.F. 46,92 millones, lo que representó el 44,72% del total de recursos pagados de Bs.F. 104,93 millones, así como Bs.F. 22,12 millones equivalentes al 30,05 % del monto total facturado (Bs.F. 73,61 millones) por concepto de ingresos propios.

## Observaciones relevantes

En el año 2009, INATUR efectuó pagos por concepto de proyectos por Bs.F. 3,69 millones, sin contar con los créditos presupuestarios debidamente aprobados por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE). No obstante, el artículo 315 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), con la Enmienda N° 1 de fecha 15-02-2009 (Gaceta Oficial N° 5.908 Extraordinario de fecha 19-02-2009) señala que en los presupuestos públicos anuales de gastos, en todos los niveles de gobierno, se establecerá de manera clara, para cada crédito presupuestario, el objetivo específico a que esté dirigido, los resultados concretos que se esperan obtener y los funcionarios públicos responsables para el logro de tales resultados; en concordancia con lo previsto en el artículo 33 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gacetas Oficiales Nros. 38.198, 39.147 y 39.164 de fechas 31-05-2005, 26-03-2009 y 23-04-2009, respectivamente, que indica que los presupuestos de gastos identificarán la producción de bienes y servicios, así como los créditos presupuestarios expresarán los gastos que se estime han de causarse en el ejercicio; y con lo previsto en el artículo 49 de la citada Ley, que señala, no se podrán adquirir compromisos para los cuales no existan créditos presupuestarios, ni disponer de créditos para una finalidad distinta a la prevista. Esta situación obedeció a la falta de implantación de mecanismos de control interno adecuados, tanto en esta área de responsabilidad, como de la Oficina de Administración y Finanzas del Instituto, de lo cual se desprende la falta de coordinación de las funciones y tareas, a los fines de lograr detectar desviaciones y aplicar los correctivos pertinentes. Lo anterior trajo como consecuencia, que se materializaran pagos a los proyectos al margen de la legalidad.

Se evidenciaron diferencias en el monto recaudado por concepto de ingresos provenientes de la contribución especial del 1,00% pagado por los prestadores de servicios turísticos durante el año 2009, al cotejar el monto señalado en la documentación suministrada por la Dirección de Administración y Finanzas, con la información recabada en la Gerencia de Recaudación y Fiscalización, y la Oficina de Planificación Estratégica y Sistemas de INATUR, determinándose que la diferencia se ubicó en Bs.F. 10,85 mil

y Bs.F. -0,20, respectivamente. No obstante lo previsto en el artículo 131 de la LOAFSP, que establece que el sistema de control interno tiene por objeto asegurar el acatamiento de las normas legales, salvaguardar los recursos y bienes que integran el patrimonio público, asegurar la obtención de información administrativa, financiera y operativa útil, confiable y oportuna para la toma de decisiones; así como, a lo previsto en el artículo 4, numeral 3, de las Normas Generales de Contabilidad del Sector Público (NGCSP), Gaceta Oficial N° 36.100 de fecha 04-12-96, que señala que los hechos contables deben reconocerse y registrarse oportunamente, de una sola vez, en orden cronológico, consecutivo, sin que existan vacíos u omisiones en la información. Esta situación se presentó porque la Gerencia de Recaudación y Fiscalización no implementó mecanismos eficientes de coordinación de las funciones y tareas entre las citadas gerencias, acerca del manejo adecuado de los recursos, lo que limitó a INATUR en la conformación de expedientes para establecer las sanciones administrativas derivadas de las infracciones, de conformidad con las disposiciones legales que regulan la materia.

INATUR, autorizó a la Unidad de Auditoría Interna (UAI), a realizar actuaciones fiscales dirigidas a evaluar los Fondos Mixtos de Promoción y Capacitación (los cuales están constituidos en cada estado como asociaciones civiles) en el marco del Plan Operativo Anual Institucional (POAI) de dicha Unidad, sin contar con la competencia para efectuarlas debido a que los referidos fondos poseen personalidad jurídica propia y por lo tanto deben tener unidades de auditoría interna. No obstante, lo previsto en el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGRSNCF) Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001, que establece que sin perjuicio de las funciones de la Contraloría General de la República y de lo dispuesto en el artículo 36, corresponde a las unidades de auditoría interna de las entidades a que se refieren el artículo 9, numerales 1 al 11, de la Ley, evaluar el sistema de control interno, incluyendo el grado de operatividad y eficacia de los sistemas de administración y de información gerencial, el examen de los registros y estados financieros, para determinar su pertinencia y confiabilidad, y la evaluación de la eficiencia, la eficacia y economía en el marco de las operaciones realizadas; y en el artículo 41 de

la citada Ley, el cual señala que las UAI en el ámbito de su competencia, podrán realizar auditorías, inspecciones, fiscalizaciones, exámenes, estudios, análisis e investigaciones de todo tipo en el ente sujeto a su control. La situación planteada obedeció a la falta de una planificación adecuada y de evaluaciones periódicas al sistema de control interno, que permitan emprender las acciones dirigidas a realizar los ajustes a que hubiere lugar. En consecuencia fueron incorporadas en el POAI de la UAI actividades de control externo, dejando de abordar actividades de control posterior dirigidas a las áreas administrativas del Instituto, que por su importancia, dimensión o por considerarse áreas críticas requerían de evaluación; por su parte la Oficina de Administración y Finanzas realizó pagos indebido por concepto de viáticos y pasajes al interior del país por Bs.F. 125,36 mil.

5 contratos de servicios para el diseño y construcción de igual número de exhibiciones, destinadas a promocionar a la República Bolivariana de Venezuela en las Ferias Internacionales por Bs. F. 894,21 mil, fueron suscritos con un mismo contratista, en un lapso de tiempo corto, mediante la utilización de la modalidad de Consulta de Precios; no obstante, se debió proceder por concurso cerrado, según lo previsto en el artículo 61, numeral 2, de la Ley de Contrataciones Públicas (LCP), Gaceta Oficial N° 39.181 de fecha 19-05-2009, el cual señala que se procederá por esta vía en el caso de adquisiciones de bienes o prestación de servicios, si el contrato a ser otorgado es por un precio estimado superior a 5.000 unidades tributarias y hasta 20.000 unidades tributarias, es decir, para montos superiores a Bs.F. 225,00 mil, habida cuenta que el monto total de la contratación es de Bs.F. 894,21 mil, y según lo previsto en el artículo 37 de la citada Ley, se prohíbe dividir en varios contratos la ejecución de una misma obra, la prestación de servicio o la adquisición de bienes, con el objeto de disminuir la cuantía del mismo y evadir u omitir así, normas, principios, procedimientos. Todo lo cual es motivado a debilidades de control interno inherentes a la planificación, principio fundamental y soporte de la gestión en la Administración Pública, que posibilita proyectar sus objetivos y metas para distintos lapsos de tiempo. Lo que trajo como consecuencia, la utilización de procedimientos de selección de contratistas que limitaron el cumplimiento

de los principios de economía, transparencia, honestidad, igualdad, competencia y publicidad, que deben regir la administración pública.

