

SECTOR SERVICIOS

BANCO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE VENEZUELA (BANDES)

CARTERA DE INVERSIONES

El Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES), es un Instituto creado mediante Decreto N° 1.274, de fecha 10-04-2001, con Rango y Fuerza de Ley de Transformación del Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV) en el Banded, publicado en la Gaceta Oficial N° 37.228 de fecha 27-06-2001, integrado a la estructura general del Estado, es decir, forma parte de los entes descentralizados funcionalmente a los que se le aplican disposiciones de Derecho Público y esta sujeto al control de este Máximo Órgano Contralor, de conformidad con lo previsto en el artículo 9, numeral 6, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, ello sin perjuicio del control que le corresponde ejercer a su Órgano de Control Interno. El Banco se encuentra adscrito al Ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas, actual Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas, a quien corresponde la suprema dirección del instituto, según Ley de Reforma Parcial del Decreto N° 6.214 con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES), publicada en la Gaceta Oficial N° 39.429 de fecha 21-05-2010. El objeto del BANDES vigente para el período de alcance de la actuación, consistió en realizar operaciones financieras y técnicas en el ámbito nacional e internacional a corto, mediano y largo plazo; administrar recursos y fomentar acciones tendentes a la expansión, diversificación, y desconcentración de la infraestructura social y productiva para el desarrollo integral del país; además de administrar los acuerdos financieros internacionales.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación estuvo orientada a evaluar las operaciones efectuadas por BANDES en el área de Cartera de Inversiones, durante los años 2003, 2004 y primer semestre 2005. En tal sentido, se tomó una muestra de 84 Notas Estructuradas

por un monto total de US\$ 3.388,26 millones, referidas a compras por US\$ 1.694,13 millones y ventas por igual monto, cifras que representan 55,45% del total de los recursos colocados por ese concepto. A tales efectos, se fijaron los siguientes objetivos específicos: verificar el control interno aplicado a las operaciones evaluadas; verificar las fluctuaciones experimentadas por la Cartera de Inversiones del Banded, desde su transformación de Fondo de Inversiones de Venezuela a Banco de Desarrollo, ocurrida en el año 2001, haciendo énfasis en los años 2003, 2004 y primer semestre del 2005; comprobar la existencia física de los Títulos Valores, su adecuado registro contable y la correcta valuación de las Inversiones; verificar el registro oportuno de los rendimientos obtenidos durante el período objeto de evaluación; así como, constatar la adecuada presentación en los Estados Financieros, de acuerdo con las Normas Generales de Contabilidad del Sector Público y en atención a los Principios de Contabilidad de Aceptación General.

Observaciones relevantes

De la revisión documental efectuada a las operaciones de venta y canjes de 84 Notas Estructuradas, correspondientes a los períodos 2003, 2004 y 2005 (hasta agosto), no se evidenció el documento a través del cual la SUDEBAN remitiera la citada autorización, así como un informe técnico que respaldara la razonabilidad de tales operaciones, en cuanto al análisis comparativo entre el portafolio de títulos que se entregaría y la cartera recibida. Sobre el particular, el artículo 131 de la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 38.198 de fecha 31-05-2005, expresa 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.

En tal sentido, el artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), emanadas de esta Contraloría General de la República, establece que todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa; sobre este particular, el literal

a) de la norma en comento, señala que los documentos deben contener información completa y exacta. La situación descrita evidencia que tales operaciones se realizaron sin tomar en consideración una base técnico-financiera, que aportara la orientación necesaria a los fines de obtener el mejor rendimiento a los intereses del BANDES, al igual que se omitió el procedimiento establecido por la SUDEBAN, en cuanto a la venta o permuta de estos títulos valores.

Con respecto a la operación de Canjes de Notas Estructuradas con valor de €82,50 millones, por dos (02) títulos valores por la suma de US\$ 88,95 millones, esta Contraloría General de la República observó que las citadas operaciones se tradujeron en una pérdida para el BANDES por la suma de Bs.F. 2,51 millones, como consecuencia de no tomar en consideración el costo de convertir inversiones en euros a inversiones en dólares, debido a la diferencia del valor en la tasa de cambio de cada divisa para el momento de efectuarse la operación así como los intereses generados por las Notas entregadas; la pérdida determinada en el primer canje se ubicó en Bs.F. 1,91 millones, que sumada a la pérdida de la segunda operación (Bs.F. 0,60 millones) totaliza la cantidad de Bs.F. 2,51 millones.

Adicionalmente, se observó que en la Nota 2, no se reconocieron 5 días de interés, que representa 0,04 € correspondientes a 60 días desde el 31-01-2003 al 01-04-2003 por Bs. F. 0,08 millones, ya que únicamente se registraron 55 días, dejando de percibir por concepto de intereses la cantidad de Bs.F. 0,07 millones. De las transacciones señaladas anteriormente, no se evidenciaron los análisis efectuados por parte de la Vicepresidencia de Finanzas, así como el informe técnico que justificara la decisión de llevar a cabo la negociación en comento, a los fines de concluir sobre la viabilidad de la operación y las condiciones de la misma, en atención a lo establecido en las disposiciones contenidas en el Manual de Contabilidad para Bancos y Otras Instituciones Financieras y Entidades de Ahorro y Préstamo, Capítulo III, referido a la Descripción y Dinámica del Grupo 120, “Inversiones en Títulos Valores”.

En tal sentido, el artículo 131 de la LOAFSP establece la observancia de las normas legales para la salvaguarda de los recursos y bienes administrados, a los fines de una

adecuada toma de decisiones y una razonable rendición de cuentas, entre otros. Asimismo, el artículo 23 de las referidas NGCI, emanadas de este Organismo Contralor, señala que todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa. La situación descrita evidencia que tales operaciones se realizaron sin tomar en consideración una base técnico-financiera, que salvaguardara los intereses del BANDES.

En relación con la operación de canje de dos Notas Estructuradas realizada durante el primer semestre 2004 con valor de €102,50 millones, por dos Notas Estructuradas por la suma de US\$ 126,25 millones, esta Contraloría General de la República observó, que las citadas operaciones se tradujeron en una pérdida para el BANDES por la suma de Bs.F. 11,16 millones, como consecuencia de no tomar en consideración el costo de convertir inversiones en euros a inversiones en dólares. Igualmente, este Organismo Contralor no evidenció el documento a través del cual se refleje el análisis que justifique tal operación a los intereses del BANDES, en atención a las disposiciones contenidas en el Manual de Contabilidad para Bancos y Otras Instituciones Financieras y Entidades de Ahorro y Préstamo, Capítulo III, referido a la Descripción y Dinámica del Grupo 120, “Inversiones en Títulos Valores”, y las Normas para una Adecuada Administración Integral de Riesgos, aprobada mediante Resolución N° 136-03 de fecha 29-05-2003, emanada de la SUDEBAN, Gaceta Oficial N° 37.703 en fecha 03-06-2003, cuyo artículo 7, numerales 2, 3 y 4, prevé lo siguiente: “La unidad de administración integral de riesgos de las instituciones financieras para la adecuada medición, valoración y monitoreo de las exposiciones de riesgo deberá:

Omissis...

- El riesgo de interés: a los fines de la administración de este tipo de riesgo se tomarán en cuenta los aspectos o variables que influyen en las diferencias temporales de los vencimientos de activos y pasivos sujetos a tasa de interés (fijas o variables), en los cambios en la pendiente y forma de la curva de rendimientos de los activos rentables; así como en las correlaciones imperfectas entre los flujos de fondos a recibir o pa-

gar por el ingreso o costo de cualquier instrumento u operación financiera dentro o fuera del balance.

- Riesgo de mercado: se realizarán estimaciones periódicas de las pérdidas, simulando variaciones extremas y de efectos negativos en los valores de mercado de las variables de esos riesgos (precios de mercado o cotización en las inversiones en títulos valores, los tipos de cambio y las tasas de interés) ...
- Riesgo operacional: se implementarán procedimientos de evaluación acerca de la correcta interacción de los procesos, actividades, sistemas y prácticas utilizadas en las áreas operativas y administrativas a los fines de controlar y monitorear situaciones o condiciones que puedan derivar en pérdidas o inadecuadas asignaciones de recursos... ”.
- En concordancia con las previsiones contenidas en el artículo 131 de la LOAFSP y el artículo 23 de las NGCI, emanadas de esta Contraloría General de la República. En atención a lo establecido en los Manuales de Normas y Procedimientos para el Sistema Financiero y Normas y Procedimientos para Tesorería, debidamente aprobados por el Directorio Ejecutivo en fecha 13-11-2003, Acta N° 51, Resolución N° 51.2-03.
- Tal situación evidencia que la operación en comento se realizó sin observar la normativa prudencial emanada de la SUDEBAN y al margen de sanas normas de control interno, en detrimento de los intereses del BANDES, lo que se constituyó en una limitante a los fines del análisis adelantado por este ente Contralor.
- No se evidenció la notificación por parte de BANDES a la SUDEBAN, de la venta de 21 Notas Estructuradas por un monto de US\$ 926,78 millones con intereses acumulados de US\$ 10,09 millones, realizada durante el primer semestre 2005. Al respecto, se evidenció el Punto de Cuenta N° 127 de fecha 22-04-2005, suscrito por el Vicepresidente de Finanzas, donde solicita la autorización para convertir el total de los recursos provenientes de Notas Estructuradas en recursos en moneda nacional, a fin de mejorar el rendimiento de la referida cartera. Sin embargo, no se evidenció la notificación de dicha transacción por parte de BANDES a la SUDEBAN, tal como lo establece el Manual de Contabilidad para Bancos y Otras Instituciones Financieras

y la Circular N° SBIF-GTNP-DNP-09070 de fecha 19-08-2003. Tal situación refleja, que las operaciones de canje y venta de las citadas Notas Estructuradas se realizaron sin reunir las formalidades previstas por el Ente Regulador, en este caso la SUDEBAN.

Conclusiones

De los resultados obtenidos en la Actuación Fiscal practicada en el BANDES, esta Contraloría General verificó que las operaciones efectuadas por la Vicepresidencia de Finanzas, se encontraban reguladas en el Manual de Normas y Procedimientos para el Sistema Financiero, debidamente aprobado por el Directorio Ejecutivo, así como por la normativa prudencial emanada de la SUDEBAN. Sin embargo se observaron debilidades en la implantación del sistema de control interno, por cuanto se omitió el procedimiento establecido por la SUDEBAN en cuanto a la venta o permuta de los Títulos Valores, al evidenciarse que las operaciones de venta y canje de 84 Notas Estructuradas, no estaban amparadas por el documento a través del cual la Superintendencia remitiera la autorización estipulada en el referido Manual. Asimismo, no contaban con el informe técnico financiero que respaldara la razonabilidad de tales operaciones y que aportara la orientación necesaria a los efectos de obtener el mejor rendimiento a los intereses del Instituto.

En cuanto al análisis efectuado a la existencia física de los Títulos Valores, su adecuado registro contable y la correcta valuación, se evidenció que las operaciones relativas a compra y venta, estaban registradas de conformidad con lo establecido en el Manual de Contabilidad para Bancos, Otras Instituciones Financieras y Entidades de Ahorro y Préstamo, en concordancia con las Normas Generales de Control Interno y contaban con suficiente documentación que avalara la propiedad de las Inversiones. Sin embargo, esta Contraloría General observó debilidades en el sistema de control interno a los fines de garantizar el resguardo de los intereses de la República, con respecto a la operación de canjes de Notas Estructuradas, por cuanto se tradujeron en pérdidas por la suma de Bs.F. 2,51 millones como consecuencia de tomar en consideración el costo de convertir inversiones en euros

a inversiones en dólares, debido a la diferencia del valor en la tasa de cambio de cada divisa para el momento de efectuarse la operación, así como los intereses generados por las Notas entregadas.

Aunado a lo anterior, se observó que la operación de canje de 2 Notas Estructuradas en euros y 2 Notas Estructuradas en dólares derivó en una pérdida para el BANDES por el orden de Bs.F. 11,16 millones, como consecuencia de no tomar en consideración el costo de convertir inversiones en euros a inversiones en dólares. Igualmente, no se evidenció el documento a través del cual se refleje el análisis técnico que permitiera establecer el costo de oportunidad de tales operaciones.

Recomendaciones

Sobre la base de los resultados obtenidos, se estima pertinente que se proceda a establecer acciones concretas con miras a subsanar las deficiencias señaladas, a cuyo efecto se recomienda a la máxima autoridad del BANDES y a la Vicepresidencia de Finanzas, lo siguiente:

- Implementar un adecuado sistema de control interno, que permita que las operaciones de canje de Títulos Valores o instrumentos financieros en moneda extranjera, estén avaladas con el documento autorizador emitido por la SUDEBAN, y por tanto ajustado al marco legal regulatorio, así como con los documentos que evidencien el análisis técnico financiero, que aporten las orientaciones necesarias a los efectos de obtener un mejor rendimiento y coadyuven a la toma de las mejores decisiones para el BANDES.
- Establecer sistemas de control interno eficaces y dinámicos, que faciliten la toma de decisiones en cuanto a: liquidez del instrumento financiero, rentabilidad, vencimiento, seguridad y riesgos, entre otros aspectos, a los efectos de lograr una sana administración de los recursos públicos que le son otorgados para el cumplimiento de los objetivos institucionales, a los fines de evitar pérdidas en las inversiones efectuadas, en el entendido de salvaguardar los intereses de la República.

BANCO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE VENEZUELA (BANDES)

OTORGAMIENTO DE CREDITO

El Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES), es un instituto adscrito al Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas, de acuerdo con la última Reforma de Ley de creación del BANDES (Gaceta Oficial N° 39.429 de fecha 21-05-2010), como banco de desarrollo tiene por objeto promover el desarrollo económico-social y financiar actividades a través del apoyo técnico y financiero a las inversiones sociales y productivas nacionales e internacionales de acuerdo con las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, está integrado a la estructura general del Estado, es decir, forma parte de los entes descentralizados funcionalmente, a los que se le aplican disposiciones de Derecho Público, y sujeto al control de este Máximo Órgano Contralor, de conformidad con lo previsto en el artículo 9, numeral 6, 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, ello sin perjuicio del control que le corresponde ejercer a su órgano de control fiscal interno, asimismo, se encuentra sujeto a la supervisión de la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras (SUDEBAN).

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación estuvo orientada a evaluar los aspectos legales, normativos y de control, relacionados con las operaciones efectuadas para la aprobación, ejecución y recuperación del préstamo otorgado a la empresa beneficiaria del crédito orientado a la adquisición de materia prima, mano de obra y gastos de fábrica. A tales efectos, se fijaron los siguientes objetivos específicos: Verificar la sinceridad y legalidad del proceso realizado por el BANDES para la aprobación del préstamo a la empresa beneficiaria del crédito; evaluar la ejecución del Contrato de Préstamo suscrito entre el BANDES y la empresa beneficiaria del crédito; así como, evaluar la legalidad y eficacia de los procedimientos realizados por el BANDES para la recuperación del crédito otorgado.

Observaciones relevantes

De la verificación efectuada por este Organismo Contralor, vinculada con las acciones emprendidas por el BANDES a través de la Gerencia Ejecutiva de Cooperación y Financiamiento Nacional, para la recuperación del crédito concedido, se constató que la empresa beneficiaria del crédito no había cancelado las cuotas correspondientes a la totalidad del Contrato de Préstamo suscrito en fecha 29-06-2004, por concepto del financiamiento para Capital de Trabajo, por un monto de Bs.F. 460,00 mil, no obstante que el Contrato de Préstamo estableció en la Cláusula Segunda identificada con el número 2.5, que la prestataria cancelaría al término del primer mes de otorgado el crédito, 4 cuotas iguales y consecutivas por el monto correspondiente a los intereses ordinarios, con un valor de Bs.F. 6,13 mil, otorgándose ese mismo tiempo como período de gracia para la amortización del capital; y las 32 cuotas restantes de forma mensual y consecutivas, cuyo valor corresponde a la amortización de capital mas intereses, los cuales eran pagaderos desde el mes de diciembre de 2004 hasta el mes de junio de 2007, en concordancia con la Cláusula Séptima, numeral 7.1 del Contrato de Préstamo, que estableció que se consideraba de plazo vencido la obligación de la prestataria si ocurría la falta de pago al vencimiento de 2 o más cuotas de capital o intereses, en razón de lo cual, a partir de ese momento se exigiría el cumplimiento total de la misma. Asimismo, de la revisión efectuada a las diferentes comunicaciones emitidas por representantes de la empresa beneficiaria del crédito al BANDES, no se evidenciaron los argumentos legales ni documentación soporte que justificaran la falta de pagos, lo cual trae como consecuencia el incumplimiento por parte de la empresa, de las condiciones de pago establecidas en el Contrato de Préstamo que fueron aceptadas por la empresa beneficiaria del crédito, así como el incremento de la deuda total, la cual asciende a Bs.F. 690,18 mil, afectando el patrimonio del BANDES al no cumplirse con el objeto del Contrato de Préstamo, y por ende no permite determinar el destino dado a los recursos entregados a la empresa en el marco del Programa de Financiamiento.