## Conclusiones

INATUR, no estableció mecanismos efectivos de control interno relacionados con el cumplimiento de la normativa legal y sublegal, por cuanto fueron pagados gastos por concepto de proyectos sin contar previamente con los créditos presupuestarios aprobados por la ONAPRE; se determinaron diferencias en el monto recaudado por concepto de ingresos provenientes de la contribución especial del 1,00% pagada por los prestadores de servicios turísticos; la UAI, realizó actuaciones fiscales dirigidas a los Fondos Mixtos de Promoción y Capacitación Turística, sin contar con la competencia para efectuarlas, por cuanto los citados fondos poseen personalidad jurídica propia; INATUR implementó actividades dirigidas a promocionar a la República Bolivariana de Venezuela y sus atractivos turísticos en el mercado nacional e internacional, mediante la suscripción de contratos de servicios, determinándose que los mismos fueron suscritos mediante la utilización incorrecta del procedimiento de consulta de precios, dado que dividieron el monto total de los mismos.

## Recomendaciones

El Presidente y demás miembros del Consejo Directivo de INATUR, deben:

- Girar las instrucciones necesarias a la Oficina de Planificación Estratégica y Sistemas de INATUR, a los fines de establecer un sistema de control interno adaptado a la naturaleza y fines del ente, ajustando la formulación y ejecución del presupuesto de ingresos y gastos en función del régimen presupuestario aplicable.
- Ordenar los estudios necesarios a los fines de establecer e implementar un sistema efectivo de cobranza y un Manual de Normas y Procedimientos que regule la actividad de fiscalización sobre la recaudación.
- La Unidad de Auditoría Interna debe programar sus actividades acorde a las competencias que legalmente se le han atribuido y emprender las acciones dirigidas a que la máxima autoridad, en un lapso perentorio, remita los resultados del presente Informe en cuanto

a este aspecto se refiere, a las máximas autoridades de los Fondos Mixtos de Promoción y Capacitación Turística, para que procedan a crear las UAI o en su defecto solicitar la respectiva autorización a la Contraloría General de la República.

- Girar las instrucciones a la Gerencia de Administración y Finanzas, dirigidas a implementar dispositivos de supervisión, control y seguimiento en la planificación para la contratación de obras o servicios, facilitando la programación de estas actividades, así como, a la verificación de la documentación soporte a los procesos de selección de contratistas.

### **PETRÓLEOS DE VENEZUELA S.A. (PDVSA GAS, S.A.)**

#### **CONTRATACIÓN DE EMPRESAS – PROYECTO AGUA**

PDVSA Gas, S.A., es una empresa del Estado venezolano, filial de Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), que tiene por objeto realizar las actividades de exploración, explotación, recolección, almacenamiento, procesamiento, industrialización, transporte, distribución y comercialización de los hidrocarburos gaseosos, sus productos y subproductos.

El Proyecto Agua fue iniciado a partir de la solicitud de colaboración que realizó la Gobernación del estado Anzoátegui a PDVSA Gas, S.A., con la finalidad de impulsar el Plan Regional de Desarrollo del Sistema Hidrosanitario, en zonas donde las fuentes superficiales no eran aptas, y se consideró pertinente un programa para la construcción de obras de captación de las aguas subterráneas, con la perforación de 200 pozos y obras de tratamiento, almacenamiento y distribución de agua, con carácter de emergencia.

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

La actuación se circunscribió a la revisión y evaluación de las actividades desarrolladas por PDVSA Gas, S.A., para la construcción de pozos de agua potable, en los municipios: Anaco, Pedro María Freites y Libertad del estado Anzoátegui, desde el año 2006 al 22-05-2009, cuyos objetivos específicos estaban dirigidos a verificar la legalidad y sinceridad del proceso de selección y contratación de empresas, para la construcción de pozos de agua potable en municipios del

estado Anzoátegui, así como que los contratos suscritos se hayan ejecutado y pagado conforme a las cláusulas de los mismos y a la normativa que rige la materia. A tales efectos, se seleccionó una muestra de 8 contratos suscritos equivalentes a 30,77 % del total de 26, cuya selección se efectuó considerando los montos de las contrataciones y el proceso o modalidad aplicada para la selección del contratista; además se realizó inspección en los sitios en los cuales se consideró perforar 14 pozos de agua potable.

#### **Observaciones relevantes**

No fueron suministrados los documentos soportes donde se evidenciara que los 8 contratos por Bs.F. 21,33 millones, contaran con la disponibilidad presupuestaria correspondiente; para llevar a cabo los registros presupuestarios inherentes al Proyecto Agua, los mismos se registraron bajo los renglones Nros. 101500000620, 500000006141 y 101500001817, los cuales no reúnen los requisitos metodológicos dictados por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), a los fines de que tengan uniformidad y homogeneidad con las cuentas públicas. Al respecto, el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001, señala que el sistema de control interno que se implante en los entes deberá garantizar que antes de proceder a la adquisición de bienes o servicios, o a la elaboración de otros contratos que impliquen compromisos financieros, los responsables deben asegurarse que el gasto esté correctamente imputado a la correspondiente partida del presupuesto o crédito adicional y que exista disponibilidad presupuestaria. La situación expuesta tiene su origen en las acciones poco diligentes de los funcionarios responsables de dirigir, coordinar y supervisar los procesos que en materia presupuestaria se deben llevar a cabo, a los fines de compilar y regular los procedimientos relacionados con la administración y ejecución de los recursos presupuestarios asignados, de acuerdo a las instrucciones impartidas por los organismos competentes en la materia; en consecuencia no existen controles internos adecuados a la naturaleza y fines de la empresa, que permitan tanto a la administración activa como a los órganos de control fiscal, verificar si la empresa contaba con los recursos presupuestarios correspondientes para llevar a cabo el referido Proyecto.

7 contratos por Bs.F. 19,75 millones, fueron otorgados mediante el procedimiento excepcional de adjudicación directa, sin evidenciarse el documento mediante el cual la máxima autoridad de PDVSA Gas, S.A., justificara la procedencia del mencionado procedimiento, o en su defecto, acto delegatorio expreso de la referida competencia, en los funcionarios que adjudicaron las obras; no obstante, el artículo 88 de la Ley de Licitaciones (LL), Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001, señala que se puede proceder por adjudicación directa, independientemente del monto de la contratación, siempre y cuando la máxima autoridad del órgano o ente contratante, mediante acto motivado, justifique adecuadamente su procedencia, aunado a lo establecido en el artículo 100 de la LL, que indica, que la máxima autoridad del ente contratante, puede delegar atribuciones a funcionarios del mismo ente. Tales circunstancias evidencian la tendencia al uso del procedimiento excepcional para la selección del contratista, lo que desvirtúa el objeto primordial de la LL en cuanto a la modernización y agilización de los procedimientos de selección.

De los 7 contratos, 5 por Bs.F. 8,61 millones, se adjudicaron fundamentados en el numeral 6, del artículo 88, de la LL, el cual refiere a la emergencia comprobada en el ente, justificando que la zona de influencia del Distrito Social Anaco presentaba déficit de agua potable, lo que había generado numerosas solicitudes para la construcción de pozos de agua por parte de las comunidades en instancia regional y municipal; y 2 contratos por Bs.F. 11,14 millones, se adjudicaron argumentados en el numeral 3, del artículo 88, de la LL, referente a los casos en que el Servicio Nacional de Contratistas (SNC), informe que los bienes o servicios a contratar los produce, vende o presta un solo fabricante o proveedor o cuando las condiciones técnicas de determinado bien, servicio u obra excluya a toda posibilidad de competencia; los fundamentos de hecho señalados precedentemente, difieren de la conceptualización legal del referido numeral, por cuanto la postergación de los mismos por la ejecución del proceso de licitación, no implicaba la paralización de las actividades propias del ente, así mismo, existía más de una empresa que realizaba este tipo de actividad, además las mencionadas operaciones encuadraban en los

supuestos de licitación general, definidos en el numeral 2, del artículo 61, de la LL, en virtud de que los montos de cada contrato superaban las 25.000 unidades tributarias (UT). Tales circunstancias evidencian la tendencia al uso del procedimiento excepcional para la selección del contratista, lo que desvirtúa la modernización y agilización de los procedimientos de selección bajo el imperio de los principios de transparencia, igualdad y competitividad.

No se observó en los documentos principales de los 8 contratos, ni en sus respectivos anexos, la cantidad y lugar de perforación de pozos a ejecutar en cada uno de ellos. Al respecto, el artículo 23, literal "a", de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, establece que todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas, deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa, las cuales deben contener información completa y exacta. Tal situación se debió a la ausencia de mecanismos efectivos y permanentes de control y supervisión de la información señalada en cada contratación, lo cual dificultó a este Organismo superior de control, determinar el lugar y la cantidad de pozos a construir, así como, el análisis de las referidas contrataciones.

Al analizar los datos filiatorios de los accionistas de la empresa con la que se suscribió el contrato N° 4600008850, se determinó que uno de ellos, es hermano de quien ejerció el cargo de Director de PDVSA Gas, S.A., de lo cual se desprende la existencia de una relación consensual entre el accionista de la referida empresa y el contratante, eventualidad no ajustada a los principios de transparencia, honestidad, igualdad y competencia en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, contenidos en el artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), Gaceta Oficial No. 5.453 Extraordinario de fecha 24-03-2000. La situación expuesta tiene su origen en las acciones poco diligentes de los niveles, tanto directivos como gerenciales de PDVSA Gas, S.A., en adoptar las medidas necesarias al observar actuaciones contrarias a los principios de legalidad y economía, y que a su vez limitaron diversificar la escogencia de empresas contratistas que proporcionaran la economía, calidad y oportunidad de las actividades o trabajos realizados.

En 8 contratos, no fue considerado en el Pliego de Condiciones, en los presupuestos de los respectivos contratos, ni en ninguna de sus cláusulas, lo relativo al impuesto al valor agregado (IVA), no obstante que el artículo 35 del Reglamento Parcial, del Decreto de Reforma Parcial, de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 38.313 de fecha 14-11-2005), establece que para la determinación de los montos de las contrataciones establecidos en la Ley y en el Reglamento, se considerará el IVA; igualmente el artículo 38 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Contrataciones Públicas (LCP), Gaceta Oficial N° 38.895 de fecha 25-03-2008, señala que en la estimación de los montos para seleccionar la modalidad de contratación, se considerarán todos los impuestos correspondientes a su objeto que deban ser asumidos por el órgano o ente contratante. Todo lo anterior evidencia debilidades en el sistema de control interno, por cuanto la empresa no contó con mecanismos idóneos y permanentes de supervisión, control y seguimiento, dirigidos a la verificación del cumplimiento de la normativa vigente en materia de contrataciones, lo que impidió conocer al inicio el monto total de la operación realizada para cada contratación, a los efectos de tomar las previsiones presupuestarias correspondientes, en consecuencia, no se reflejó el monto ciertamente comprometido en la operación.

De los 8 contratos, suscritos para ser ejecutados cada uno, en un plazo de 180 días calendario a partir de la fecha de suscripción, plazo éste que ha sido modificado por solicitudes de prórrogas y firmas de actas de paralización, se determinó que al 29-05-2009, se había culminado la construcción de 49 pozos (lo que equivale al 72,06 % de ejecución de un total de 68 pozos contratados) de los cuales sólo 35 han sido entregados, es decir el 71,43 %. Igualmente, se evidenció que ninguno de los contratos contaba con el cierre definitivo, por cuanto no se había realizado la firma del Acta de Recepción Definitiva. Además, 3 contaban con el Acta de Paralización y 5 tenían Acta de Aceptación Provisional, de las cuales 2 se firmaron por incumplimiento del contratista y la mala definición de los pozos a perforar. Situaciones contrarias a lo previsto en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Planificación (LOP), Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario de fecha 13-11-2001, el cual señala que la planificación debe ser perfectible; para ello deben

evaluarse sus resultados, hacerle seguimiento a la trayectoria, medir el impacto e incorporar los ajustes que sean necesarios. Tal situación obedeció a la ausencia de una adecuada planificación de los trabajos a ejecutar, toda vez que no se realizó un plan operativo anual, que estableciera áreas responsables, actividades, metas y cronograma de ejecución, lo que limitó el logro de la consolidación de la cantidad de pozos a perforar y la puesta en funcionamiento de los mismos para satisfacer las necesidades de las comunidades.