Las gestiones de cobranzas no fueron realizadas oportunamente por parte de la Coordinación de Operaciones de Créditos del BANDES, por cuanto la primera notificación de cobro fue realizada en fecha 16-05-2005, es decir, transcurrieron aproximadamente 276 días después del vencimiento de la primera cuota (11-08-2004), no obstante lo establecido en las Premisas Operativas referidas a la liquidación, administración y recuperación de créditos, contenidas en el Manual de Normas y Procedimientos para el Financiamiento de Proyectos, según el cual la gestión de cobranza de rutina (Cartera Vencida) es responsabilidad de la Coordinación de Operaciones de Crédito, en cuyo caso debe generar y enviar a los deudores de saldos vencidos hasta 30 días, los correspondientes recordatorios de pago. Asimismo, se observó que las cifras reflejadas en los estados de cuenta, con ocasión de la ejecución del cobro judicial por la falta de pago por parte de la prestataria, difieren en cuanto a las tasas de interés ordinario, cálculo de los intereses de mora y por ende del monto de la deuda.

Las situaciones antes planteadas, obedecen a las debilidades de control interno inherentes a los criterios y procedimientos utilizados para el cálculo de los créditos vencidos. Al respecto, el artículo 35 de LOCGRSNCF y el artículo 3 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, en concordancia con el artículo 131 de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gacetas Oficiales Nros. 37.978, 38.198 y 5.890 Extraordinario, de fechas 13-07-2004, 31-05-2005 y 31-07-2008, respectivamente, establecen entre otros aspectos que el sistema de control interno de cada organismo o entidad perteneciente a la Administración Pública, debe orientarse entre otras, a garantizar la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información presupuestaria, financiera, administrativa y técnica, y el artículo 36 de la LOCGRSNCF consagra que le corresponde a las máximas autoridades jerárquicas de cada ente la responsabilidad de organizar, establecer, mantener y evaluar el sistema de control interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y fines del ente.

Lo anterior origina que las gerencias del BANDES, no cuenten con información confiable que permita garantizar de forma efectiva y cabal la razonabilidad de la gestión cumplida para la recuperación de los créditos otorgados, a los fines del control que corresponde ejercer tanto a la administración activa como a los órganos fiscales internos y externos, así como deja de manifiesto debilidades de control interno inherentes al seguimiento de los créditos vencidos.

BANDES suscribió un Contrato de Asesoría con una firma personal, cuyo objeto fue evaluar el cumplimiento y los resultados de la ejecución de la política crediticia, a través de la realización de visitas de inspección directa a los beneficiarios de créditos otorgados, asimismo, la gestión de cobranza por la vía Judicial (Cartera en Litigio) fue encomendada a un Escritorio Jurídico. Al respecto, es necesario resaltar las disposiciones contenidas en 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, que en sus artículos 20 y 21 establecen los principios de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos.

En tal sentido, es de señalar que las referidas contrataciones por parte de BANDES van en detrimento de los intereses patrimoniales del Ente, toda vez que dichas actividades debieron ser asumidas por personal del Banco, quienes tienen dentro de sus competencias la de realizar este tipo de gestiones.

Del contenido del “Informe de Visita”, de fecha 14-06-2005, emanado del Área de Recuperación de Cartera de Crédito, se desprende que los trabajadores de la empresa beneficiaria del crédito no percibían remuneración desde el mes de noviembre de 2004 sin especificarse las causas de tal insolvencia, situación que constituye una inobservancia al objeto principal del Contrato de Préstamo que contemplaba la orientación de los recursos a mano de obra, materia prima y gastos de fábrica, afectando de manera negativa la actividad fundamental de BANDES, la cual es el otorgamiento de recursos destinados a la promoción del desarrollo económico y social del país, a través del financiamiento y apoyo técnico de proyectos de inversión prioritarios a corto, mediano y largo plazo.

A solicitud del BANDES, el Juzgado executor de la Medida de Secuestro, designó a una Cooperativa como depositaria de los bienes dados en garantía por parte de la empresa beneficiaria del crédito, no obstante, no se establecieron garantías a los fines de responder ante hechos o siniestros y preservar su valor hasta el momento de la subasta o remate previsto para la recuperación del monto adeudado asociado al contrato de préstamo. Igualmente, se constató que dichos bienes fueron utilizados en el proceso productivo de la Cooperativa. Al respecto, los artículos 3 y 4 de la Ley sobre Depósito Judicial (Gaceta Oficial N° 28.213 de fecha 16-12-66), establecen entre los requisitos para el ejercicio de las funciones de Depositario Judicial, el de constituir y mantener garantías suficientes sobre los equipos dados en depósito a los fines de responder ante eventuales daños, perjuicios o pérdidas. Así mismo el artículo 541, numeral 4, del Código de Procedimiento Civil (CPC) Gaceta Oficial N° 4.209 Extraordinario de fecha 18-09-90, establece la obligación del depositario de no servirse de la cosa embargada sin el consentimiento expreso de las partes.

Las situaciones señaladas inciden en forma negativa en la preservación y valor de recuperación de los bienes dados en depósito.

Conclusiones

De la evaluación realizada por esta Contraloría General de la República al proceso de otorgamiento y ejecución del contrato de préstamo suscrito en fecha 29-06-2004, entre el BANDES y la empresa beneficiaria del crédito, así como de la sinceridad y legalidad de las medidas de embargo ejercidas por el BANDES, se determinó lo siguiente:

- Del contrato de préstamo suscrito entre el BANDES y la empresa beneficiaria del crédito, se desprenden una serie de debilidades asociadas con el inadecuado control y seguimiento administrativo, toda vez que a pesar de haberse otorgado a la referida empresa la cantidad de Bs. F. 460,00 mil para capital de trabajo, esta no efectuó ningún pago para cancelar las cuotas establecidas contractualmente, en tal sentido se evidenció que la primera gestión de cobranza por parte de la Coordinación de Operaciones de Crédito del BANDES, se realizó 276 días luego del vencimiento del plazo establecido

para la cancelación de la primera cuota. Igualmente, se observaron discrepancias en las cifras en los estados de cuenta emitidos, con ocasión del cobro judicial por falta de pago por parte de la prestataria.

- La contratación de firmas personales tanto para evaluar el cumplimiento y resultados de la ejecución de la política crediticia, a través de la realización de visitas de inspección directa a los beneficiarios de créditos otorgados para la ejecución de proyectos y su impacto social, como para las labores vinculadas con la cobranza por vía judicial, representan un alto costo económico para el banco en detrimento de su patrimonio.
- En cuanto al destino de los recursos otorgados en préstamo a la empresa beneficiaria del crédito, se evidenció en el “Informe de Visita”, de fecha 14-06-2005, emanado del Área de Recuperación de Cartera de Crédito, que los trabajadores de dicha empresa no recibían remuneración desde el mes de noviembre de 2004, a pesar que el objeto del crédito señalaba la adquisición de materia prima, gastos de fábrica y mano de obra. La referida situación además de constituir una inobservancia al objeto principal del contrato de préstamo, afecta negativamente la actividad fundamental del BANDES, cual es el otorgamiento de recursos orientados a la promoción del desarrollo económico y social del país.
- En lo que respecta, al resguardo de los bienes dados en garantía por parte de la empresa beneficiaria del crédito, se observó que el Juzgado executor de la medida de secuestro, designó a BANDES como depositario y este a su vez solicitó a dicho tribunal designar para tales fines a una Cooperativa, sin embargo, no se evidenció que BANDES exigiera la constitución de garantías para asegurar la integridad y conservación de los bienes, ante la ocurrencia de hechos o siniestros, de manera tal de preservar su valor hasta el momento de la subasta o remate para la recuperación del monto adeudado. Asimismo, dichos bienes fueron utilizados en provecho de la Cooperativa con el sólo consentimiento de BANDES, a pesar de los requisitos previstos en el CPC para el uso de los bienes por parte del depositario, lo que incide en forma negativa en su preservación y valor por efectos de la depreciación por uso.

Recomendaciones

Se recomienda a las Máximas autoridades del Banes, lo siguiente:

- La Coordinación de Operaciones de Crédito debe realizar una gestión de cobranza oportuna sobre los préstamos otorgados, debiendo para ello cumplir con las premisas operativas referidas a la liquidación, administración y recuperación de créditos contenidas en el Manual de Normas y Procedimientos para el financiamiento de proyectos, para lo cual se hace necesario el ejercicio de un estricto control sobre el reporte de pago de cada cliente, actualización en el sistema de los pagos realizados, pagos pendientes y monto deudor, así como la debida coordinación con las gerencias de Contabilidad y Tesorería, a los efectos de la oportuna actualización de los registros.
- La Gerencia de Liquidación y Cobranzas debe unificar los criterios en práctica para el cálculo de los montos adeudados asociados a créditos vencidos, especialmente en lo que respecta a la fecha de corte para el cálculo de la deuda, intereses ordinarios y de mora, a los fines de garantizar la exactitud, veracidad y oportunidad de la información generada, necesaria para la adecuada toma de decisiones.
- La máxima autoridad del BANDES, debe velar porque el seguimiento de los créditos otorgados, así como el ejercicio de la representación judicial en los casos de recuperación de créditos vencidos, se realice con personal del BANDES y no contratado, a los fines de racionalizar el gasto, considerando que el banco cuenta con las competencias, estructura y personal necesario para este tipo de actividades que les son propias.
- A los fines de procurar preservar la integridad física y valor de los bienes dados en garantía en respaldo a los créditos otorgados, se hace necesario que la Consultoría Jurídica del ente, vele porque las personas naturales o jurídicas a las que corresponda la guardia, custodia y administración de dichos bienes, mantengan garantías suficientes dirigidas a responder ante eventuales daños o pérdidas, a objeto de mantener el valor de los mismos hasta la total cancelación del crédito o en su defecto, hasta el momento de la subasta o remate, para la recuperación de los montos adeudados.

- Con el objeto de asegurar que los recursos otorgados en préstamo por el BANDES sean utilizados para las finalidades previstas en los respectivos contratos de financiamiento, se hace necesario que la Gerencia de Proyecto, de conformidad con lo previsto en el Punto 6, de las premisas operativas del Manual de Normas y Procedimientos para el Financiamiento de Proyectos, elabore un programa de supervisión a objeto de conocer la situación operativa de cada empresa durante la vigencia del contrato, y especialmente constatar que el crédito se haya dispuesto de conformidad con los términos y condiciones autorizadas, para de esta forma asegurar el cumplimiento de la actividad fundamental del banco, cual es el otorgamiento de recursos orientados a la promoción del desarrollo económico y social del país, a través del financiamiento y apoyo técnico de proyectos de inversión prioritarios a corto, mediano y largo plazo.

BANCO INDUSTRIAL DE VENEZUELA (BIV)

NOTAS ESTRUCTURADAS

El Banco Industrial de Venezuela (BIV) es una empresa del Estado venezolano, es decir, es una persona jurídica de Derecho Público constituida de acuerdo con las normas de Derecho Privado, en los términos establecidos en el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, que prevé lo siguiente: las Empresas del Estado son personas jurídicas de Derecho Público constituidas de acuerdo a las normas de Derecho Privado, en las cuales la República, los estados, los distritos metropolitanos y los municipios, o alguno de los entes descentralizados funcionalmente a los que se refiere la Ley Orgánica en comento, solos o conjuntamente, tengan una participación mayor al cincuenta por ciento del capital social. Vale agregar que ante la falta de normativa expresa que regule su Constitución, surge la imperiosa necesidad de que se legisle en desarrollo del contenido del artículo 300 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, según el cual la Ley Nacional, establecerá las condiciones para la creación de entidades funcionalmente descentralizados para la realización de actividades sociales o empresariales, con el objeto de asegurar la razonable productividad económica y social de los recursos públicos que en ella se inviertan. Asimismo, el BIV esta integrado a la estructura general del Estado, formando

parte de los entes descentralizados funcionalmente y sujeto al control de este Máximo Órgano Contralor, de conformidad con lo previsto en el artículo 9, numeral 10, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), ello sin perjuicio del control que le corresponde ejercer a su Órgano de Control Fiscal Interno.

El BIV tiene como objeto fundamental el financiamiento de la producción, comercialización, transporte, almacenamiento y demás operaciones propias o derivadas de actividades que se realicen en Venezuela, ya sean industriales, artesanales, turísticas, de hidrocarburos y minería, agroindustriales y agrícolas, necesarias para la producción de materias primas, destinadas a establecimientos industriales o agroindustriales específicos.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación estuvo orientada a evaluar las operaciones efectuadas por el BIV relacionadas con la Cartera de Inversiones, durante los años 2004 y 2005, específicamente los Títulos Valores denominados “Notas Estructuradas”. Al respecto, se efectuó la revisión del marco legal y la normativa interna que regula las operaciones de la Cartera de Inversiones; se examinaron 5 operaciones de permutas de títulos, consistentes en: canje de 5 Bonos emitidos por la República Bolivariana de Venezuela por un monto de US\$ 44,20 millones, más un Depósito *Call* por US\$ 5,23 millones, el cual se encontraba en el *Clariden Bank* por 3 Notas Estructuradas por un monto de US\$ 50,30 millones; y las 3 Notas Estructuradas por 2 Bonos *Treasury* por un monto de US\$ 57,30 millones. A tales efectos, se fijaron los siguientes objetivos específicos: verificar las fluctuaciones experimentadas por la Cartera de Inversiones del BIV durante el período 2004-2005; comprobar la existencia física de los Títulos Valores, su adecuado registro contable y la correcta valuación de las Inversiones; verificar el registro oportuno de los rendimientos obtenidos durante el período objeto de evaluación; así como, constatar la adecuada presentación en los Estados Financieros, de acuerdo con las Normas Generales de Contabilidad del Sector Público y en atención a los Principios de Contabilidad de Aceptación General.

Observaciones relevantes

De la revisión documental efectuada a las operaciones de permutas de títulos, consistentes en: canje de 5 Bonos emitidos por la República Bolivariana de Venezuela por un monto de US\$ 44,20 millones, más un Depósito *Call* por US\$ 5,23 millones el cual se encontraba en el *Clariden Bank*, por 3 Notas Estructuradas por un monto de US\$ 50,30 millones; y las 3 Notas Estructuradas por 2 Bonos *Treasury* por un monto de US\$ 57,30 millones, no se evidenció el documento a través del cual la SUDEBAN remitiera la autorización correspondiente, así como, un informe técnico que respaldara la razonabilidad de tales operaciones, en cuanto al análisis comparativo entre el portafolio de títulos que se entregaría y la cartera recibida. Sobre el particular, el artículo 131 de la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 38.198 de fecha 31-05-2005, expresa 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.

En tal sentido, el artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), emanadas de esta Contraloría General de la República, establece que todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa; sobre este particular, el literal a) de la norma en comento señala que, los documentos deben contener información completa y exacta. La situación descrita evidencia que tales operaciones se realizaron sin tomar en consideración una base técnico-financiera, que aportara la orientación necesaria a los fines de obtener el mejor rendimiento a los intereses del BIV, al igual que se omitió el procedimiento establecido por la SUDEBAN, en cuanto a la venta o permuta de estos títulos valores.

Con respecto a la operación de canje de 2 Bonos de la República Bolivariana de Venezuela por un valor de US\$ 22,99 millones (capital + intereses), recibiendo a cambio una Nota Estructurada emitida por el *Barklays Bank*, PLC, por un

monto de US\$ 22,90 millones, a una tasa de 5,375%, los Bonos canjeados tenían un valor en libros de US\$ 19.849.591,30, como consecuencia de su cotización de mercado (87,01% del valor nominal), lo que se traduce en una pérdida no realizada en Inversiones Disponibles para la Venta de US\$ 2.963.408,70, de acuerdo con la normativa emanada de la SUDEBAN. Adicionalmente, los títulos en referencia, incluían intereses acumulados por la cantidad de US\$ 177.035,37, lo que significa que para el momento de la transacción los títulos poseían un valor total de US\$ 20.026.626,67, que al compararlo con el valor de la nota recibida, se traduce en una Ganancia no Realizada de US\$ 2.873.373,33. En el canje del 3 y 4 Bono por un monto total de US\$ 11,38 millones (valor nominal de US\$ 6,30 millones y US\$ 5,08 millones, respectivamente) se recibió a cambio una Nota Estructurada por un monto US\$ 11,40 millones. Así mismo, se evidencia una pérdida no realizada en Inversiones Disponibles para la Venta por el orden de US \$ 1.499.980,00 como consecuencia del precio de mercado de los bonos venezolanos (86,82% de su valor nominal). Se observó que los intereses reflejados por el BIV, relacionados con el 3 y 4 Bono, no se corresponden con el tiempo de la inversión, ya que únicamente se registraron 154 días, y no 157 como correspondía, para el período en comento (01-06-2004 al 05-11-2004). Tal diferencia se traduce en un monto dejado de percibir por US \$.6.638,76 equivalente a Bs.F. 12.746,42 a una tasa de cambio de Bs.F. 1,92 por US\$. En otra operación de canje el BIV entregó el 5 Bono de la República Bolivariana de Venezuela por un valor de US\$ 10.473.055,56 (capital + intereses), más un depósito *Call* por un monto de US\$ 5.526.944,44, recibiendo a cambio una Nota Estructurada emitida por el *Dresdner Bank* por un monto de US\$ 16.000.000,00 con vencimiento al 20-12-2020, se originó una pérdida en venta por la suma de US\$ 90.500,00, que a la tasa de Bs.F. 1,92 por US\$, se traduce en Bs.F. 173.760,00. Dicha pérdida es consecuencia de haber negociado el Bono a un precio de 103,125% (US\$ 10.312.500,00), cuando el Valor de Mercado para la fecha de la negociación era de 104,03% (US\$ 10.403.000,00), como consecuencia de no tomar en consideración que, los Bonos u Obligaciones avalados por la República ofrecían una ponderación de riesgo cero por ciento (0,00%), lo que los hacía atractivos a los inversionistas, comparado al costo de convertir su canje por Títulos Valores (Notas Estructuradas) de riesgo difícil de determinar.