De la revisión realizada a los documentos denominados testigos de las valuaciones, mediante los cuales se relacionaron las cantidades de obras ejecutadas para las partidas de suministro, transporte y colocación de válvulas check, pertenecientes al contrato N° 4600006858, se constató la relación de más de una válvula *check* (válvula de retención) por pozo, no obstante, el artículo 54, literal c), de las Normas Sanitarias para la Ubicación, Construcción, Protección, Operación y Mantenimiento de Pozos Perforados Destinados al Abastecimiento de Agua Potable (Gaceta Oficial N° 36.298 de fecha 24-09-1997), señala que, para el correcto funcionamiento de operación de los pozos y de las bombas respectivas, se deberá instalar como mínimo la válvula de retención en la línea de la descarga. Circunstancia que se originó por fallas de control interno, al no contar con la memoria descriptiva de los trabajos y planos que indicaran y detallaran los equipos a instalar, así como, debilidades en la supervisión y seguimiento por parte del ingeniero inspector de la obra que permitiera detectar este tipo de desviaciones. Lo que trajo como consecuencia la erogación de dinero demás por equipos no necesarios para el buen funcionamiento de los pozos y por ende, un presunto daño al patrimonio de la empresa.

En la inspección efectuada el 26-05-2009, en los sitios donde se consideró ejecutar las perforaciones de 14 pozos de agua potable, se observó que: 9 pozos perforados no contaban con la correspondiente identificación; 8 pozos no contaban con su respectivo manómetro, de los cuales 4 fueron pagados a un precio total de Bs.F. 3,11 mil; un pozo no poseía válvula de retención en la tubería de descarga, por la cual se pagó Bs.F. 1,89 mil; 4 pozos presentaban defectos en el portón que los resguarda; cerca de la zona de uno de los

pozos se encuentra una laguna situada aproximadamente a 10 metros; tubería en ángulo unida mediante soldadura (sin codos), tubería en forma de “T” soldada y tubería de distribución a la salida de la bomba con apoyo soldado a la misma, en 4 de los pozos; se constató en 3 pozos el terreno cubierto de maleza; un pozo presentaba inadecuada estructura de apoyo en el lado de la descarga, tubería de aducción superficial; otro pozo se encontraba inoperativo, con junta Dreseer desacoplada, además se encuentra cerca un tanque sin instalar, y del banco de transformadores que alimenta la bomba de dicho pozo sale una toma de electricidad hacia una casa ubicada a 60,00 metros; un pozo no había sido concluido, falta la tubería de aducción y la tanquilla de aducción eléctrica se encontraba sin tapa; en los sitios donde se construirían 5 pozos, no se habían iniciado los trabajos de perforación, no obstante que han transcurrido 539 días desde la suscripción del acta de inicio del contrato N° 4600006835, con un plazo de ejecución de 180 días calendario. Situaciones contrarias a lo establecido en los artículos 9, 54 y 22 de las Normas Sanitarias para la Ubicación, Construcción, Protección, Operación y Mantenimiento de Pozos Perforados destinados al Abastecimiento de Agua Potable; así como a lo señalado en el artículo 5, numerales 1, 2 y 5, de la Ley de Conservación y Mantenimiento de los Bienes Públicos (Gaceta Oficial N° 38.756 de fecha 28-08-2007) y Especificaciones de Construcción de Obras de Acueductos y Alcantarillado, año 1976, dictadas por el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), en el numeral 2.5.4 Tuberías Superficiales, (Gaceta Oficial N° 35.970 de fecha 30-05-96). Las situaciones descritas se debieron a las acciones poco diligentes de los responsables de llevar a cabo la administración y ejecución de los contratos suscritos para la perforación de pozos productores de agua potable, al no establecer mecanismos de control, seguimiento y custodia de los referidos pozos, que permitieran cumplir con los requisitos exigidos para la perforación e instalación de los equipos necesarios para su funcionamiento y salvaguardar los mismos de manera integral; dificultando la identificación y ubicación exacta de los pozos perforados, así como que queden desprovistos de ser resguardados bajo un sistema adecuado, y ocasionando posibles daños al patrimonio de PDVSA Gas, S.A., lo cual repercute en su operatividad y suministro de agua a las comunidades.

## Conclusiones

Los procesos de contratación y ejecución de obras para la perforación de pozos de agua potable, no se ajustaron a la normativa que regula los entes de la Administración Pública en materia de licitaciones y/o contrataciones, aunado a las debilidades en el sistema de control interno; en ese sentido, los actos motivados no fueron aprobados por la máxima autoridad, los procedimientos referentes a la selección de los contratistas no fueron planificados por cuanto se otorgaron mediante el procedimiento de adjudicación directa. Igualmente se constataron debilidades en los trabajos ejecutados en la perforación de los pozos.

## RECOMENDACIONES

La Junta Directiva de PDVSA Gas, S.A., debe:

- Adaptar el proceso presupuestario a los requisitos metodológicos establecidos por la ONAPRE; en ese sentido la empresa debe formular, ejecutar y controlar su presupuesto por proyectos, con base al Clasificador Presupuestario aplicable a los entes del Sector Público, con el propósito de garantizar y ejercer un adecuado control sobre su presupuesto.
- Instar a las gerencias contratantes a corregir las reiteradas omisiones en la aplicación de la normativa legal y sublegal en materia de contrataciones e implantar dispositivos de supervisión y seguimiento, que coadyuven a garantizar los principios de transparencia, igualdad y competitividad, a los fines de aplicar la correspondiente modalidad de selección.
- Formular e implementar dispositivos de control interno que permitan realizar las delegaciones de manera expresa al funcionario que Junta Directiva designe, a los efectos de la aprobación de los actos motivados.
- Crear los mecanismos de supervisión, control y seguimiento adecuados y oportunos, que permitan la verificación y validación de la información en materia de contratación, a los fines de que la empresa se cerciore del cumplimiento de los requisitos previstos en la normativa legal y sublegal aplicable en los procesos de contratación, relativos a: disponibilidad presupuestaria, cantidad y lugar de pozos a perforar, e IVA.
- Girar las instrucciones a la Gerencia de Infraestruc-

tura para Proyectos de Desarrollo Social, para que implemente dispositivos de control y supervisión, a los efectos de que constate la recepción e instalación del material y equipos contemplados en el contrato para la ejecución de las obras.