En relación con la operación de Canje de 2 Notas Estructuradas, las mismas tenían un valor en libros de US\$ 11,40 millones y US\$ 16,00 millones, con vencimientos para los años 2016 y 2019 respectivamente, y se entregaron por un Bono U.S. *Treasury Strip* que tenía el mismo valor nominal de las Notas entregadas, con vencimiento al año 2016 a la fecha de la negociación (junio 2005), su valor de mercado se ubicaba en 62,38% de su valor facial, es decir US\$ 17,09 millones, lo que se traduce en una pérdida en el intercambio de títulos de US\$ 10,31 millones, que al tipo de cambio de Bs.F. 2,14 por US\$, equivale a una pérdida de Bs.F. 22,06 millones. Para la última operación de canje la Nota Estructurada tenía un valor en libros de US\$ 22,90 millones e intereses acumulados por US\$ 143.600,00, el bono U.S. *Treasury Strip* recibido en el canje tenía el mismo valor nominal de la Nota entregada, a la fecha de la negociación (02-08-2005) su valor de mercado se ubicó en 60,59% de su valor facial, es decir US\$ 13,87 millones, lo que se traduce en una pérdida en el intercambio de títulos de US\$ 9,17 millones que al tipo de cambio de Bs.F. 2,14 por US\$, equivale a Bs.F. 19,62 millones. Dicha pérdida es generada como consecuencia de la diferencia entre el valor de la referida Nota Estructurada más los intereses acumulados y el valor de mercado del título recibido. De las transacciones señaladas anteriormente, no se evidenciaron los análisis efectuados por parte de la Vicepresidencia de Inversiones y Finanzas, así como, el informe técnico que justificara la decisión de llevar a cabo la negociación en comento, a los fines de concluir sobre la viabilidad de la operación y las condiciones de la misma en atención a lo establecido en las disposiciones contenidas en el Manual de Contabilidad para Bancos y Otras Instituciones Financieras y Entidades de Ahorro y Préstamo, Capítulo 111, referido a la Descripción y Dinámica del Grupo 120, “Inversiones en Títulos Valores”. Tales hechos evidencian que el BIV no consideró un estudio financiero sobre la factibilidad de invertir en los Títulos Valores señalados.

En tal sentido, el artículo 131 de la LOAFSP establece la observancia de las normas legales para la salvaguarda de los recursos y bienes administrados a los fines de una adecuada toma de decisiones y una razonable rendición de cuentas, entre otros. Asimismo, el artículo 23 de las referi-

das NGCI, emanadas de este Organismo Contralor, señala que todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa. La situación descrita evidencia que tales operaciones se realizaron sin tomar en consideración una base técnico-financiera, que salvaguardara los intereses del BIV.

Tal situación evidencia que la operación en comento se realizó al margen de sanas normas de control interno en detrimento de los intereses del BIV.

Conclusiones

De los resultados obtenidos en la actuación fiscal practicada en el BIV, esta Contraloría General verificó que las operaciones efectuadas por la Vicepresidencia de Inversiones y Finanzas, se encontraban reguladas en el Manual de Normas y Procedimientos para el Sistema Financiero, debidamente aprobado por el Directorio Ejecutivo, así como por la normativa prudencial emanada de la SUDEBAN. Sin embargo, se observaron debilidades en la implantación del sistema de control interno, por cuanto se omitió el procedimiento establecido por la SUDEBAN en cuanto a la venta o permuta de los Títulos Valores, al evidenciarse que las operaciones de venta y canje de 5 Bonos, más un Depósito *Call*, por 3 Notas Estructuradas, y permutadas por 2 Bonos *Treasury*, no estaban amparadas por el documento a través del cual la Superintendencia remitiera la autorización estipulada en el referido Manual.

Asimismo, no contaban con el informe técnico-financiero que respaldara la razonabilidad de tales operaciones y que aportara la orientación necesaria a los efectos de obtener el mejor rendimiento a los intereses del Banco.

Es importante resaltar que la Cartera de Crédito mantuvo un comportamiento lineal, mientras que la Cartera de Inversiones mantuvo una tendencia a incrementarse. Al respecto, cabe destacar que la Ley de Creación del Banco y los Estatutos, establecieron que la actividad fundamental de creación fue el otorgamiento de crédito con los fondos captados, como un ente descentralizado funcionalmente con fines empresariales, por lo cual su principal objetivo

debió estar orientado a contribuir y canalizar el ahorro financiero del país hacia sectores productivos de la economía como lo son la industria y el turismo, sin embargo, se constató el incremento significativo de la Cartera de Inversiones como fuente fundamental en la obtención de ingresos, en detrimento de la Cartera de Crédito, todo ello de conformidad con la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras la cual establece que la actividad de intermediación financiera consiste en la captación de recursos, con la finalidad de otorgar créditos y operaciones que le son propias, es decir, el BIV fue creado como Banco Comercial y no como un Banco de Inversión, por cuanto la cartera de inversiones debió ser considerada como una actividad complementaria, ya que su misión principal es el otorgamiento de créditos al sector productivo con los recursos captados.

En cuanto al análisis efectuado a la existencia física de los Títulos Valores, su adecuado registro contable y la correcta valuación, se evidenció que las operaciones relativas a compra y venta se encuentran registradas de conformidad con lo establecido en el Manual de Contabilidad para Bancos, Otras Instituciones Financieras y Entidades de Ahorro y Préstamo, en concordancia con las Normas Generales de Control Interno y cuentan con suficiente documentación que avala la propiedad de las Inversiones. Sin embargo, esta Contraloría General observó debilidades en el sistema de control interno que van en detrimento del resguardo de los intereses de la República, en lo que respecta a la operación de canje de 4 Bonos por 2 Notas Estructuradas, por cuanto se tradujeron en pérdidas no realizadas en Inversiones Disponibles para la Venta de US\$ 4.463.388,70, de acuerdo con la normativa emanada de la SUDEBAN, como consecuencia de la cotización de mercado de los Bonos venezolanos. Adicionalmente, se observó que los intereses reflejados por el BIV, relacionados con el 3 y 4 Bono, no se corresponden con el tiempo de la inversión de 157 días, como correspondía para el período en comento (01-06-2004 al 05-11-2004). Tal diferencia proviene del monto dejado de percibir por US\$ 6.638,76. En la entrega del 5 Bono se originó una pérdida en venta por la suma de US\$ 90.500,00, dicha pérdida es consecuencia de haber negociado el Bono a un precio menor del Valor de Mercado para la fecha de la negociación, según los reportes de *Reuters*.

Aunado a lo anterior, se observó en relación con la operación de canje de 2 Notas Estructuradas con valor en libros de US\$ 27,40 millones por el Bono U.S. *Treasury Strip*, que tenía el mismo valor nominal de las Notas entregadas, que a la fecha de la negociación el valor de mercado del Bono se ubicó en US\$ 17,09 millones, lo que se traduce en una pérdida en el intercambio de títulos de US\$ 10,31 millones; y en la entrega de la 3er Nota Estructurada por la suma de US\$ 22,90 millones, a cambio de un Título U.S. *Treasury Strip* por igual valor nominal, aun cuando a la fecha de la negociación su valor de mercado era de US\$ 13,87 millones, lo que generó una pérdida en el intercambio de títulos de US\$ 9,17 millones, la cual es originada como consecuencia de la diferencia entre el valor de la referida Nota Estructurada más los intereses acumulados y el valor de mercado del título recibido. Igualmente en detrimento de los intereses del Banco, no se evidenció el documento que permitiera conocer la justificación o la motivación de las inversiones efectuadas por el BIV, como parte integral de los lineamientos específicos de la política fijada, que permitiera establecer la dirección de la institución bancaria en cuanto a: seguridad, rentabilidad y liquidez, de tal forma que le permita medir los riesgos del negocio y por ende tomar las acciones más oportunas o coherentes.

Recomendaciones

- En atención a los resultados obtenidos en la presente actuación fiscal, así como los contenidos en el Informe Definitivo N° 11 de fecha 07-06-2010, remitido mediante Oficio N° 06-00-0789 de fecha 07-06-2010, a la Junta Interventora, y en aras de preservar los intereses de la República, la estabilidad del sistema financiero nacional, así como los derechos de los ahorristas, depositantes, clientes y acreedores, y en atención a que el Banco presentó serios problemas de orden económico, financiero y de planificación presupuestaria, durante los años 2008 y 2009 para cumplir con las funciones que le fueron encomendadas en su Ley de Creación, como lo es la intermediación financiera, este Organismo Contralor recomendó a la Junta Interventora, avocarse a tomar las decisiones a

que hubiere lugar tendentes a dar por finalizado con el proceso de intervención, y proceder a la liquidación del BIV en un lapso perentorio, de conformidad con el procedimiento previsto en la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras.

BANCO NACIONAL DE LA VIVIENDA (BANAVIH)

CONTRATO DE OBRAS

El BANAVIH, es un Instituto Autónomo, sujeto al control de este Máximo Órgano Contralor, de conformidad con lo previsto en el artículo 9, numeral 10, 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. Fue creado con la finalidad de asumir las competencias del extinto Banco Nacional de Ahorro y Préstamo (BANAP), de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSS), Gaceta Oficial N° 38.305 de fecha 09-11-2005. Actualmente, en atención a lo dispuesto en la Ley de Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (LRPVH), Gaceta Oficial N° 5889 Extraordinario de fecha 31-07-2008, está adscrito al Ministerio del Poder Popular para Vivienda y Hábitat (MPPVH). Tiene como objeto promover y financiar el desarrollo del Sistema Nacional de Vivienda (SNV), planificar y financiar la producción de vivienda y hábitat; proponer y administrar las políticas de financiamiento a la producción y al consumo en vivienda y hábitat, administrar los fondos y recursos financieros.

El entonces Ministerio de la Vivienda y Hábitat (MIN-VIH), mediante Resolución de fecha 01-08-2005 (Gaceta Oficial N° 38.242 de fecha 03-08-2005), aprobó la construcción de nuevos desarrollos habitacionales con recursos del Fondo de Ahorro Obligatorio para la Vivienda (FAOV) y del Fondo de Aportes del Sector Público (FASP), bajo la modalidad de asociaciones civiles del Estado, conformadas por un representante del BANAVIH y uno de la respectiva Organización Comunitaria de Vivienda (OCV), artículos 113 y 114, de la Ley Orgánica de Administración Pública (LOAP) Gaceta Oficial N° 37.305 de fecha 17-10-2001, las cuales quedarían sujetas al control, supervisión y vigilancia tanto del extinto Ministerio del Poder Popular para las obras Públicas y Vivienda (MOPVI) como del BANAVIH.

En fecha 04-08-2005, la Junta Directiva del BANAVIH aprobó mediante la Resolución N° JD-05-62 (Gaceta Oficial N° 38.248 de fecha 11-08-2005), la constitución de 27 fondos comunitarios de los cuales 26 fueron autenticados y protocolizados, para un total de 4.328 viviendas, por Bs.F. 212,44 millones. El Fondo Comunitario “Nueva Imagen” (FCNI) es una asociación civil, constituida con la participación del BANAVIH y los integrantes de la Organización Comunitaria de Vivienda Nueva Imagen (OCVNI), creada en la ciudad de Rubio, Estado Táchira, por la Junta Directiva del BANAVIH.

El objeto principal y general del FCNI, de acuerdo con lo establecido en el artículo 176, numeral 2, de la LRPVH, referido al uso de los recursos del FAOV, en concordancia con la cláusula 3, de sus estatutos sociales, es la ejecución del proyecto de desarrollo habitacional “Conjunto Residencial Nueva Imagen”; el citado proyecto fue presentado por los integrantes de la OCVNI, para la construcción de 200 viviendas, por Bs.F. 8,20 millones, de los cuales Bs.F. 7,58 millones (92,48%) se asignaron a la construcción del urbanismo y 200 viviendas y Bs.F. 616,86 mil (7,52%) a la planta de tratamiento de aguas servidas.

El terreno de la urbanización se encuentra ubicado en la finca “El Asilo” conocida también como finca “La Azucena”, Barrio Leonardo Ruiz Pineda de Rubio, Municipio Junín del Estado Táchira y es propiedad de la referida OCVNI. La ejecución del citado desarrollo urbanístico se desarrollaría sobre un área de terreno de aproximadamente 64.500 m² de los cuales 28.800 m² (44,65%) estarían destinados al área residencial para un total de 200 viviendas sobre parcelas de 144 m² y un área de construcción de 56 m² cada una.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a la evaluación de la situación administrativa y técnica del contrato de obras para la construcción del desarrollo habitacional “Nueva Imagen”, ubicado en el Estado Táchira, suscrito entre el FCNI, asociación civil, constituida con la participación del BANAVIH y la empresa contratista, así como, la inspección física de la obra, durante los años 2005, 2006 y primer semestre 2007.

Observaciones relevantes

La constitución de los fondos comunitarios, aprobada mediante Resolución de la Junta Directiva del BANAVIH, se realizó al margen del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 16, de la LOAP, referido a los requisitos para la creación y modificación de órganos y entes, a saber: su ubicación en la estructura organizativa de la administración pública, su adscripción funcional y administrativa, la previsión de las partidas y asignaciones presupuestarias necesarias para su funcionamiento, no obstante, la LOAP prevé en su artículo 16, que: “No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de éstos”. Se observa la creación de 26 fondos comunitarios bajo la forma de asociaciones civiles, con las mismas competencias y funciones genéricas que fueron constituidos al margen de las disposiciones contenidas en el artículo 137, de la Constitución de la República Bolivariana (CRBV) Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario de fecha 24-03-2000, que establece: La Constitución y la Ley define las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen, principio que esta desarrollado en el artículo 4, de la LOAP, que prevé: “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 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, a las leyes y a los actos administrativos de carácter normativo, (...)”. De igual forma, la constitución de los fondos comunitarios no se ajusta al denominado principio de la competencia previsto en el artículo 26, de la mencionada Ley, cuando dispone: “Toda competencia otorgada a los órganos y entes de la Administración Pública será de obligatorio cumplimiento y ejercida bajo las condiciones, límites y procedimientos establecidos legalmente; será irrenunciable, indelegable, improrrogable y no podrá ser relajada por convención alguna, salvo los casos expresamente previstos en las leyes y demás actos normativos. Toda actividad realizada por un órgano manifiestamente incompetente o usurpada por quien carece de autoridad pública es nula y sus efectos se tendrán por inexistentes”. La referida situación obedece a que la Junta Directiva del BANAVIH, se extralimitó en el

ejercicio de sus competencias, al constituir unos fondos comunitarios al margen de las disposiciones consagradas en la LOAP, limitando significativamente el control que debe ejercer el Ejecutivo sobre los entes que conforman la estructura del Estado venezolano.

De la revisión efectuada a los estados de cuenta del fondo fiduciario al 29-01-2007, emanados del banco, relacionados con el contrato de fideicomiso, se observó que el anticipo por Bs.F. 1.517.150,00 otorgado en diciembre de 2005, a la empresa contratista, a la fecha de la actuación (23-11-2007), solo se había amortizado Bs.F. 5.270,00, quedando en poder de la empresa Bs.F. 1.511.880,00 pendiente por amortizar. No obstante, el artículo 53, de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO) Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario de fecha 16-09-96, establece como garantía la presentación de una fianza de anticipo por el monto establecido en el documento principal del contrato, emitida por una compañía de seguros o institución bancaria de reconocida solvencia, y en tal sentido, prevé de manera expresa, garantizar el reintegro del anticipo concedido o pendiente por amortizar, a través de la ejecución de dicha fianza. Situación debida a la poca diligencia en el manejo oportuno y eficaz y por ende fallas en el control de los recursos que le han sido transferidos y en la supervisión por parte del BANAVIH, que ha permitido que el contratista mantenga en su poder recursos que pertenecen al FCNI, en detrimento del patrimonio del referido Fondo y de la República ocasionando que las obras permanezcan inconclusas, y además, que la empresa contratista mantenga en su poder recursos financieros, y no permita que sean invertidos en la construcción y conclusión de obras iniciadas.