- Dictar las instrucciones a la Gerencia de Infraestructura para Proyectos de Desarrollo Social, a los fines de ejercer las acciones pertinentes tendentes a la recuperación de Bs.F. 3,11 mil, por la no instalación de los manómetros de glicerina en la tubería de descarga de los pozos, y remitir los documentos que comprueben las acciones emprendidas.
- Instar a las dependencias correspondientes de vigilar y supervisar la ejecución de obras, para que implanten dispositivos de control y seguimiento, con el objeto de que los trabajos se realicen de acuerdo a las normas técnicas para la perforación de pozos productores de agua potable para el consumo humano y de construcción de acueductos.
- Girar las instrucciones a los organismos competentes, a los fines de que ejerzan la guarda y custodia de las instalaciones donde se encuentran las obras relacionadas con los pozos de agua potable, con el propósito de proteger los bienes públicos y así garantizar el servicio a la comunidad.

#### **VENEZOLANA DE TELEFÉRICOS, C.A. (VENTEL, C.A.)**

##### **ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO**

Venezolana de Teleféricos Ventel, C.A. (VENTEL, C.A.), es un ente descentralizado funcionalmente creado por Decreto Presidencial N° 6.031 de fecha 22-04-2008 (Gaceta Oficial N° 38.915 de fecha 22-04-2008), tiene como objeto el desarrollo de actividades relacionadas con la explotación, administración, gestión, control, supervisión, comercialización, procura, diseño y construcción de todos los sistemas teleféricos, propiedad del Estado venezolano; entendiendo el lucro y la distribución de sus beneficios como un medio circunstancial para lograr objetivos en la producción social, dentro de las circunscripciones en que se desenvuelvan. El presupuesto de ingresos y gastos para los años 2009 y 2010 fue por Bs.F. 67,94 millones y Bs.F. 76,94 millones, respectivamente (Gaceta Oficial N° 5.953 Extraordinario de fecha 30-12-2009).

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

La auditoría estuvo dirigida a la evaluación de la organización y funcionamiento de la empresa VENTEL, C.A., correspondiente al año 2009 y el primer trimestre de 2010. En tal sentido se verificó si la estructura organizativa y el funcionamiento de VENTEL, C.A., se ajustó a la normativa interna aplicable a las empresas del Estado, para lo cual se evaluó si los procedimientos utilizados son los adecuados para llevar a cabo las actividades propias en atención a su objeto social y se verificó el cumplimiento de las disposiciones legales que rigen el proceso presupuestario; a tales efectos se revisó y analizó selectivamente la documentación relacionada con la estructura y el funcionamiento de la empresa, así como la normativa interna vigente, considerando los aspectos organizativos y presupuestarios.

#### **Observaciones relevantes**

VENTEL, C.A., no contaba con una estructura organizativa propia, ajustada a su organización y funcionamiento, mediante la cual se delimiten las responsabilidades y funciones jerárquicas que conforman cada una de las gerencias, coordinaciones y oficinas. Al respecto, los artículos 36, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), y 8, literal a, de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gacetas Oficiales Nros. 37.347 y 36.229, respectivamente, de fechas 17-12-2001 y 17-06-97, en ese orden, señalan que corresponde a la máxima autoridad jerárquica de cada organismo o entidad, la responsabilidad de organizar, establecer, evaluar, mantener, perfeccionar y actualizar periódicamente el sistema de control interno, para su mejoramiento y eficacia, el cual debe ser adecuado a la estructura y fines de la empresa. Lo anteriormente descrito evidencia debilidades del control interno, relacionada con los mecanismos de evaluación, control y seguimiento, lo cual afecta la funcionalidad de la empresa, debido a que no se ha formalizado una estructura organizacional que permita adecuar y actualizar los procedimientos administrativos, de acuerdo con las necesidades actuales de la misma.

VENTEL, C.A., no contaba con manuales de normas y procedimientos que regulen sus actividades y funcionamiento, ni con un manual de delegación o autorización de firmas, que refiera los grados de autoridad y responsabilidad tanto financieras como administrativas de las dependencias que integran la organización. No obstante, el artículo 35 de la LOCGRSNCF, refiere que el control interno es un sistema que comprende el plan de organización, las políticas, normas, así como los métodos y procedimientos adoptados dentro de un ente u organismo para salvaguardar sus recursos, verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa, promover la eficiencia, economía y calidad en sus operaciones. Lo anterior denota fallas en el sistema de control interno, que no contribuye a la delimitación de las funciones administrativas ni a la coordinación de los diferentes niveles jerárquicos, y en consecuencia se afecta de manera directa el cumplimiento de las atribuciones que tienen asignadas esas dependencias y vulnera principios de sana administración.

La Unidad de Auditoría Interna (UAI) de VENTEL, C.A., no cuenta con un Auditor Interno debidamente designado por las máximas autoridades y seleccionado de conformidad con los resultados de un concurso público; a tales efectos, los artículos 27 y 30 de la LOCGRSNCF, indican que los titulares de los órganos de control fiscal de los entes y organismos serán designados por la máxima autoridad jerárquica de la respectiva entidad, de conformidad con los resultados del concurso público. Lo que representa debilidades en el sistema de control interno, relacionadas con la organización, y trae como consecuencia que la referida Unidad no cuente con la dirección y orientación del Auditor Interno, para el cabal cumplimiento de las funciones y competencias que tiene atribuidas legalmente.

VENTEL, C.A., no elaboró el plan operativo anual del año 2009, en el cual se definieran los programas, proyectos y acciones a desarrollar por la empresa en el transcurso del año. En tal sentido, el artículo 50 de la Ley Orgánica de Planificación (LOP), Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario de fecha 13-11-2001, establece que cada uno de los entes de la Administración Pública debe elaborar su respectivo Plan Operativo, en el cual se concreten los programas, proyectos y acciones a desarrollar en el año fiscal correspondiente, de

conformidad con las directrices del Plan Operativo Anual Nacional (POAN). Lo que se debe a la poca diligencia por parte de las máximas autoridades de la empresa, en establecer políticas y lineamientos que permitan dar cumplimiento a las directrices que en materia de planificación deben llevar a cabo las empresas del Estado venezolano, en consecuencia, no dispuso de la herramienta de planificación en término anual, que le sirviera de base para orientar el desarrollo y control de sus objetivos y metas, evaluar y realizar el seguimiento de los resultados de su gestión, y limita a los órganos de control fiscal en la posibilidad de efectuar mediciones comparativas con relación a la gestión programada versus la ejecutada del mencionado ente.

Los funcionarios encargados de la administración y liquidación de los recursos asignados a VENTEL, C.A., no presentaron caución; sin embargo, el artículo 161 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gacetas Oficiales Nros. 5.891 Extraordinario, 39.147 y 39.164 de fechas 31-07-2008, 26-03-2009 y 23-04-2009, respectivamente, prevé que los funcionarios encargados de la administración y liquidación de ingresos nacionales o de la recepción, custodia y manejo de fondos o bienes públicos, presentarán caución antes de entrar en ejercicio de sus funciones, en la cuantía y forma que determine el Reglamento de la referida Ley. Esta situación se debe a la actuación poco diligente de las máximas autoridades de la empresa y de los funcionarios responsables de dirigir dichas áreas, por cuanto, no ejercieron la debida vigilancia, a los fines de dar cumplimiento a las disposiciones legales que regulan la prestación de la caución, lo cual genera que la empresa no cuente con el instrumento legal que permita garantizar las cantidades y bienes manejados por los funcionarios designados para tal fin, así como los eventuales perjuicios que causen al patrimonio público, por la falta de cumplimiento de deberes o por negligencia o impericia en el ejercicio de sus funciones.

No reposaban en la Oficina de Bienes Nacionales de VENTEL, C.A., ni fueron suministrados los registros contables, así como, la relación de inventario físico, de los bienes muebles existentes en las instalaciones donde funciona la empresa. Asimismo, se evidenció que la empresa no lleva ningún tipo de control para el ingreso y egreso de

los referidos bienes, así como, de los traslados realizados dentro de las instalaciones. Al respecto, las NGCI, en su artículo 3, literales a y b, señalan que el control interno de cada organismo o entidad debe organizarse con arreglo a conceptos y principios generalmente aceptados de sistemas y estar constituido por las políticas y normas formalmente dictadas, los métodos y procedimientos efectivamente implantados y los recursos humanos, financieros y materiales, cuyo funcionamiento coordinado debe orientarse al cumplimiento de los objetivos siguientes: a) Salvaguardar el Patrimonio Público y b) Garantizar la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información presupuestaria, administrativa y técnica. La situación se originó por el actuar poco diligente de la máxima autoridad y de los responsables en materia de bienes nacionales, al no implantar mecanismos de control interno adecuados y oportunos, relacionados con el registro, manejo, supervisión y seguimiento de los bienes de que dispone la empresa, lo que trae como consecuencia, que la misma no cuente con información actualizada, oportuna y confiable, que permita asegurar la guarda y custodia de los bienes que conforman patrimonio de la República.

### Conclusiones

Se evidenciaron situaciones que no se ajustaron a la normativa legal que regula el funcionamiento de los organismos de la Administración Pública y contrarias a principios que rigen las actividades de las mismas, toda vez que representan deficiencias en el sistema de control interno, que inciden en el manejo eficiente, ordenado y transparente de los recursos del Estado venezolano, relacionadas con los procedimientos de organización y funcionamiento, inherentes a la empresa, tales como: no contaban con una estructura organizativa propia ajustada a su organización y funcionamiento; no poseían manuales de normas y procedimientos internos que regulen sus actividades y funcionamiento; la UAI, no cuenta con un auditor interno debidamente designado por las máximas autoridades y seleccionado de conformidad con los resultados de un concurso público, no elaboraron el Plan Operativo Anual del año 2009; el personal encargado de la administración y liquidación de ingresos, así como la recepción, custodia y manejo de fondos o bienes públicos, no prestó caución; no

fueron suministrados los registros contables ni la relación del inventario físico de los bienes nacionales existentes en la empresa; no cuentan con ningún mecanismo de control interno para el ingreso y desincorporación de los bienes nacionales, así como, de los traslados realizados dentro y fuera de las instalaciones de la citada empresa.

### Recomendaciones

La Junta Directiva de VENTEL, C.A. debe:

- Girar las instrucciones pertinentes, a los fines de coordinar de forma inmediata, la aprobación de la estructura organizativa de VENTEL, C.A.
- Empezar acciones tendentes a fortalecer el sistema de control interno, que permitan coordinar las actividades dirigidas a elaborar los manuales de normas y procedimientos internos, con la finalidad de que la empresa cuente con las herramientas necesarias y actualizadas que refieran las atribuciones, funciones, relaciones jerárquicas, grados de autoridad y responsabilidad, tanto financiera, presupuestaria y administrativa, de todas las dependencias que integran la organización.
- Promover las acciones necesarias a los fines de llevar a cabo el concurso para la designación del titular de la UAI.
- Elaborar el Plan Operativo Anual institucional en el cual se concreten los programas, proyectos y acciones a desarrollar por la empresa en el transcurso del año, que permita orientar el control y realizar el seguimiento de los resultados de la gestión, a los fines de determinar la eficacia, eficiencia, calidad, economía e impacto.
- Tomar las medidas necesarias, a efecto de garantizar que los funcionarios encargados del manejo, administración y liquidación de ingresos, así como de la recepción, custodia y manejo de fondos y bienes públicos presenten la caución correspondiente, antes de tomar posesión del cargo.
- Implementar y aplicar efectivos controles de registro y seguimientos de los bienes nacionales existentes en la empresa, con el fin de garantizar el resguardo y salvaguarda de los recursos y bienes que forman parte del patrimonio de la República.

## VENEZOLANA DE TURISMO, S.A. (VENETUR)

### ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Venezolana de Turismo, S.A., (VENETUR, S.A.) es una empresa del Estado venezolano, creada mediante Decreto N° 3.819 de fecha 08-08-2005 (Gaceta Oficial N° 38.246 de fecha 09-08-2005). Su capital social es de 100 acciones nominativas con un valor de Bs.F. 153,40 miles cada una (Bs.F. 15,34 millones) íntegramente suscrito y pagado, distribuido entre el Ministerio de Poder Popular para el Turismo (MINTUR) con 55,00% de las acciones y el Instituto Nacional de Turismo (INATUR) con un 45,00%, cuyo objeto social es desarrollar aquellas actividades relacionadas con la comercialización y mercadeo de los productos turísticos nacionales e internacionales, elaboración y comercialización de paquetes turísticos, gestión y administración hotelera, alojamiento en general, comercialización y organización de eventos y transporte multimodal destinado a la actividad turística; en fin, todo objeto de lícito comercio relacionado con el área turística.

### Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a la evaluación de la gestión cumplida por las autoridades de la empresa VENETUR, S.A., referida a la administración de los recursos presupuestarios y financieros durante el ejercicio fiscal 2009 y el primer trimestre de 2010, examinándose una muestra selectiva de los soportes que respaldaron las operaciones, representada en Bs.F. 91,78 mil, equivalente al 65,00% del total de Bs.F. 141,20 mil, así como, la evaluación de la organización y funcionamiento en cuanto a la distribución de las funciones, competencias y procedimientos formalmente empleados por la Junta Directiva de VENETUR, S.A, la cual tuvo como objetivos evaluar el sistema presupuestario aplicado por VENETUR, S.A., en el registro y control de los recursos presupuestarios destinados a los proyectos y verificar la aplicación de los recursos dirigidos a la adquisición de bienes y contratación de servicios.

### Observaciones relevantes

Se constató que Venetur S.A., no lleva en sus registros las etapas del causado y pagado, en su defecto, procesan

las cuentas presupuestarias sólo en los momentos del compromiso, es decir, facturan y posteriormente cancelan los mismos. A tal efecto, el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gacetas Oficiales Nos. 5.891 Extraordinario, 39.147 y 39.164, de fechas 13-07-2008, 26-03-2009 y 23-04-2009, respectivamente, señala que los presupuestos públicos utilizarán las técnicas más adecuadas para formular, ejecutar, seguir y evaluar las políticas, los planes de acción y la producción de bienes y servicio. Esta situación obedece, a la ausencia de adecuados mecanismos de control interno que aseguren el registro de las transacciones presupuestarias, y de herramientas que faciliten el seguimiento y control de las mismas, trayendo como consecuencia, que las operaciones realizadas por la empresa en materia presupuestaria estuvieron al margen de la normativa que regula la materia.

VENETUR, S.A., no posee un manual de procedimientos del sistema de modificaciones presupuestarias que compile y regule las operaciones del referido sistema, a los fines de facilitar la administración y ejecución de los créditos presupuestarios asignados a la empresa. En tal sentido, el artículo 102, del Reglamento N° 1 de la LOAFSP, sobre el Sistema Presupuestario (Gaceta Oficial N° 5.781 Extraordinario de fecha 12-08-2005) prevé que los entes descentralizados funcionalmente con o sin fines empresariales y las sociedades mercantiles, deben elaborar los manuales de procedimientos del sistema de modificaciones presupuestarias y reprogramaciones de la ejecución del presupuesto y éstos serán aprobados por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), previa opinión del órgano o ente de adscripción o de tutela, cuando corresponda. Lo antes expuesto, se debe a la falta de compromiso institucional, así como de decisiones y acciones oportunas por parte de las máximas autoridades de VENETUR, S.A., en el sentido de elaborar y aprobar en su oportunidad el referido manual de normas y procedimientos ajustado a los procesos que deben cumplirse para tramitar las modificaciones presupuestarias, en atención a las competencias y límites previstos en la normativa legal, cuya incidencia les permita atender las variaciones que experimentan las fuentes de financiamiento y los gastos en un determinado ejercicio fiscal.

Para el año 2009 se observó incumplimiento de metas, toda vez que, se programó atender 11.500 personas y no se hizo; así mismo, para el primer trimestre del 2010, en la ejecución del proyecto denominado Transporte Multimodal, no se concretó la adquisición de 7 vehículos; sin embargo, se constató que para el 2009, se procesaron créditos por Bs.F. 364, 49 miles y en el primer trimestre del 2010 por Bs.F. 37,97 mil. Al respecto, el artículo 12 de la Ley Orgánica de Planificación (LOP), Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario de fecha 17-11-2001, establece que la planificación debe ser perfectible, para ello deben evaluarse sus resultados, controlar socialmente su desarrollo, hacerle seguimiento a la trayectoria, medir el impacto de sus acciones, así como, incorporar los ajustes que sean necesarios. Lo anterior se debe principalmente a la eliminación de gerencias de importancia, lo que incidió directamente en la afectación de las metas previstas y en el incumplimiento de los objetivos efectivamente programados.

Los funcionarios encargados de la administración y liquidación de los recursos asignados a VENETUR, S.A., no presentaron la debida caución, aun cuando, el artículo 161 de LOAFSP, prevé que los funcionarios encargados de la administración y liquidación de ingresos nacionales o de la recepción, custodia y manejo de fondos o bienes públicos, presentarán caución antes de entrar en ejercicio de sus funciones, en la cuantía y forma que determine el Reglamento de la referida Ley. Esta situación es consecuencia de la actuación poco diligente de las máximas autoridades de la empresa y de los funcionarios responsables de dirigir dichas áreas, por cuanto, no ejercieron la debida vigilancia, a los fines de dar cumplimiento a las disposiciones legales que regulan la prestación de la caución, y ocasiona que la empresa no cuente con el instrumento legal que permita garantizar las cantidades y bienes manejados por los funcionarios designados para tal fin, así como los eventuales perjuicios que causen al patrimonio público, por la falta de cumplimiento de deberes o por negligencia o impericia en el ejercicio de sus funciones.

VENETUR, S.A., no dispone de la información financiera relativa al monto total de los ingresos propios efectivamente percibidos, discriminada por los distintos conceptos que de ella se desprenden, tales como: venta por boletería

aérea, paquetes turísticos, administración de los hoteles, alquiler de las marinas, transporte turístico, y alícuotas por concepto de responsabilidad social. No obstante, el artículo 3, aparte único, del Reglamento Parcial N° 4 de la LOAFSP sobre el Sistema de Contabilidad Pública (Gaceta Oficial N° 38.318 de fecha 21-11-2005) señala que la contabilidad se llevará en los libros y registros cumpliendo con la metodología que prescriba la Oficina Nacional de Contabilidad Pública, (ONCOP). Situación originada, por la inexistencia de un sistema de control interno inherente al registro y comprobación de la información sobre las operaciones presupuestarias, específicamente las relativas a los ingresos propios, discriminados por las distintas actividades que desarrolla la empresa, lo que trajo como consecuencia, que la administración activa actuara sin tomar en consideración la normativa legal vigente que le era aplicable para la fecha.

Se evidenció que no existe un manual de delegación de firmas, que permita observar los niveles autorizatorios para los compromisos financieros adquiridos. Al respecto, el artículo 8, aparte b, y 20 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, señalan que el sistema de control interno es parte de los sistemas financieros, presupuestarios, contables, administrativos y operativos del organismo o entidad y no un área independiente, individual o especializada, así mismo, que en los organismos y entidades deben estar claramente definidas, mediante normas e instrucciones escritas, las funciones de cada cargo, su nivel de autoridad, responsabilidad y sus relaciones jerárquicas dentro de la estructura organizativa, procurando que el empleado o funcionario sea responsable de sus actuaciones ante una sola autoridad. Por lo que no existe una clara ni perceptible delimitación de funciones para la administración de los recursos, en consecuencia, esta situación incide negativamente en el manejo del patrimonio de la empresa.