La ejecución de la obra se otorgó mediante el procedimiento excepcional de adjudicación directa, aprobado por la Dirección Ejecutiva del Fondo en Acta N° 8 de fecha 09-11-2005, basándose en el artículo 88, numerales 1 y 8, de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001), que señala: “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 en los supuestos

siguientes: 1.-Si se trata de suministros requeridos para la continuidad del proceso productivo y del retardo por la apertura de un procedimiento licitatorio pudiera resultar gravemente afectada la continuidad del mismo. (...). 8.-Si se trata de obras o bienes regulados por contratos resueltos o rescindidos y del retardo por la apertura de un nuevo procedimiento licitatorio pudieran resultar perjuicios para el ente contratante”. Este Máximo Órgano Contralor, observó que la obra en referencia no se enmarca en los numerales correspondientes a los artículos citados, determinándose además, que la contratación supera las 25.000 unidades tributarias (UT), la cual se ubicó en Bs.F. 29,40 para la fecha de la firma del contrato (Bs.F. 29,40 x 25.000=Bs.F. 735.000,00), cantidad legalmente exigida para iniciar el proceso de Licitación General, según el artículo 61, numeral 2, *ejusdem*, el cual señala: “Debe procederse por Licitación General o Licitación Anunciada Internacionalmente: en el caso de construcción de obras, si el contrato a ser otorgado es por un monto estimado superior a veinticinco mil unidades tributarias (25.000UT)”. Esta eventualidad no permitió cumplir con los procedimientos atinentes a la contratación de las obras y selección de contratistas, mediante los cuales se deben respetar los principios de economía, transparencia, honestidad, eficiencia, igualdad, competencia y publicidad, establecido en la referida Ley de Licitaciones, al desconocer el propósito y razón de la misma, en cuanto a garantizar la competencia, eficiencia y la razonabilidad de los precios base fijados para la ejecución de las obras, ocasionando la consecuente paralización de la obra sin lograr el fin último previsto en la CRBV, el cual es dotar de viviendas dignas a las personas más necesitadas.

En cuanto a la inspección de la obra *in situ* constató lo siguiente: la obra correspondiente al desarrollo habitacional “Nueva Imagen”, se encontraba paralizada y en estado de abandono y deterioro, desde el 26-05-2006, presentando un avance físico global de (7,57%); en la valla de identificación de la obra, no aparecen los nombres de los ingenieros responsables (inspector y residente), no se evidenció personal de vigilancia que resguarde las instalaciones provisionales ni el material depositado en la obra, no obstante, lo establecido en los artículos: 19, 20, 26, 41, 42 y 44 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO), que indican: artículo 19: “El contratista se obliga

a prestar la mas cuidadosa atención al contrato con miras a su estricto cumplimiento y cabal ejecución de la obra”, artículo 20: “El contratista mantendrá en el sitio de trabajo todo el personal técnico, administrativo y obrero que fuere necesario para el cumplimiento del contrato”, artículo 26: “Todos los materiales y equipos a ser incorporados para formar parte de la obra serán almacenados de tal manera que queden asegurados su perfecta conservación (...)”, “El representante del ente contratante en la obra será el ingeniero inspector, en ejercicio legal, que se designe al efecto”, artículo 42 “El ingeniero inspector y el ingeniero residente de la obra colaboraran entre sí a los fines del mejor cumplimiento del contrato” y artículo 44: “El contratista esta obligado a prestar al ingeniero inspector o a cualquier representante del ente contratante, debidamente autorizado para ello, las facilidades disponibles en el sitio de los trabajos (...)”. Es de resaltar, que la paralización de la obra tiene su fundamento en la poca disposición que ha mostrado la empresa ejecutora en la conclusión de la obra, aunado a la falta de coordinación entre el FCNI el BANAVIH y el MPPVH. Situación que evidencia que el FCNI (ente contratante), no ejerció control y supervisión sobre las obras a su cargo.

Se observaron fallas de calidad en la ejecución de la obra tales como: cerca perimetral y portón de acceso a la obra de tipo alfajol colocadas de manera inseguramente provisional ya que carece de conformado por láminas de zinc; en las terrazas del terreno destinadas para la construcción de las viviendas, no se construyó losa de fundación, como la superestructura, las cuales han perdido compactación debido a la erosión y a la ausencia de drenajes, presentando a su vez la vialidad interna, formación de cárcavas producto de las lluvias mas en algunos sectores se observa el armado de cabillas para vigas de riostra con un alto grado de oxidación y maleza. Las situaciones anteriores se originan por: incumplimiento de la empresa contratista, ya que retiró sin orden previa a su personal (técnico-administrativo y obrero), y la ausencia del Director Ejecutivo por parte de la OCVNI en reuniones y convocatorias efectuadas por los miembros de la citada OCVNI y del Director Ejecutivo del BANAVIH, al respecto, los artículos 40, 45 (literales “d” e “i”), 74 y 75 de las citadas CGCEO establecen: artículo 40: “El ente contratante ejercerá el control y la fiscalización de los trabajos que

realice el contratista para la ejecución de la obra”, asimismo el artículo 45, literales “d” e “i”, establecen que dentro de las atribuciones del ingeniero inspector está la fiscalización de los trabajos que ejecute el contratista para asegurarse de la buena calidad de las obras concluidas o en proceso de ejecución, e informar al ente contratante mensualmente sobre las anomalías que observe durante la ejecución de las obras; artículo 74: “El contratista será el único responsable por la buena ejecución de la obra”; artículo 75: “El contratista será responsable de los daños y perjuicios que se ocasionen durante la ejecución de los trabajos, bien sea por errores, omisiones o negligencia del propio contratista”. Situación que ha conllevado al atraso en la ejecución y culminación de las viviendas y dar solución a 200 familias que aspiran obtener una vivienda propia en el desarrollo habitacional “Nueva Imagen” incidiendo en el aumento de los costos de los materiales y mano de obra, debido a la situación de abandono y deterioro en que se encuentra la misma. Dichas observaciones dieron lugar a la aplicación de la “Estrategia Macro”, por parte de las autoridades del BANAVIH, según Resolución de Junta Directiva N° JD-06-208 de fecha 21-12-2006, como mecanismo de financiamiento para la conclusión de los desarrollos habitacionales iniciados.

Conclusiones

Del análisis efectuado por esta Contraloría General a la situación administrativa y técnica del contrato de obra suscrito por el FCNI con la participación del BANAVIH, para la construcción del desarrollo habitacional “Nueva Imagen”, en el Estado Táchira, se observó que los Fondos Comunitarios se crearon al margen de las disposiciones consagradas en LOAP, estableciéndose estos Fondos Comunitarios bajo la figura de Asociaciones Civiles que constituyen duplicidad de otros ya existentes, anticipo por amortizar en poder de la empresa contratista por Bs.F. 1.511.880,00, no se efectuó el procedimiento de Licitación General correspondiente. Se constataron debilidades en la supervisión y control de las obras sin el respaldo del BANAVIH, bajo porcentaje de ejecución física de las obras (7,57%), construcción paralizada con fallas de calidad y en estado de abandono desde el 26-05-2006, incidiendo en el incremento de los costos de los materiales y de mano de obra.

Recomendaciones

En atención a las observaciones señaladas en el presente informe, esta Contraloría General de la República recomienda:

- Eliminar Fondos Comunitarios establecidos bajo la figura de Asociaciones Civiles.
- Ejercer acciones judiciales ante la empresa contratista, para recuperar el monto por Bs.F. 1.511.880,00 otorgado como anticipo no amortizado el cual mantiene en sus haberes.
- Establecer el control y supervisión del contrato suscrito de conformidad con lo previsto en la normativa legal y reglamentaria, para la ejecución del desarrollo habitacional, con el fin de lograr la culminación de las obras garantizando la calidad de los trabajos realizados a satisfacción del interés colectivo.
- Instar a la Junta Directiva del BANAVIH, para que realice el control y seguimiento de lo señalado en la Resolución de la Junta Directiva N° JD-06-208 de fecha 21-12-2006, donde aprobó la “Estrategia Macro” como mecanismo de financiamiento para la conclusión de los desarrollos habitacionales.
- Coordinar con el Ministerio del Poder Popular para Vivienda y Hábitat como órgano de adscripción o tutela del Banco, las acciones tendientes a la culminación de los proyectos de vivienda, a fin de obtener la constancia de habitabilidad exigible, para la protocolización de viviendas.
- Incentivar a los beneficiarios de los créditos, en la coordinación de acciones, a fin de solventar la situación de las obras paralizadas contribuyendo en la disminución del déficit habitacional y dar cumplimiento al mandato consagrado en el artículo 82, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

C.A. HIDROLÓGICA DEL LAGO DE MARACAIBO (HIDROLAGO)

CONVENIO DE COOPERACIÓN INSTITUCIONAL

La C.A. Hidrológica del Lago de Maracaibo (HIDROLAGO), es una empresa integrada a la estructura general

del Estado Venezolano, es decir, forma parte de los entes descentralizados funcionalmente, lo que la hace partícipe de un sistema mixto de derecho. Así, se rige por normas de derecho privado en cuanto a su creación, organización y funcionamiento, y está sometida a normas de derecho público, por lo tanto, sujeta al control de este Máximo Organismo de Control, de conformidad con lo previsto en el artículo 9, numeral 10, 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, ello sin perjuicio del control que le corresponde ejercer a su órgano de control fiscal interno. Opera como una empresa bajo la tutela de la C.A. Hidrológica de Venezuela (HIDROVEN), adscrita al Ministerio del Poder Popular para el Ambiente y de los Recursos Naturales, constituida en fecha 30-10-90 mediante acta constitutiva registrada con el N° 04, libro 13ª, tomo 63, en el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del estado Zulia. Su objeto es la administración, operación, mantenimiento, ampliación y reconstrucción de los sistemas de distribución de agua potable y de los sistemas de recolección, tratamiento y disposición de aguas residuales del estado Zulia. Igualmente podrá ejecutar todo tipo de actividades conexas relacionadas con el cumplimiento de su objeto social. Será administrada por una Junta Directiva integrada por 7 miembros principales y 6 miembros suplentes.

En fecha 23-09-2005, fue suscrito el Convenio Marco de Cooperación Institucional entre HIDROLAGO y CORPOZULIA; la primera representada por su Presidente, designado mediante acta de asamblea extraordinaria de accionista de fecha 20-07-2005, la cual quedó inscrita ante el Registro Mercantil de la Circunscripción Judicial del estado Zulia, bajo el N° 20, tomo 46-A, de fecha 27-07-2005, facultado de conformidad con lo establecido en el artículo décimo tercero de sus estatutos sociales, y CORPOZULIA representada por su Presidente designado mediante Decreto N° 2528 de fecha 31-07-2003, Gaceta Oficial N° 28.979 de fecha 5-08-2003, autorizado por delegación que hiciera el directorio ejecutivo de CORPOZULIA; cuyo objeto fue, la ejecución por parte de HIDROLAGO de las obras siguientes: obras complementarias de rehabilitación de la torre toma El Brillante, municipio Páez del estado Zulia; obras complementarias de rehabilitación de la planta de potabilización El Brillante,

municipio Páez del estado Zulia; obras complementarias de rehabilitación de estaciones de bombeo Guajira I y Guajira II, municipio Páez del estado Zulia; y obra sustitución de tuberías en los tramos cero, las Guardias y Paraguaipo; por la cantidad de Bs.F. 2,97 millones.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se circunscribió a evaluar administrativamente la ejecución del Convenio Marco de Cooperación Institucional suscrito entre HIDROLAGO y CORPOZULIA, durante los años 2005 hasta el 2007.

Observaciones relevantes

La Junta Directiva de HIDROLAGO mediante Punto de Cuenta N° 16 de fecha 09-05-2006, sesión 232, declaró en emergencia en el ámbito de responsabilidad a la hidrológica, geográficamente direccionada al municipio Páez del estado Zulia, fundamentado en las implicaciones técnicas que pudiesen generar deficiencias en el suministro de agua potable a las comunidades de dicho sector. Como consecuencia de esta declaratoria la Junta Directiva aprueba la Cuenta N° 4 de fecha 17-08-2006, presentada por el Presidente de HIDROLAGO, referida a la propuesta realizada por la comisión de licitaciones de otorgar por adjudicación directa, de conformidad con lo establecido en el artículo 88 de la Ley de Licitaciones vigente para esa fecha. En este sentido, en fecha 21-08-2006, se suscribe el contrato N° H-CC-CP-GI-004-2006, por un monto de Bs.F. 1.578,56 mil, más la cantidad de Bs.220,99 mil por concepto de Impuesto al Valor Agregado, y cuyo objeto era la realización de las obras complementarias de rehabilitación de la torre toma, planta de potabilización el brillante y estaciones de bombeo guajira I y guajira II, municipio Páez, estado Zulia.

En este sentido, se constató que aún cuando en la declaratoria de emergencia aprobada por la Junta Directiva de HIDROLAGO, se enumeran una serie de hechos que requerían de soluciones inmediatas, esta situación pudiese haberse configurado como una situación no previsible y en su momento de posible emergencia, sin embargo no se particulariza su tratamiento, mas aún se generaliza con la totalidad de las obras contempladas en el objeto del

Convenio en revisión, las cuales fueron planificadas y de previsible solución, tanto así que se le concede el término de obras complementarias. Lo que evidencia que no se cumplieron los extremos contemplados en el artículo 88 de la Ley de Licitaciones del año 2001, vigente para la fecha de la contratación, fundamentada en una supuesta declaratoria de emergencia, las cuales no cumplen con los extremos para la calificación de una emergencia comprobada como lo son: el carácter imprevisto o imprevisible, el daño grave actual o eventual y el carácter urgente e inaplazable de su solución. Lo que va en detrimento de los procedimientos de selección de contratistas indicados en la Ley y por tanto de obligatorio cumplimiento para los entes y órganos de la Administración Pública, impidiendo así la igualdad de oportunidades para otras empresas en participar en estos procesos y el cumplimiento de los principios de economía, eficiencia y transparencia necesarios en un procedimiento competitivo de selección.

Conclusiones

De la evaluación realizada por esta Contraloría General de la República al Convenio Marco de Cooperación Institucional suscrito entre HIDROLAGO y CORPOZULIA, se constató que aún cuando en la declaratoria de emergencia aprobada por la Junta Directiva de HIDROLAGO, se enumeran una serie de hechos que requerían de soluciones inmediatas, estos hechos pudieron configurarse como una situación no previsible y en su momento de posible emergencia, sin embargo no se particularizó su tratamiento, mas aun se generalizó con la totalidad de las obras contempladas en el objeto del Convenio en revisión, las cuales fueron planificadas y de previsible solución, tanto así que se le concede el término de obras complementarias. Lo que evidencia que no se cumplieron los extremos contemplados en el artículo 88 de la Ley de Licitaciones del año 2001, vigente para la fecha de la contratación, fundamentada en una supuesta declaratoria de emergencia, las cuales no cumplen con los extremos para la calificación de una emergencia comprobada como lo son: el carácter imprevisto o imprevisible, el daño grave actual o eventual y el carácter urgente e inaplazable de su solución. Lo que va en detrimento de los procedimientos de selección de contratistas indicados en la Ley y por tanto de obligatorio cumplimiento para los entes y órganos de

la Administración Pública, impidiendo así la igualdad de oportunidades para otras empresas en participar en estos procesos y el cumplimiento de los principios de economía, eficiencia y transparencia necesarios en un procedimiento competitivo de selección.

Recomendaciones

Con el propósito de coadyuvar al fortalecimiento de las operaciones vinculadas al manejo adecuado y transparente de los recursos públicos administrados por esa hidrológica, en cumplimiento del objeto de creación, que propenda a la satisfacción del interés general de la comunidad, se requiere que la Junta Directiva:

- Erradique la práctica de efectuar contrataciones amparadas en supuestas declaratorias de emergencias, al margen de las disposiciones legales que rigen la materia de Contrataciones Públicas.
- Tome las previsiones necesarias, a fin de que las operaciones de la hidrológica se realicen atendiendo a una planificación operativa efectiva que garantice que se dispongan de recursos presupuestarios necesarios para efectuar las erogaciones, a los fines de salvaguardar en todo momento, los intereses del Estado y preservar el patrimonio público, en búsqueda de la mayor economía, eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos, todo con el objetivo claro e inequívoco de coordinar las acciones a seguir que impliquen el mejoramiento de las funciones que tienen asignadas y por ende la satisfacción de los intereses colectivos de los ciudadanos.

C.A. HIDROLÓGICA DEL LAGO DE MARACAIBO (HIDROLAGO)

EVALUACIÓN DE CONTRATOS

La C.A. Hidrológica del Lago de Maracaibo (HIDROLAGO), es una empresa integrada a la estructura general del Estado Venezolano, es decir, forma parte de los entes descentralizados funcionalmente, lo que la hace partícipe de un sistema mixto de Derecho. Así, se rige por normas de Derecho Privado en cuanto a su creación, organización y funcionamiento, y está sometida a normas de Derecho Público, por lo tanto, sujeta al control de este Máximo Organismo de Control, de confor-

midad con lo previsto en el artículo 9 numeral 10 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, ello sin perjuicio del control que le corresponde ejercer a su órgano de control fiscal interno. Opera como una empresa bajo la tutela de la C.A. Hidrológica de Venezuela (HIDROVEN), adscrita al Ministerio del Poder Popular para el Ambiente y de los Recursos Naturales, constituida en fecha 30-10-90, mediante Acta Constitutiva registrada con el N° 04, libro 13ª, Tomo 63, en el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del estado Zulia. Su objeto es la administración, operación, mantenimiento, ampliación y reconstrucción de los sistemas de distribución de agua potable y de los sistemas de recolección, tratamiento y disposición de aguas residuales del estado Zulia. Igualmente podrá ejecutar todo tipo de actividades conexas, relacionadas con el cumplimiento de su objeto social.

En fecha 11-10-2000, en sesión N° 152 punto N° 3 de la Junta Directiva de HIDROLAGO, fue aprobada la solicitud realizada por la Gerencia General, para proceder a la contratación de los Servicios de Asesoría Integral en el Área Comercial y Técnica de HIDROLAGO, por un período desde el 01-11-2000 hasta el 31-01-2001, monto US\$ 320.000,00, (Bs.F. 221.360,00) al cambio previsto en fecha 10-10-2000.

HIDROLAGO en fecha 10-11-2003, suscribió los contratos Nos. H-SO-028-2003 y H-SO-029-2003, el primero, con el objeto de prestar el servicio de atención al cliente y gestión de cobranza, así como las actividades necesarias para el apoyo operacional a la gerencia comercial, en los diferentes municipios del estado Zulia, y el segundo para desarrollar actividades administrativas, operativas y de supervisión en las Gerencias de: Recursos Humanos, Planificación, Administración, Desarrollo Tecnológico, Gestión Comunitaria, Prevención y Control de Pérdidas, Operación y Mantenimiento e Ingeniería.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se circunscribió a evaluar los contratos Nos. H-SO-002-2001-GF-2001, H-SO-028-2003 y H-SO-029-2003, suscritos por HIDROLAGO, durante los años 2001 hasta el 2007.

Observaciones relevantes

El 26-07-2001, Hidrolago suscribió el Contrato N° H-SO-002-2001-GF-2001, cuyo objeto es la operación, mantenimiento, comercialización y la transferencia de la tecnología de los servicios de agua potable y saneamiento del estado Zulia, el cual tendría una duración de 30 meses con una retribución económica de Bs.F. 16.918,77 millones, por la Gestión Comercial si se verificara el cumplimiento de las metas de recaudación, establecidas en el Plan Operativo que formaba parte del contrato y por las actividades de Operación y Mantenimiento, por Bs.F. 34.006,75 millones, contratación que no contó con la aprobación a que hace referencia el artículo 150 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) Gaceta Oficial N° 36.860 de fecha 30-12-99, por cuanto no se evidenció el documento que avale el trámite por parte de la Junta Directiva de la Hidrológica, situación que deja en evidencia que la Junta Directiva, no requirió la aprobación de la Asamblea Nacional, trayendo como consecuencia la contratación de la misma, sin la autorización de ley y comprometiendo la legalidad de los actos administrativos derivados de esa contratación.

La Junta Directiva de HIDROLAGO autorizó, vista la opinión de la Comisión de Licitaciones, la contratación N° H-SO-002-2001-GF-2001, por vía de Adjudicación Directa, sin estar presente los extremos contemplados en el artículo 88 de la Ley de Licitaciones (LL) Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001, vigente para la fecha de la contratación, situación que se originó por cuanto la necesidad de la búsqueda de soluciones a la problemática existente en la administración, operación, mantenimiento, ampliación y reconstrucción de los sistemas de distribución de agua potable y los sistemas de recolección, tratamiento y disposición de aguas residuales del estado Zulia. Lo que va en detrimento de los procedimientos de selección de contratistas indicados en la Ley y por tanto de obligatorio cumplimiento para los entes y órganos de la Administración Pública, permitiendo la igualdad de oportunidades para otras empresas en participar en estos procesos.

Este Órgano Contralor, no evidenció el documento mediante el cual la Junta Directiva de HIDROLAGO aprobó

proponer la culminación del juicio incoado por la empresa. Tal como lo establece el artículo décimo noveno de los Estatutos Sociales de HIDROLAGO, que expresa las facultades de administración y disposición, literal b) Autorizar la realización de toda clase de contratos. Adicionalmente, la Consultoría Jurídica de la Hidrológica en Informe de fecha 28-01-2006, dirigido a la Presidencia de HIDROLAGO y recibido en fecha 30-01-2006, recomendó a las autoridades, que a pesar de los riesgos procesales que implica toda demanda judicial para ambas partes, esperar las resultas del juicio incoado por la empresa, debido a elementos de hecho y de derecho sobre la posible nulidad del contrato H-SO-002-2001-GF-2001 y su acuerdo de terminación. Situación que se originó debido a la iniciativa asumida por los presidentes de HIDROVEN e HIDROLAGO de proponer a la empresa, el pago de lo adeudado y la culminación del juicio, lo que trae como consecuencia que se pagara a la empresa sin tomar en consideración el cumplimiento de los extremos legales establecidos en la normativa de la Hidrológica.

La Junta Directiva de HIDROLAGO autorizó las contrataciones Nos. H-SO-028-2003 y H-SO-029-2003, por vía de Adjudicación Directa, sin cumplir los extremos contemplados en el artículo 88 de la LL, aunado a esto, se determinó en los 2 contratos mencionados la existencia de sucesivas prórrogas, sin evidenciarse una planificación anual de las contrataciones a realizar por HIDROLAGO, lo que demuestra el tratamiento dado al término emergencia por las autoridades de la hidrológica, la cual se extiende en el tiempo sin que las posibles causas que la originaron sean subsanadas con la contratación realizada, este hecho evidencia que la emergencia a la cual alude la Junta Directiva, no se clasifica como una “Emergencia Comprobada”, la cual debe estar caracterizada por tres elementos, a saber: 1. El carácter imprevisto e imprevisible del hecho o suceso que da lugar a dicha emergencia; 2. El daño actual o eventual que causa o puede causar el hecho o suceso y el cual debe revestir gravedad; y 3. El carácter urgente e inaplazable de la solución, a tal punto que no pueda esperarse que transcurran los lapsos de duración propios de los procedimientos de licitación general o selectiva. En este sentido, se constató que aún cuando la declaratoria de Emergencia aprobada por la Junta Directiva de HIDROLAGO, se enumeran una

serie de hechos que requerían de soluciones inmediatas, los mismos no son impredecibles que amerite la exclusión del respectivo proceso licitatorio. Todo lo contrario son situaciones previsibles que se han venido suscitando por la ausencia de una planificación en la Hidrológica.

Las contrataciones bajo esta modalidad de la declaratoria de emergencia, vienen derivadas de la pérdida de control de las operaciones por parte de HIDROLAGO y a debilidades en los mecanismos de planificación de las contrataciones, trayendo como consecuencia distorsiones en su administración o de las facultades otorgadas en su Acta de Constitución, por consiguiente derivando el cumplimiento de su objeto social.

Por otra parte, HIDROLAGO al realizar este tipo de contrataciones no ha previsto los mecanismos necesarios que permitan su organización y funcionamiento, para cumplir con el objeto de creación para lo cual fue concebido (Acta Constitutiva registrada de fecha 30-10-1990, con el N° 04, libro 13^a, Tomo 63, en el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del estado Zulia), a estos efectos utiliza el mecanismo de contratación de terceros para el cumplimiento de su objeto como es la administración, operación, mantenimiento, ampliación y reconstrucción de los sistemas de distribución de agua potable y de los sistemas de recolección, tratamiento y disposición de aguas residuales del estado Zulia, tal como se describe en sesión de Junta Directiva N° 194 de fecha 17-09-2003, esta situación trae como consecuencias, que al desarrollar políticas de contratación bajo esta modalidad, se incurre en algunos aspectos como son los referidos a la pérdida de control sobre los activos; pérdida de experticia en la prestación del servicio, rendimiento de los empleados y el desbalance que se presenta entre las implicaciones estratégicas y la rentabilidad financiera, aunado a esta situación, el aumento del riesgo, por cuanto se constató, que no existen estudios realizados por HIDROLAGO con la finalidad de conocer, la necesidad de recurso humano necesario para el funcionamiento de las áreas, entre otros. En este sentido, las decisiones emanadas de la Junta Directiva deben revestir un carácter de racionalidad, que implique un ahorro significativo en la ejecución del Presupuesto de la Hidrológica, que tiene como labor fundamental la prestación de un efectivo servicio.

Conclusiones

De la evaluación realizada por esta Contraloría General de la República, a los contratos suscritos entre HIDROLAGO y las empresas, se determinó que la Hidrológica al contratar con una de ellas, no contó con la aprobación, como regla general, a que hace referencia el artículo 150 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, debido a que la Junta Directiva no requirió la aprobación de la Asamblea Nacional, siendo el objeto de la contratación de interés público nacional y dadas las características particulares de la empresa. Es importante destacar, que la autonomía de las Empresas del Estado, en este caso HIDROLAGO, no es posible concebirla como una autonomía absoluta, sino en concordancia con el marco legal regulatorio que rige la Administración Pública, en el entendido que en atención a sus competencias para dictar sus propias normas, deben desarrollarlas en plena armonía con el ordenamiento jurídico venezolano, para coadyuvar el logro de los fines institucionales y propender de esa forma al manejo transparente y adecuado del Patrimonio Público, todo con un objetivo claro e inequívoco de coordinar las acciones a seguir que impliquen el mejoramiento de las funciones que tienen asignadas y por ende la satisfacción de los intereses colectivos. Es decir que ante la ausencia de una normativa que regule su creación y funcionamiento, está sujeta sólo en lo relativo a su creación a las disposiciones del Código de Comercio, y todo lo referente al manejo presupuestario, control interno y funcionamiento, debió estar ceñido estrictamente a la normativa que regula las empresas estatales, como son: Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (Gaceta Oficial N° 37.606 de fecha 09-01-2003), Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal y la Ley Orgánica de la Administración Pública, entre otras.

Así mismo, la Junta Directiva de HIDROLAGO, autorizó las contrataciones Nos. H-SO-002-2001-GF-2001, H-SO-028-2003 y el H-SO-029-2003, por vía de Adjudicación Directa, sin cumplir los extremos contemplados en el artículo 88 de la LL, vigente para la fecha de la contratación, fundamentada en una supuesta declaratoria de emergencia, la cual no cumple con los extremos para la calificación de una emergencia comprobada como lo son: el carácter

imprevisto o imprevisible, el daño grave actual o eventual y el carácter urgente e inaplazable de su solución. Lo que va en detrimento de los procedimientos de selección de contratistas indicados en la Ley y por tanto de obligatorio cumplimiento para los entes y órganos de la Administración Pública, permitiendo así la igualdad de oportunidades para otras empresas en participar en estos procesos y el cumplimiento de los principios de economía, eficiencia y transparencia necesarios en un procedimiento competitivo de selección.

Por otra parte, HIDROLAGO al realizar este tipo de contrataciones no ha previsto los mecanismos necesarios que permitan su organización y funcionamiento, para cumplir con el objeto de creación para lo cual fue concebido (Acta Constitutiva registrada de fecha 30-10-90, con el N° 04, libro 13ª, Tomo 63, en el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia.), a estos efectos utiliza el mecanismo de contratación de terceros para el cumplimiento de su objeto de creación como empresa del Estado Venezolano, atentando de esta manera contra una sana y transparente administración de los recursos públicos al incrementar costos operativos, y a la evidente pérdida de control de las operaciones vitales para el funcionamiento de la empresa.

Recomendaciones

Con el propósito de coadyuvar al fortalecimiento de las operaciones, vinculadas al manejo adecuado y transparente de los recursos públicos administrados por esa Hidrológica, en cumplimiento del objeto de creación, que propenda a la satisfacción del Interés General de la Comunidad, se requiere que la Junta Directiva:

- Acate de manera inmediata las observaciones contenidas en el presente informe, orientadas a erradicar las contrataciones al margen de las disposiciones contenidas en el ordenamiento jurídico consagrado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, con el propósito claro e inequívoco de revestir las operaciones de legalidad, a tales efectos se hace necesario fortalecer el sistema de control interno a través de la implementación de manuales de normas y procedimientos que coadyuven con

los procesos administrativos de conformidad con la normativa legal que rige la materia, así como desarrollar en plena armonía con el ordenamiento jurídico venezolano, para coadyuvar con el logro de los fines institucionales y propender de esa forma al manejo transparente y adecuado del Patrimonio Público.

- Erradicar la práctica de las contrataciones amparadas en supuestas declaraciones de emergencias, al margen de las disposiciones legales que rigen la materia de Contrataciones Públicas.
- Tomar las previsiones necesarias, a fin de que las operaciones de la Hidrológica se realicen en el marco de sus competencias, y atiendan a una planificación operativa efectiva que garantice que se dispongan de recursos presupuestarios suficientes para efectuar las erogaciones, para salvaguardar en todo momento los intereses del Estado y preservar el patrimonio público, en lo relativo que deben asegurarse que se haya dado cumplimiento a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, para cumplir compromisos ciertos, necesarios, debidamente comprobados con los soportes correspondientes, en búsqueda de la mayor economía, eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos, todo con un objetivo claro e inequívoco de coordinar las acciones a seguir que impliquen el mejoramiento de las funciones que tienen asignadas y por ende la satisfacción de los intereses colectivos de los ciudadanos.
- Empezar las acciones necesarias tendientes a erradicar la práctica de contratar bajo la figura de contratación de terceros, conocida como tercerización, o externalización, o Subcontratación, para el cumplimiento del objeto de creación de la Hidrológica, como empresa del Estado Venezolano, por cuanto atentan contra una sana y transparente administración de los recursos públicos, en virtud de las disposiciones constitucionales y legales, vale decir el artículo 150 de la CRBV, al establecer que la celebración de los contratos de interés público nacional, estatal y municipal, requerirán la aprobación de la Asamblea Nacional en los casos que determine la Ley, así como el artículo 156 *ejusdem* contempla

como categoría de servicio público, el servicio de agua potable y de disposición de aguas servidas, como una actividad que se le atribuye obligatoria y exclusivamente al Estado y no excluyente, en concordancia con el artículo 6, Parágrafo Único de la Ley de Servicios de Agua Potable, Gaceta Oficial N° 5.568 Extraordinario de fecha 31-12-2001, que define el servicio público de agua potable de utilidad pública e interés social. Aunado a lo anterior, se evitaría el incremento de los costos operativos, y la pérdida de control de las operaciones vitales para el funcionamiento de HIDROLAGO.

FONDO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS Y PROTECCIÓN BANCARIA (FOGADE)

CARTERA DE INVERSIONES EXTRANJERAS

El Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria en lo adelante FOGADE, es un instituto autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente de los bienes de la República, adscrito al Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de Economía y Finanzas, actual Ministerio de Poder Popular de Planificación y Finanzas, a los solos efectos de la tutela administrativa; esta sujeto al control de este Máximo Órgano Contralor de conformidad con lo previsto en el artículo 9, numeral 6, 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, en concordancia con el artículo 319 de la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.947 Extraordinario, de fecha 23-12-2009, actualmente vigente según Gaceta Oficial N° 39.491 de fecha 19-08-2010, ello sin perjuicio del control que le corresponde ejercer a su órgano de control fiscal interno.

El artículo 281 del Decreto con fuerza de Ley de Reforma de la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras, vigente para el momento de la actuación de control, publicada en Gaceta Oficial N° 5.555 Extraordinario, de fecha 13-11-2001, estableció que FOGADE tiene por objeto garantizar los depósitos del público realizados en los bancos, entidades de ahorro y préstamo, y otras institu-

ciones financieras regidos por el Decreto Ley antes citado, así como, ejercer la función de liquidadora en los casos de liquidaciones de bancos, entidades de ahorro y préstamo e instituciones financieras regidas por el Decreto Ley, y de empresas relacionadas con el grupo financiero. Dicho artículo fue recogido en la nueva Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se circunscribió a evaluar mediante análisis selectivo, el registro y control de las operaciones realizadas por las siguientes dependencias de FOGADE: Vicepresidencia, Gerencia General de Administración y Finanzas, Gerencia de Tesorería y Gerencia de Contabilidad, vinculadas con el portafolio administrado bajo la figura de *Asset Management* de la cartera de inversiones extranjeras del Fondo, por la cantidad de U.S.\$ 45,00 millones, durante el período comprendido entre el mes de enero de 2001 y el primer semestre de 2006.