Se aprobó una asignación de recursos económicos por Bs.F. 94,00 millones, para desarrollar la actividad turística del Sistema Teleférico Complejo Warairarepano, manejados a través de un Fideicomiso constituido en fecha 02-07-2009, entre el Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN), el Banco del Tesoro, S.A., y VENETUR S.A.,

los cuales no fueron incluidos en la reprogramación presupuestaria, remitida a la ONAPRE para su aprobación. No obstante, el artículo 315 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) con la Enmienda N° 1 de fecha 15-02-2009 (Gaceta Oficial N° 5.908 Extraordinario de fecha 19-02-2009), dispone que en los presupuestos públicos anuales de gastos, en todos los niveles de gobierno, se establecerá de manera clara para cada crédito presupuestario, el objetivo específico a que esté dirigido, los resultados concretos que se esperan obtener y los funcionarios públicos o las funcionarias públicas responsables para el logro de tales resultados; en concordancia con lo previsto en el artículo 33 de la LOAFSP que indica que los presupuestos de los entes descentralizados funcionalmente comprenderán sus ingresos, gastos y financiamientos, de igual forma, los presupuestos de gastos identificarán la producción de bienes y servicios, así como los créditos presupuestarios expresarán los gastos que se estimen han de causarse en el ejercicio, se traduzca o no en salidas de fondos en efectivo. Lo antes expuesto, se debe a las debilidades en el sistema de control interno y a la ausencia de una metodología adecuada a las necesidades del mismo, basada en un sistema de modificaciones presupuestarias con sujeción a la normativa legal y sublegal aplicable, lo cual ocasiona que los financiamientos provenientes de fondos que no se incluyeron en el presupuesto asignado no pueden ser controlados ni se deban considerar asignaciones presupuestarias válidamente adquiridas, debido a que son producto de la falta de manejos apropiados en cuanto a la aplicación de técnicas programáticas en la formulación y reprogramación del presupuesto.

La Comisión de Contrataciones de VENETUR, S.A., fue constituida por la Asamblea de Accionistas en lugar de la Junta Directiva como máxima autoridad administrativa de la empresa, en atención a lo establecido en el segundo aparte, del artículo 10, de la Ley de Contrataciones Pública (LCP), Gaceta Oficial N° 39.165 de fecha 24-04-2009, que alude que serán designados por la máxima autoridad del órgano o ente contratante de forma temporal o permanente y a lo que se indica en el artículo 6 del Reglamento de la LOCGRSNCF, (Gaceta Oficial N° 39.240 de fecha 12-08-2009) donde se consi-

dera máxima autoridad jerárquica a quién corresponda la dirección y administración del órgano o entidad, de acuerdo con el régimen jurídico que le sea aplicable. En caso, de que el órgano o entidad tenga junta directiva, junta administradora, consejo directivo u órgano similar, serán éstos los que se considerarán máxima autoridad jerárquica. La razón obedece, a que en la empresa no se conformó Junta Directiva alguna, cuyo efecto redundaba en que su marco normativo y operativo se encuentran al margen de lo que establecen sus propios estatutos, normativa interna y de carácter legal.

Al 31-03-2010 no se habían designado los integrantes de la Junta Directiva de VENETUR, S.A. No obstante, la cláusula Décima Novena del Acta de Asamblea de Accionistas, establece que la administración de la sociedad anónima estará a cargo de una Junta Directiva, la cual estará integrada por el Presidente de la Sociedad, quien la presidirá y 4 miembros principales con sus respectivos suplentes, los cuales permanecerán en sus cargos hasta que sus sucesores sean nombrados y tomen posesión; esta situación se debe a la falta de mecanismos de control interno adecuados, tanto en el área de responsabilidad como de la Consultoría Jurídica de la empresa, a los fines de coordinar las acciones pertinentes para el nombramiento de la Junta Directiva.

## Conclusión

Se evidenciaron fallas en el sistema de control interno, de planificación y presupuestario, que incidieron en el cumplimiento de metas y modificaciones presupuestarias sin la debida autorización. A su vez, se determinó que los funcionarios públicos que administraron, custodiaron o manejaron bienes y fondos, no presentaron el documento de caución o fianza; igualmente, no se pudo determinar la totalidad de los ingresos percibidos, aunado al hecho de la ausencia de manuales de delegación de firmas que permitieran observar los niveles autorizatorios para los compromisos financieros. Se aprobó una asignación de recursos económicos para el desarrollo de la actividad turística del Sistema Teleférico Complejo Warairarepano, los cuales no fueron incluidos en la debida reprogramación presupuestaria, asimismo, la Comisión

de Contrataciones fue constituida por la Asamblea de Accionistas, finalmente, se constató que los integrantes de la Junta Directiva, no habían sido designados.

### Recomendaciones

La Junta Directiva de VENETUR, S.A., debe:

- Dictar políticas y lineamientos que permitan dar cumplimiento a las directrices que en materia de planificación y presupuesto deben llevar a cabo los entes pertenecientes al Estado venezolano, así como, de las normas constitucionales, legales y de los instrumentos de control interno que deben tener los gerentes y autoridades administrativas de VENETUR, S.A.
- Girar las instrucciones necesarias a la Gerencia de Planificación y Presupuesto, a los fines de establecer un sistema de control interno adaptado a la naturaleza y fines del ente, ajustando la formulación, ejecución y control del presupuesto de gastos, en función del régimen presupuestario aplicable a los organismos de la Administración Pública Nacional.
- Girar las instrucciones necesarias para que los funcionarios responsables de la administración, recepción, custodia y manejo de los fondos y bienes de la empresa, den estricto cumplimiento a la observación y aplicación de las disposiciones legales que regulan la prestación de la caución.
- Instar a los responsables de la Gerencia de Administración y Finanzas de VENETUR, S.A., a establecer mecanismos efectivos de evaluación, control y seguimiento, sobre las modalidades de contratación, a los fines de preservar el patrimonio público y asegurar la transparencia en los procesos desarrollados por la empresa basados en los principios de economía, planificación, publicidad y de promoción de la participación ciudadana.
- Formalizar con la regularidad establecida en los estatutos sociales, las reuniones de los integrantes de la Junta Directiva de la empresa VENETUR S.A., por lo menos 1 vez al mes o cada vez que lo exija el interés de la sociedad anónima, así como, cumplir con las actividades inherentes dentro de su marco normativo.