Observaciones relevantes

De la revisión efectuada por esta Contraloría General a los soportes documentales presentados por FOGADE, correspondientes al registro y control de las operaciones vinculadas con los portafolios administrados bajo la figura de *Asset Management* de la cartera de inversiones extranjeras del Fondo, se observó que en Acta de reunión de fecha 30-08-2001, el Comité de Inversiones sometió a la consideración de la Junta Directiva, entre otros aspectos, el informe de gestión de la cartera de inversiones y la situación de las cuentas en el exterior, en esta misma reunión decidió cerrar la cuenta en el banco de inversión por obtener el más bajo índice de medición y transferir los fondos a un banco extranjero. En fecha 14-12-2001, FOGADE acordó dar inicio al portafolio administrado bajo la figura de *Asset Management* de acuerdo al contrato suscrito, por la cantidad de U.S.\$ 45,00 millones, adicionalmente solicitó que el portafolio comenzara a operar con fecha valor 30-12-2001. El Comité de Inversiones giró instrucciones para transferir de la cuenta N° 0564625-8 a nombre del Fondo en banco extranjero, sin embargo esta Contraloría General no evidenció el documento que avale la confirmación de la entidad financiera extranjera por

U.S.\$ 45,00 millones, ordenada por el Vicepresidente y el Gerente General de Administración y Finanzas de FOGADE en fecha 17-12-2001, a través del cual permitiera verificar que la cuenta fue aperturada a favor de FOGADE, no obstante tal movimiento debió reflejarse en los estados de cuenta que emitió a FOGADE. Asimismo, se constató que dichos recursos fueron registrados por la Gerencia de Contabilidad, sin que existiera evidencia justificativa de la confirmación de tal transferencia bancaria, situaciones que le resta sinceridad y validez a las transacciones efectuadas, tal movimiento debió reflejarse en los estados de cuentas que emitió el banco extranjero a FOGADE.

Así tenemos, que el artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Gaceta Oficial N° 36.860 de fecha 30-12-99, reimpressa en la Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario de fecha 24-03-2000), establece que la Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y 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.

De lo expuesto se infiere que las operaciones efectuadas en torno al portafolio administrado bajo la figura de *Asset Management* de la cartera de inversiones extranjeras, no estuvieron sujetas a la normativa legal que le era aplicable, orientada a salvaguardar el patrimonio del Fondo, por cuanto el Comité de Inversión ordenó transferir recursos a una cuenta de un banco extranjero, en el cual no existen evidencias que FOGADE aperturara una cuenta en esa Institución financiera. Las operaciones realizadas por FOGADE, relacionadas con el manejo de la Cartera de Inversiones, se efectuaron al margen de las previsiones constitucionales y legales que rigen la materia, y además existen indicios que hacen presumir un fraude a la Ley.

De la revisión practicada por esta Contraloría General a los comprobantes de diario suministrados por la Gerencia de Contabilidad, según comunicación GGAF/GC-N° 962 de fecha 01-09-2006, se observó que los asientos contables efectuados por el Fondo para registrar las referidas transacciones carecen de exactitud y sinceridad, en

virtud de lo cual no se evidenciaron soportes documentales que respaldaran las transacciones efectuadas y que justificaran la transferencia bancaria al banco extranjero ni el contrato de los fondos administrados bajo la figura de *Asset Management* con las empresas extranjeras. Se observa que la trayectoria del portafolio administrado bajo la figura de *Asset Management* desde el año 2002 hasta el año 2006, estuvo al margen del cumplimiento de los objetivos contemplados en la Política para el manejo de la Cartera de Inversión en Moneda Extranjera, establecida por FOGADE para proveer ingresos y preservación del capital, en cuanto a generar retorno por encima de los parámetros de medición del mercado bajo la modalidad de administración por terceros.

Conviene destacar que las Normas Generales de Contabilidad del Sector Público, (Gaceta Oficial N° 36.166 de fecha 04-12-96), en el artículo 3; artículo 4 numeral 3 y artículo 6, numeral 10, establecen que la contabilidad se llevará conforme a las disposiciones legales y reglamentarias y a los Principios de Contabilidad, los cuales se fundamentan en las normas básicas y principios de aceptación general, adaptados a la naturaleza de las actividades financieras y económicas que realizan los organismos y entidades sujetos al control, vigilancia y fiscalización de la Contraloría General de la República. En este sentido, el principio de registro establece 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. Así mismo, la información contenida en los estados financieros periódicos que se elaboren deberá, entre otros requisitos, cumplir con la confiabilidad y certidumbre tal, que le otorgue frente a los usuarios el carácter de creíble y válida para adoptar decisiones pertinentes, y adicionalmente, debe estar respaldada por los documentos de soporte que determine la normativa legal y reglamentaria, así como por las instrucciones dictadas por los órganos competentes, como consecuencia de los sistemas de contabilidad que se prescriban.

De la revisión efectuada por esta Contraloría General a las Actas de Junta Directiva y del Comité de Inversión, se evidenció que la Gerencia General de Administración y Finanzas de FOGADE, de acuerdo con el contenido del memorándum N° G-06-31578, de fecha 21-09-2006, en respuesta a la solicitud de la Unidad de Auditoría Interna del Fondo, efectuada con memorándum N° AI-GAFI-06-0471 de fecha 25-08-2006, afirmó que no existen Actas de la Junta Directiva y del Comité de Inversión de FOGADE, a través de las cuales se aprueben operaciones de *Asset Management* con las empresas extranjeras. Lo que permite inferir que al no existir la autorización por parte de la Junta Directiva, como máximo órgano de dirección y administración del Fondo, de conformidad con lo establecido en el artículo 286 de la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras, publicada en Gaceta Oficial N° 5.555 Extraordinario, de fecha 13-11-2001, al Comité de Inversiones, se realizaron operaciones al margen de la normativa legal que rige la materia. Sobre el particular, la política aprobada por la Junta Directiva para el manejo de la cartera de inversiones en moneda extranjera, establece en lo que respecta a la Comunicación, que el Comité de Inversiones deberá suministrar periódicamente información a la Junta Directiva, relativa a los cambios en la filosofía y política de administración de los gerentes seleccionados, a la propiedad de las empresas en las que se detentan acciones, y a los cambios de calificación de riesgo de una determinada emisión de tenencia, sin que esta información exceda de un mes desde que se hayan registrado los cambios. Asimismo señala la Política que el Comité de Inversión está obligado a suministrar a la Junta Directiva un informe mensual que revele la información siguiente: rendimientos de los portafolios globales y detallados por Banco de Inversión, movimiento histórico del patrimonio de inversión en dólares durante los últimos 12 meses, composición porcentual del portafolio por productos y proyección; así como los planes de gestión de la cartera para el trimestre siguiente.

En este mismo orden de ideas, la Junta Directiva como máximo órgano de dirección y administración del Fondo, debió velar por el estricto cumplimiento de las Políticas prescritas para el manejo de la cartera de inversión en moneda extranjera, así como practicar el seguimiento de las operaciones realizadas por el Comité de Inversión.

La situación antes planteada confirma el riesgo de realizar operaciones en el mercado de capitales, sin la indicación expresa en caso de conflicto o desacuerdo entre las partes, de cual era la jurisdicción aplicable para dirimir el conflicto y por ende, la entidad extranjera no se sintió obligada a dar respuesta al requerimiento efectuado. No obstante, esta Contraloría General remitirá el presente Informe a la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras (SUDEBAN), a los fines legales consiguientes.

FOGADE no cuenta con un Manual de Normas y Procedimientos para regular los procesos de compra, venta, renovación, permuta, rescate y conversión, relacionados con las inversiones en moneda extranjera. Situación que evidencia la ausencia de mecanismos efectivos y permanentes de control interno que indiquen a las autoridades del instituto, acerca de la elaboración, verificación y actualización de los manuales técnicos de procedimientos, restando formalidad y legalidad a los procesos, actividades y tareas cumplidas por las áreas operativas y sin garantizar el funcionamiento efectivo de las actividades del personal de tesorería, vale decir, las labores de registro, revisión, control, supervisión y evaluación de las transacciones en moneda extranjera, además se limita al personal de esa dependencia al pleno conocimiento de sus competencias, funciones y responsabilidades en las diferentes actividades a ser ejecutadas, al no contar con un instrumento que oriente los procesos, actividades, pasos y condiciones de cada operación a realizar.

Al respecto, los artículos 3 literales a) y c), 5 y 8 literal a) de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, establecen que: el control interno de cada organismo o entidad, debe estar constituido entre otros, 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 objetivos tales como salvaguardar el patrimonio público y procurar la eficiencia, eficacia, economía y legalidad de los procesos y operaciones institucionales; que el control interno administrativo está conformado por las

normas, procedimientos y mecanismos que conciernen a la protección de los recursos y a la confiabilidad de los registros de las operaciones, correspondiendo a la máxima autoridad jerárquica de cada organismo la responsabilidad de establecer, mantener, perfeccionar y vigilar su efectivo funcionamiento de conformidad con el artículo 36 de la LOCGRSNCF; así como que corresponde a los niveles directivos y gerenciales en cada área operativa, actividad u operación, garantizar el eficaz funcionamiento de dicho sistema (artículo 39 de la LOCGRSNCF).

La situaciones expuestas evidencian deficiencias y omisiones significativas, por parte del Comité de Inversión y de la Junta Directiva del Fondo, en la implementación de mecanismos de control interno que permitieran regular y definir los procedimientos para la disposición de tales cantidades de dinero en portafolio administrado bajo la figura de *Asset Management*, a fin de establecer los dispositivos de control y supervisión para detectar las desviaciones en su funcionamiento, lo cual trajo como consecuencia la vulneración de normas y principios básicos de control, a los efectos de preservar el patrimonio público de ese Instituto, así como el manejo poco transparente del mismo.

Conclusiones

De la evaluación efectuada a las operaciones de registro y control del portafolio administrado, bajo la figura de *Asset Management* de la cartera de inversiones extranjeras de FOGADE, así como de la verificación de la validez y autenticidad de los documentos, comprobantes y registros de los *Asset Management* administrados por las entidades extranjeras, se evidenció que tales operaciones se realizaron al margen de los principios consagrados en el artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. En virtud de lo cual este Organismo Contralor en aras de salvaguardar el Patrimonio Público, considera que las operaciones realizadas por FOGADE relacionadas con el manejo de la Cartera de Inversiones, se efectuaron al margen de las previsiones constitucionales y legales que rigen la materia, y además existen suficientes indicios que hacen presumir un fraude a las leyes venezolanas.

Recomendaciones

En atención a las observaciones contenidas en el presente Informe, así como a la gravedad de los hechos constatados por esta Contraloría General de la República, se recomienda a la Junta Directiva como máximo órgano de dirección y administración de la institución, lo siguiente:

- Realizar las diligencias pertinentes, a los efectos de la recuperación de los recursos públicos vinculados con las operaciones del portafolio administrado, bajo la figura de *Asset Management* de la cartera de inversiones extranjeras.
- Instar a proceder de inmediato a la revisión de las políticas dictadas en materia de Cartera de Inversiones, a los fines de implantar un sistema de control interno que garantice la salvaguarda de los recursos públicos y por ende el patrimonio del Fondo, así como establecer los instrumentos y mecanismos para la verificación del cumplimiento de las políticas señaladas, en función de que la inversión de los recursos se efectúe de manera clara y transparente, garantizando el cumplimiento efectivo y oportuno de las decisiones.
- Dictar normas y mecanismos efectivos de control interno que permitan regular y definir el funcionamiento del Comité de Inversiones de FOGADE, los procedimientos para la toma de decisiones y la disposición de las cantidades de recursos, a fin de establecer los dispositivos de control y supervisión para evitar la discrecionalidad y en consecuencia desviaciones en su funcionamiento.

FONDO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO (FONDUR)

CONTRATO DE OBRAS

FONDUR, fue creado mediante Ley (Gaceta Oficial N° 30.790 de fecha 09-09-75), como un instituto autónomo con personalidad jurídica, autonomía funcional y patrimonio propio, distinto e independiente de la República. Fue suprimido el 31-07-2008, según Decreto N° 5.910 de la Ley de Supresión y Liquidación de FONDUR, (Gaceta Oficial N° 38.833 de fecha 04-03-2008). Las obras a cargo de la Gerencia de Proyectos y Construcción del extinto Fondo, posteriormente quedaron bajo la coordinación de la Unidad Operativa de Ejecución-Fondur creada el 18-01-2008, por

Resolución N° 008 de fecha 18-01-2008 (Gaceta Oficial N° 38.853 de fecha 18-01-2008). Y posteriormente en Gaceta Oficial N° 39.235 de fecha 05-08-2009, se encomendó a la Fundación Misión Hábitat (FMH), para la ejecución administrativa y seguimiento de los proyectos de desarrollos habitacionales que se encontraban bajo la supervisión y control de la UOE-FONDUR.

El desarrollo urbanístico “Villas del Pilar” se encuentra ubicado en la ciudad de Araure, parroquia Araure, municipio Araure del estado Portuguesa. El proyecto contempla la construcción de 3.787 viviendas, distribuidas en 3 etapas: la Etapa I con 640 viviendas, la Etapa II con 1.847 y la Etapa III con 1.300.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a la evaluación de una muestra de 9 contratos de obras para la construcción de viviendas, que representan 64,29 % del total de 14 contratos suscritos durante los años 2006 y 2007, para el citado desarrollo urbanístico.

Observaciones relevantes

Para los años 2006 y 2007, a FONDUR le aprobaron recursos por Bs.F. 59,17 millones y Bs.F. 68,83 millones respectivamente, dirigidos principalmente a su supresión y liquidación, destinándose a la partida 4.04 activos reales, es decir, para la ejecución de obras Bs.F. 1,50 millones 2,53% y Bs.F. 481,50 mil (0,70%), respectivamente, sin detallar las obras para las cuales serían destinadas dichas asignaciones, lo que imposibilitó determinar la cantidad de los recursos presupuestarios utilizados para la ejecución del desarrollo habitacional “Villas del Pilar”, debido a fallas en la planificación del presupuesto de FONDUR, no obstante, el artículo 2, del Reglamento N° 1, de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público sobre el Sistema Presupuestario (Gaceta Oficial N° 5.781 Extraordinario de fecha 12-08-2005) señala: “Los órganos y entes sujetos a la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, formularán la técnica de la elaboración del presupuesto por programas y categorías equivalentes a programas, subprogramas, proyectos, actividades y obras y

la aplicaran en las restantes etapas o fases del proceso presupuestario (...). y el artículo 3, literal “b”, de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, establece: “Debe garantizarse la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información presupuestaria, financiera administrativa y técnica”. Asimismo, no se logró determinar el monto total de los recursos presupuestarios asignados al citado desarrollo habitacional, aunado a que los documentos requeridos no fueron suministrados por la extinta UOE-FONDUR, limitando conocer los recursos asignados y pagos efectivamente realizados con cargo a los contratos suscritos para la ejecución de las obras, a los fines de determinar la sinceridad de las operaciones realizadas, constatar el cumplimiento de los procedimientos previstos en la normativa legal que rigen en materia de planificación y control presupuestario y conocer con exactitud si la construcción del citado desarrollo habitacional, se efectuó bajo los principios de eficiencia, eficacia y economía.

No se evidenció, en expediente del contrato, los documentos siguientes: constancias de cumplimiento de variables urbanas fundamentales y de habitabilidad del desarrollo urbanístico “Villas del Pilar”, las cuales debieron ser otorgadas por la Dirección de Planificación Urbana de la Alcaldía del Municipio Araure del Estado Portuguesa, ya que el expediente no contó, con la información básica del citado desarrollo urbanístico, en cuanto a la certificación de las variables urbanas, el artículo 85, de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU) Gaceta Oficial N° 33.868 de fecha 16-12-87 que indica: “Los organismos municipales dispondrán de un plazo de 30 días continuos, en el caso de edificaciones o de 90 días continuos, en el caso de urbanizaciones, para constatar únicamente que el proyecto presentado se ajusta a las variables urbanas fundamentales”, asimismo, el artículo 37 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario de fecha 16-09-96, señala: “El ente contratante tramitará la obtención de los permisos, las servidumbres de paso y los derechos que fueren necesarios para la ejecución de la obra (...)”. En cuanto a la constancia de habitabilidad, el artículo 236, de la Ley de Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (LRPVH), Gaceta Oficial N° 38.204 de fecha 08-06-2005, señala: “Es

mandato expreso de esta Ley, que para el momento de la entrega de la vivienda, esta debe cumplir con todos los requisitos de habitabilidad, servicios de infraestructura, equipamiento y demás servicios de índole comunitario y cualquier otro que determine el reglamento de esta Ley”. Por otra parte, el artículo 23, literal “b”, de las citadas NGCI indica: “Todas las transacciones, operaciones, presupuestarias, financieras y administrativas, deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa, correspondiéndole a las máximas autoridades del organismo (Junta Directiva) adoptar las medidas necesarias para salvaguardar y proteger los documentos contra sustracción o cualquier otro riesgo”. Así como, el artículo 3, literal b, de las citadas NGCI, establece “El control interno de cada organización o entidad debe garantizar la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información presupuestaria, administrativa y técnica”, asimismo, los artículos 35 y 36, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), que define el sistema de control interno y confiere a las máximas autoridades jerárquicas de cada ente, la responsabilidad de organizar, establecer y evaluar el sistema de control interno, así como, de garantizar su cumplimiento, en concordancia, con los artículos 11 y 14, del Reglamento de la LOCGRSNCF, (Gaceta Oficial N° 39240 de fecha 12-08-2009) referidos a los objetivos del control fiscal y la responsabilidad de las máximas autoridades jerárquicas respecto al control interno. Lo que evidencia, que al no contar con los referidos permisos de construcción y habitabilidad, no se dejó constancia de que el proyecto urbanístico se ajustó a las variables urbanas establecidas y al cumplimiento de las normas técnicas, urbanísticas y de seguridad estipulado en las Leyes venezolanas.

Se evidenció, que a 9 empresas contratistas se le otorgaron recursos en calidad de anticipo contractual por Bs.F. 29,71 millones de los cuales han amortizado Bs.F. 24,04 millones, faltando por amortizar Bs.F. 5,67 millones; al respecto, el artículo 53, de las CGCEO, establece: “(...) A los fines de amortizar progresivamente el monto del anticipo concedido hasta su total cancelación, el ente contratante establecerá el porcentaje a deducirse de cada valuación a pagar al contratista...”. Lo que demuestra fallas en el seguimiento y supervisión en la ejecución de los contratos de

obras, lo que evidencia que el extinto FONDUR y la FMH no han ejercido los mecanismos contemplados en la normativa vigente, a efectos de proteger y salvaguardar su patrimonio a objeto de recuperar los saldos de los anticipos no amortizados, limitando la inversión de los recursos retenidos por las empresas en la construcción de obras nuevas.

Se observaron fallas en las obras de urbanismo tales como: hundimientos muy pronunciados del asfaltado a nivel de la vialidad; colapso de tuberías de aguas blancas y aguas negras. Igualmente, las viviendas presentan los daños siguientes: techos machihembrados en deficientes condiciones con filtraciones, hongos y humedad, carecen de goteros y/o están desprendidos, tejas de arcilla de los techos despegadas; asimismo, no se evidenció en ninguno de los contratos suscritos, garantía notariada de impermeabilización por un lapso de 5 años, tal como lo establece la cláusula 10 (condiciones especiales del contrato de obras) y Norma COVENIN 3400-98 (Impermeabilización de Edificaciones); grietas y filtraciones en pisos y paredes principalmente en salas, cocina, baños y cuarto principal, marcos de las puertas despegadas y puertas no niveladas, desperfectos en instalaciones eléctricas; desprendimiento de friso en paredes, tuberías de aguas negras tapadas; al respecto, los artículos 40, 41, 45, literal “d” y 74 de las citadas CGCEO señalan “El ente contratante ejercerá el control y la fiscalización de los trabajos que realice el contratista para la ejecución de la obra”; “El representante del ente contratante en la obra será el ingeniero inspector, en ejercicio legal, que se designe al efecto”; “Son obligaciones del ingeniero inspector: (...) d) fiscalizará los trabajos que ejecute el contratista y la buena calidad de las obras concluidas o en proceso de ejecución y su adecuación a los planos (...)” y “El contratista será el único responsable por la buena ejecución de la obra (...)”. Situaciones que evidencian la falta de supervisión en las obras por parte del ente contratante, toda vez que las mismas se encuentran inconclusas. En consecuencia un marcado deterioro en el urbanismo y en las viviendas incidiendo negativamente en la gestión del extinto FONDUR, en el sentido de satisfacer la demanda de solicitud de viviendas de interés social, limitando el cumplimiento de los objetivos previstos en el artículo 82, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), Gaceta Oficial N° 36.860 de fecha 30-12-99, que señala: “Toda

persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias (...)”.

Los adjudicatarios de las viviendas carecen de agua potable, no obstante, que en los terrenos del referido desarrollo urbanístico, existen 4 tanques metálicos cilíndricos elevados y 4 pozos profundos, sin embargo, los 4 tanques metálicos no cumplen con los requisitos exigidos en las normas para el mantenimiento de las instalaciones sanitarias por cuanto de la inspección realizada *in situ*, se observó lo siguiente: tanque N° 1 área *town houses* trabaja a media capacidad y presenta una perforación en sus costados y sus bases, tanque N° 2 (sector viviendas bifamiliares) trabaja a baja capacidad, la caseta del pozo perforado de agua potable, se encuentra cercado y cerrada, sin embargo, presenta maleza abundante, el modulo de medición ubicado en la citada caseta, se encuentra sin funcionar, sin candados y con cables expuestos a la intemperie, tanque N° 3 (sector viviendas tetrafamiliares), trabaja a media capacidad, puesto que no se llena a plenitud debido a que una de sus válvulas de llenado esta obstruida, las paredes del tanque presentan mohos y malos olores, tanque N° 4 (parte este del urbanismo), se observó que solo se construyó la torre de elevación del mismo, la caseta y la perforación del pozo profundo, en atención a los criterios establecidos en las Normas Sanitarias para el Proyecto, Construcción, Ampliación y Mantenimiento de las Instalaciones Sanitarias para Desarrollos Urbanísticos (Gaceta Oficial N° 4.103 Extraordinario de fecha 02-06-89), referidas entre otras a los estanques de almacenamiento de agua potable, específicamente los capítulos II y V relativos al suministro de agua potable y de los estanques de almacenamiento, los artículos 14, 21, 60, 74 y 76, indican: “(...)La calidad del agua a suministrar deberá satisfacer los requisitos establecidos en la Normas Sanitarias de Calidad del Agua...”; “Los estanques de almacenamiento, las tuberías, plantas de tratamiento y otras obras, complementarias para el abastecimiento de agua potable que no hayan sido puestas en servicio o que por cualquier causa hubieren estado fuera de servicio, deberán ser sometidos a desinfección”; (...)“Los estanques de almacenamiento de agua potable, deberán ser inspeccionados regularmen-

te, al menos una vez cada 6 meses, para comprobar su adecuado estado de funcionamiento y operación(...). Así mismo, las Normas de Calidad del Agua Potable (NCAP), Gaceta Oficial N° 36.395 de fecha 13-02-98 señalan: “La calidad de agua potable deberá ser adecuada para el uso y consumo humano, tales como ingestión, preparación de alimentos, aseo personal y para el funcionamiento de las piezas sanitarias. El suministro deberá ser en cantidad y presión suficiente y de forma permanente las 24 horas del día. Deberá someterse a tratamiento de potabilización, (...)”. Situaciones estas que evidencian la falta de supervisión, fiscalización y mantenimiento en tales obras, creando un problema de suministro de agua potable y alto riesgo para la salud de los habitantes de la urbanización, en vista de que esta población podría consumir agua sin el debido tratamiento bacteriológico.

Se observó, que se encuentran invadidas 20 unidades habitacionales correspondientes a las viviendas tetrafamiliares (etapa II) identificadas con los números: 1060, 1061, 1079, 1080, 1085, 1086-C, 1087, y N° 1088 al N° 1096, así como las viviendas (etapa I) identificadas con los números: 670, 674, 669 y 671. Tal situación se debe a que algunos adjudicatarios no cumplieron con lo establecido en la cláusula primera, de los certificados de adjudicación (año 2006) que indica: “(...) El adjudicatario se compromete a ocupar el inmueble en un lapso no mayor de 10 días hábiles, después de recibido el presente certificado (...)” y otros a razón de la demora en el otorgamiento de certificados de adjudicación por parte del extinto FONDUR. No obstante, **el artículo 155**, de la LRPVH, indica: “Se prohíbe las invasiones u ocupaciones ilegales de terrenos públicos o privados por parte de personas naturales o jurídicas, en atención a lo establecido en el artículo 115, de la CRBV. El Estado no dará beneficio o garantía alguna a las personas naturales o jurídicas que realicen invasiones u ocupaciones ilegales de tierras, en contravención con lo dispuesto en la presente Ley y su Reglamento (...)”. Así mismo, el artículo 80, de la citada LRPVH indica: “La invasión u ocupación de terrenos públicos o privados por parte de personas naturales o jurídicas impide el disfrute de los beneficios previstos en la presente Ley (...). Los entes públicos de carácter nacional, estatal o municipal no formalizaran en ningún caso la propiedad de las viviendas o terrenos ocupados ilegalmente”. Además, la cláusula 5 de

los referidos certificados de adjudicación (años 2005 y 2006) señala: “El adjudicatario no podrá bajo ningún concepto, so pena de revocación inmediata del presente instrumento y de cualquier otra negociación que respecto al inmueble FONDUR hubiere celebrado con el mismo y sin declaratoria judicial previa, realizar algunas de las siguientes actuaciones: vender, ceder o traspasar, arrendar dar en comodato, abandonar o dar en cuido a terceros el inmueble que le ha sido asignado por esta Institución, (...)”. Tal situación evidencia incumplimiento por parte de algunos adjudicatarios de las viviendas, al considerarse estos propietarios de dichos inmuebles, toda vez que no se había formalizado el contrato definitivo de compra-venta por parte de FONDUR.

Conclusiones

Del análisis efectuado por esta Contraloría General a los aspectos presupuestarios, administrativos y técnicos a los contratos de obras suscritos para la ejecución del desarrollo urbanístico “Villas del Pilar”, ejecutado por el extinto FONDUR, se observaron situaciones que no se ajustan a la normativa legal, como ausencia de un sistema de seguimiento y control presupuestario de los recursos. Igualmente, se constató debilidades en la supervisión y control de proyectos y contratos de obras, tales como: ausencia de los proyectos de ingeniería de las obras del desarrollo urbanístico y la constancia de habitabilidad exigible para la protocolización de sus viviendas; anticipos contractuales concedidos a los contratistas por Bs.F. 29,71 millones, faltando por amortizar Bs.F. 5,67 millones.

Igualmente, en la inspección *in situ* de la obra, se observaron fallas tanto a nivel de urbanismo y viviendas, tales como: hundimientos muy pronunciados del asfaltado a nivel de la vialidad; colapso de tuberías de aguas blancas y aguas negras, daños en los techos machihembrados, tejas de arcilla despegadas; grietas y filtraciones en pisos y paredes; desperfectos en instalaciones eléctricas; tuberías de aguas negras tapadas. Por otro lado, 50 viviendas carecen de los servicios de aguas blancas, asimismo, se constató que los adjudicatarios de las viviendas carecen de agua potable, a pesar que en los terrenos del referido desarrollo urbanístico existen 4 pozos profundos y 4 tanques metálicos cilíndricos elevados, toda vez que trabajan a media capacidad, faltando la instalación de equipos y la conclusión el tanque N° 4.

Recomendaciones

En Gaceta Oficial N° 39.235 de fecha 05-08-2009, se encomendó a la FMH, la ejecución administrativa y seguimiento de los proyectos de desarrollos habitacionales que se encontraban bajo la supervisión y control de la U.O.E-FONDUR, entre los que se incluye el desarrollo habitacional “Villas del Pilar”, ejecutado por el extinto FONDUR y en atención a las observaciones contenidas, en el presente informe esta Contraloría General de la República recomienda a la FMH:

- Implementar mecanismos de control interno que faciliten una adecuada vinculación entre lo planificado y lo presupuestado a través de un sistema de seguimiento y control presupuestario de los recursos, a fines de garantizar la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información presupuestaria.
- Iniciar acciones dirigidas a complementar la documentación del referido desarrollo urbanístico, exigida en la LOOU y su reglamento y demás documentos señalados en las ordenanzas municipales, tales como: constancia de habitabilidad (exigible para la protocolización de las viviendas), certificación de los servicios públicos (agua, luz, gas), y certificación de cumplimiento de las variables urbanas.
- Ejercer acciones necesarias en un lapso perentorio, a fin de recuperar el monto por Bs.F. 5,67 millones otorgado como anticipo contractual el cual no ha sido amortizado y notificar a este Organismo Contralor las acciones emprendidas en un lapso de 30 días.
- Iniciar acciones dirigidas a reparar y concluir las obras relacionadas con el desarrollo urbanístico “Villas del Pilar”, a fines de contribuir en la calidad de vida de sus habitantes, las cuales deberán ejecutarse de acuerdo a las normas, especificaciones y procedimientos técnicos vigentes aplicables a la ejecución de las obras.
- Resolver la problemática existente con el suministro del tanque de agua potable, para garantizar a los habitantes del referido desarrollo urbanístico el suministro del vital líquido en las condiciones de salubridad exigible de acuerdo al artículo 83 de

la CRBV, así como, lo establecido en las normas sanitarias vigentes.

- Establecer e implementar un plan de mantenimiento correctivo y preventivo, así como, orientar técnicamente a la comunidad con los mecanismos necesarios que permitan conservar y mantener las obras ejecutadas en el desarrollo urbanístico “Villas del Pilar”, en el marco de la participación ciudadana.

FONDO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO (FONDUR)

CONTRATO DE OPCION COMPRA-VENTA

El extinto FONDUR, fue creado mediante Ley (Gaceta Oficial N° 30.790 de fecha 09-09-75), como un instituto autónomo con personalidad jurídica, autonomía funcional y patrimonio propio, distinto e independiente de la República. Fue suprimido el 31-07-2008 Decreto N° 5.910 de la Ley de Supresión y Liquidación de FONDUR, (Gaceta Oficial N° 38.833 de fecha 04-03-2008). Las obras del desarrollo habitacional que estaban a cargo de la Gerencia de Proyectos y Construcción del extinto Fondo, posteriormente quedaron bajo la coordinación de la Unidad Operativa de Ejecución (UOE)-FONDUR, creada el 18-01-2008 mediante Resolución N° 008 del 18-01-2008, (Gaceta Oficial N° 38.853 de fecha 18-01-2008). Desde el 09-07-2009 el citado desarrollo habitacional se encontraba bajo la responsabilidad del Ministerio del Poder Popular para las Obras Publicas y Vivienda (MOPVI), actual Ministerio del Poder Popular para Vivienda y Hábitat (MPPVH).

El conjunto residencial “Santa Eduviges”, se encuentra ubicado en la ciudad de Cumaná, Estado Sucre, específicamente en la Av. Cancamure prolongación vía San Juan de Macarapana, sector Salibar, mejor conocido como sector Club de Campo, parroquia Altagracia, municipio Sucre del estado Sucre. El lote de terreno del citado conjunto residencial cuenta con un área total de 2,90 hectáreas (HAS), según documento protocolizado el 17-02-2006 bajo el N° 21, folios 133 al 137, tomo 16, protocolo primero ante la oficina subalterna de registro público del Municipio Sucre, Estado Sucre. El conjunto residencial consta únicamente de 96 viviendas (distribuidas en 5 macromanizaciones) tipo bifamiliar (pareadas) de un nivel sobre parcelas de 200 m2 de terreno y 80 m2 de construcción.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se circunscribió a evaluar la situación presupuestaria, administrativa y técnica del contrato de opción a compra venta suscrito por el extinto FONDUR para la adquisición de 96 parcelas con viviendas a construir en el conjunto residencial, así como, la situación legal de los adjudicatarios de las viviendas y el avance físico de los trabajos realizados, durante los años 2006 y 2007.

Observaciones relevantes

En el año 2006, a FONDUR le fueron aprobados recursos por Bs.F. 59.173.800,00 millones, dirigidos principalmente a su supresión y liquidación, destinándose a la partida 4.04 Bs.F. 1.500.000,00 millones (2,53%). Y en el año 2007, le aprobaron recursos por Bs.F. 68.835.800,00 millones, otorgados con el fin de llevar a cabo su proceso de supresión y liquidación, destinándose a la partida 4.04 activos reales por Bs.F. 481.500,00 mil (0,70%), sin detallar en los citados años los proyectos incluidos en el presupuesto de ingresos y egresos, ni las obras para las cuales serían destinadas dichas asignaciones, lo que imposibilitó determinar la cantidad de los recursos presupuestarios utilizados para la ejecución de las obras del referido conjunto residencial “Santa Eduvigés”, situación debida a fallas en la planificación del presupuesto de FONDUR. No obstante, el artículo 2 del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público sobre el Sistema Presupuestario (Gaceta Oficial N° 5781 Extraordinario de fecha 12-08-2005), señala “Los órganos y entes sujetos a la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, formularan la técnica de la elaboración del presupuesto por programas y categorías equivalentes a programas, subprogramas, proyectos, actividades y obras y la aplicaran en las restantes etapas o fases del proceso presupuestario...” y el artículo 3, literal “b”, de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97 establece: “Debe garantizarse la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información presupuestaria, financiera administrativa y técnica”. Asimismo, no se logró determinar el monto total de los recursos presupuestarios asignados al citado desarrollo habitacional, debido a que los documentos requeridos

no fueron suministrados por la UOE-FONDUR, limitando conocer los recursos asignados y pagos efectivamente realizados con cargo a los contratos suscritos para la ejecución de las obras, a los fines de determinar la sinceridad de las operaciones realizadas, constatar el cumplimiento de los procedimientos previstos en la normativa legal que rige en materia de planificación y control presupuestario y conocer con exactitud si la construcción del citado desarrollo habitacional, se efectuó bajo los principios de eficiencia, eficacia y economía.

El lapso de ejecución de las obras del contrato de opción a compra-venta (suscrito el 22-05-2006 por un lapso de 8 meses, hasta el 22-01-2007), se encuentra vencido desde el 22-01-2007, sin embargo, de acuerdo a la inspección realizada *in situ*, la obra se encuentra ejecutada en 94,79%, faltando por concluir 4 viviendas identificadas con los números: 93, 94, 95 y 96, de las cuales 3 números: 93, 94 y 95 presentan un avance del 75,00%. Es de indicar que la obra se paralizó en fecha 09-02-2008, sin embargo, hasta a julio 2009, no se había reiniciado la conclusión de la misma, acotando que de acuerdo a lo señalado en la comunicación UOE-FONDUR-2008-858 de fecha 29-08-2008, suscrita por la referida Unidad, el monto del contrato de la opción a compra-venta por Bs.F. 10,55 millones fue cancelado en su totalidad a la empresa contratista. Lo que evidencia debilidades por parte del ente contratante, en cuanto al control, supervisión y fiscalización de la obra, toda vez que las viviendas debieron entregarse en condiciones de habitabilidad con todos los servicios básicos en pleno funcionamiento de acuerdo a los lapsos establecidos en la cláusula 2 del citado contrato.

No se evidenciaron en el expediente del contrato los documentos siguientes: presupuesto original de las obras de urbanismo, solo se evidenció el presupuesto relacionado con la ejecución de las 96 viviendas; análisis de precios unitarios de las partidas de urbanismo y viviendas; cronograma de ejecución de la obra (original y modificados); d) Las modificaciones del presupuesto (aumentos, disminuciones), actas de ejecución de obras (inicio, paralización, reinicio, prórrogas, terminación), valuación de anticipo otorgado por Bs.F. 5.279.999,99 millones (equivalente al 50% del contrato), ni la respectiva fianza de fiel cumplimiento por

Bs.F. 10.559.999,99 millones (equivalente al 10% del contrato), establecidas en la cláusula 5 del citado contrato, y las valuaciones y mediciones de obra no están debidamente conformadas por la inspección del ente contratante. Tal situación se debió a que no se evidenció un expediente conformado del citado contrato y al desconocimiento del personal de la UOE-FONDUR en la ubicación de la citada documentación, no obstante que la misma debía reposar en los archivos de la Gerencia de Proyectos y Construcción de FONDUR; en este sentido, el artículo 15, de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5096 Extraordinario de fecha 16-09-96, indica: “El contratista mantendrá y conservará ordenadamente en el sitio de la obra y estarán a disposición del ente contratante (representante del ente contratante es el ingeniero inspector, artículo 41, de la referidas CGCEO, en forma incondicional copia de todos los planos, especificaciones particulares y del presupuesto original, así como, los registros de las planillas de mediciones y copia de las valuaciones conformadas”. En lo que respecta a las fianzas de anticipo y fiel cumplimiento, los artículos 53 y 10, de las citadas CGCEO indican: “(…) Para proceder a la entrega del anticipo, el contratista deberá presentar una fianza de anticipo por el monto establecido en el documento principal, emitida por una compañía de seguros o institución bancaria de reconocida solvencia, a satisfacción del ente contratante y según texto elaborado por este, dentro del lapso de inicio de la obra (...)” y “Para garantizar el cumplimiento de todas las obligaciones que asume según el contrato, el contratista deberá constituir antes de la suscripción del contrato, una fianza de fiel cumplimiento otorgada por un instituto bancario ó una empresa de seguros, a satisfacción del ente contratante de acuerdo al texto elaborado por éste y hasta por la cantidad que se indique en el documento principal. Dicha fianza deberá ser solidaria y constituida mediante documento autenticado o registrado (...)”. Por otra parte, el artículo 23, literales “a” y “b”, de las citadas NGCI indican: “Los documentos deben contener información completa exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico u otro sistema de archivo que facilite su oportuna localización y conservarse durante el tiempo estipulado legalmente y las autoridades competentes del organismo u entidad adoptaran las medidas necesarias para salvaguardar y proteger los documentos contra in-

condio, sustracción o cualquier otro riesgo” y “Todas las transacciones, operaciones presupuestarias, financieras y administrativas, deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa, correspondiéndole a las máximas autoridades del organismo (Junta Directiva) adoptar las medidas necesarias para salvaguardar y proteger los documentos contra sustracción o cualquier otro riesgo”, asimismo, los artículos 35 y 36, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001, definen el sistema de control interno y confieren a las máximas autoridades jerárquicas de cada ente, la responsabilidad de organizar, establecer y evaluar el sistema de control interno, en concordancia, con los artículos 11 y 14, del Reglamento de la LOCGRSNCF, (Gaceta Oficial N° 39.240 de fecha 12-08-2009), referidos a los objetivos del control fiscal y la responsabilidad de las máximas autoridades jerárquicas respecto al control interno. Lo que evidencia fallas de control interno en los procesos efectuados por el extinto FONDUR, al no ejercer un adecuado control y oportuna supervisión sobre el contrato a su cargo, al no exigirle a la empresa la entrega oportuna de la documentación que garantice sus obligaciones contractuales, ni permitirle evaluar la sinceridad del proceso de ejecución de la obra desde su inicio hasta su finalización.

El conjunto residencial se encuentra ejecutado en 94,79%, no obstante, cabe señalar lo siguiente: no se han ejecutado las obras de drenaje y telefonía, de un total de 96 viviendas se han ejecutado y entregado a sus adjudicatarios 92. Las 4 viviendas restantes presentan las siguientes condiciones: números: 93, 94 y 95, se encuentran ejecutadas en 75,00%, faltan por instalar piezas sanitarias y eléctricas, cerámicas en pisos y paredes (cocina y baños), instalación de puertas y ventanas y colocación de tejas sobre el manto asfáltico, la vivienda número: 96 ejecutada en un 15,00%, es decir, solo se ha construido la estructura, y está por concluir: sobrepiso, paredes e (con frisos interno y externo), instalación de piezas (sanitarias y eléctricas), así como cerámica en pisos y paredes (cocina y baños), instalación de puertas y ventanas (con sus respectivos marcos) y la colocación del techo en madera machihembrada con su respectivo manto asfáltico y tejas. Por otra parte, se observaron fallas en la ejecución de las obras tales como: hundimientos muy

pronunciados del asfaltado a nivel de la vialidad, aceras, brocales y cunetas, rotos, desplazados y/o deteriorados, claraboyas ubicadas en los baños colocadas al ras del muro de concreto sobre la cual se apoya, aguas empozadas en las intersecciones de las calles. En consecuencia la empresa paralizó desde el 13-11-2007, la ejecución de las obras para la construcción de estas 4 viviendas, reiniciándolas el 06-02-2008 y las suspendió nuevamente el 09-02-2008, omitiendo las instrucciones indicadas por el ingeniero inspector. Estos detalles se encuentran reflejados en los informes mensuales y reportes semanales de la inspección de la obra en el periodo 18-04-2007 al 30-01-2009, al respecto, los artículos 40 y 74, de las citadas CGCEO señalan: “El ente contratante ejercerá el control y la fiscalización de los trabajos que realice el contratista para la ejecución de la obra” y “El contratista será el único responsable por la buena ejecución de la obra (...)”. Lo que evidencia un marcado deterioro en el urbanismo y el incumplimiento por parte del contratista de las obligaciones establecidas en la ejecución de dichas obras.

Los habitantes del conjunto residencial, no cuentan con el título de propiedad de sus viviendas, únicamente poseen un certificado de adjudicación otorgado por el extinto FONDUR, cabe señalar que de un total de 96 adjudicatarios sólo 92 poseen tal certificado de adjudicación de viviendas, en consecuencia: no se ha protocolizado el documento definitivo de compra venta de las 96 parcelas con viviendas del citado conjunto residencial, el terreno es propiedad de una empresa, y la construcción de 4 viviendas se encuentra paralizada desde el 09-02-2008; al respecto, las cláusulas 2 y 6, del certificado de adjudicación señalan: “Queda entendido que ambas partes (adjudicatario/FONDUR) deberán con posterioridad a la entrega del presente certificado, formalizar la negociación a través de la celebración de un contrato de venta a plazo en las condiciones y demás especificaciones que así considere oportunas FONDUR, en el momento que este lo requiera, en el cual el adjudicatario se comprometa a cancelar el costo de la vivienda a través de pagos mensuales y consecutivos previamente convenidos con esta Institución” y “FONDUR se encargará de tramitar la titularidad del terreno sobre la cual se levanta la construcción de el Conjunto Residencial “Santa Eduviges” y posteriormente a ello realizará todo lo conducente a los

efectos de formalizar la negociación de venta sobre el inmueble que le ha sido asignado así como del terreno en el cual se encuentra construido”. Lo que no garantiza a los adjudicatarios, la propiedad de las viviendas, al no contar con el documento que los acredite ante registro mercantil competente como propietarios de las mismas, de manera que no solo detenten la posesión sino la propiedad del inmueble, incidiendo negativamente en la consecución del derecho social, así como lo previsto en el artículo 82, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), Gaceta Oficial N° 36.860 de fecha 30-12-99, referido a que toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias, es de indicar que en la Resolución N° 107 del extinto MOPVI (Gaceta Oficial N° 39.263 de fecha 14-09-2009), se establecieron los lineamientos para regular la condición legal y presupuestaria de las viviendas que fueron adjudicadas por el estado y construidas con recursos del Fondo de Aportes del Sector Público (FASP) correspondiente a los proyectos aprobados entre el período 1999-2008. Quedando como encargado de la supervisión y ejecución de dicha Resolución el Banco Nacional de Vivienda y Hábitat (BANAVIH).

Conclusiones

Del análisis efectuado por esta Contraloría General a los aspectos presupuestarios, administrativos y técnicos del contrato de opción a compra-venta suscritos para la adquisición de 96 parcelas con viviendas del conjunto residencial “Santa Eduviges”, ubicado en Cumaná, Estado Sucre, ejecutado por el extinto FONDUR, se observaron situaciones que no se ajustan a la normativa legal vigente, entre las que se destacan: ausencia de un sistema de seguimiento y control presupuestario de los recursos, debilidades en la supervisión y control del contrato de opción a compra-venta, relacionado con la falta de documentos tales como: presupuesto original de urbanismo; análisis de precios unitarios de las partidas de urbanismo y viviendas; cronograma de ejecución de la obra (original y modificados), modificaciones del presupuesto (aumentos, disminuciones), actas de ejecución de obras (inicio, paralización, reinicio, prórrogas, terminación), que certifiquen la ejecución de

las mismas; fianzas de anticipo por Bs.F. 5,27 millones y de fiel cumplimiento por Bs.F. 1,05 millones, valuaciones de obras que certifiquen la cantidad cancelada por Bs.F. 10,55 millones a la empresa contratista, y valuaciones y mediciones de ejecución de obras. Por otra parte, este Organismo Contralor, observa que los habitantes del referido conjunto residencial no cuentan con el título de propiedad de sus viviendas, únicamente poseen un certificado de adjudicación. En inspección *in situ*, se observaron obras inconclusas de 4 viviendas y deterioro en la construcción de las obras de urbanismo tales como: hundimientos muy pronunciados del asfaltado a nivel de la vialidad; aceras, brocales y cunetas, desplazados y/o deteriorados y aguas empozadas en las intersecciones de las calles, igualmente, se observó falta de mantenimiento con el constante deterioro de las obras ejecutadas e incremento de los costos asociados a las reparaciones a realizar.

Recomendaciones

En razón de que en fecha 09-07-2009, la extinta UOE de FONDUR, con ocasión del cierre definitivo de las Secciones de Administración y Ejecución de Obras, efectuó la entrega de los expedientes de obras cerrados al entonces MOPVI, actual MPPVH, entre los que se incluye el desarrollo habitacional “Santa Eduviges”, ejecutado por el extinto FONDUR y en atención a las observaciones contenidas en el presente informe, esta Contraloría General de la República recomienda al Ministerio:

- Implementar mecanismos de control interno que faciliten una adecuada vinculación entre lo planificado y lo presupuestado, a través de un sistema de seguimiento y control presupuestario de los recursos, a los fines de garantizar la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información presupuestaria.
- Iniciar las acciones dirigidas a complementar y resguardar la documentación del referido desarrollo habitacional Santa Eduviges, a fin de garantizar la suficiente documentación justificativa, así como las valuaciones que certifiquen la amortización del anticipo contractual por Bs.F. 5,27 millones y notificar a este Organismo Contralor de las acciones emprendidas en un lapso de 30 días.
- Empezar en un lapso perentorio las acciones dirigi-

das a concluir las 4 viviendas del conjunto residencial, a los fines de contribuir en la calidad de vida de sus habitantes, las cuales deberán ejecutarse de acuerdo a las normas, especificaciones y procedimientos técnicos vigentes aplicables a la ejecución de las obras y al cumplimiento de las variables urbanas fundamentales.

- Establecer e implementar plan de mantenimiento correctivo y preventivo, relacionado con el mejoramiento de la vialidad, así como, orientar técnicamente a la comunidad con los mecanismos necesarios que permitan conservar y mantener las obras ejecutadas en el referido conjunto residencial, dentro del marco de participación ciudadana.
- El Ministerio conjuntamente con el (BANAVIH) deberá proceder a realizar las gestiones necesarias a fin regularizar la condición legal y presupuestaria de los adjudicatarios de las viviendas, las cuales fueron adjudicadas por el Estado, a los fines de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 82 de la CRBV y a la Resolución N° 107 del MOPVI, relacionado con los lineamientos para regular la condición legal y presupuestaria de las viviendas adjudicadas por el Estado durante los años 1999 al 2008.

FONDO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO (FONDUR)

CONTRATO DE OBRAS

El extinto FONDUR, fue creado mediante Ley (Gaceta Oficial N° 30.790 de fecha 09-09-75), como un instituto autónomo con personalidad jurídica, autonomía funcional y patrimonio propio, distinto e independiente de la República. Fue suprimido el 31-07-2008, mediante (Decreto N° 5.910 de la Ley de Supresión y Liquidación de FONDUR, Gaceta Oficial N° 38.833 de fecha 04-03-2008). Las obras del citado desarrollo habitacional estaban a cargo de la Gerencia de Proyectos y Construcción del extinto Fondo, posteriormente quedaron bajo la coordinación de la UOE-FONDUR, creada el 18-01-2008, Resolución N° 008 de fecha 18-01-2008 (Gaceta Oficial N° 38.853 de fecha 18-01-2008). Desde el 09-07-2009 el citado desarrollo habitacional se encontraba bajo la responsabilidad del entonces Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda (MOPVI), actual Ministerio del Poder Popular para Vivienda y Hábitat (MPPVH).

El desarrollo habitacional “Rosario de Paya”, ubicado en el sector Rosario de Paya, Turmero, parroquia Arévalo Aponte, municipio Santiago Mariño del estado Aragua, cuenta con 112 viviendas unifamiliares pareadas (bifamiliares), ejecutadas sobre una losa de fundación de concreto armado y estructura metálica (vigas, columnas y techo) con paredes de bloques y techo en madera machihembrada, cubierto con manto asfáltico y tejas de arcilla criolla, los pisos y paredes (baños y cocina parcial) recubiertos en cerámica nacional, tienen 3 habitaciones, 2 baños, sala, comedor, cocina, porche y puesto de estacionamiento.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a la evaluación de 3 contratos de obras suscritos durante el año 2006 por el extinto FONDUR, 2 de los cuales corresponden a la culminación de viviendas y uno al movimiento de tierras, en el citado desarrollo habitacional.

Observaciones relevantes

Para el año 2006, al extinto FONDUR le aprobaron recursos por Bs.F. 59,17 millones dirigidos principalmente a su supresión y liquidación, destinándose a la partida 4.04 Activos Reales, es decir, para la ejecución de obras Bs.F. 1,50 millones (2,53%), sin detallar las obras para las cuales serían destinadas dichas asignaciones, lo que imposibilitó determinar la cantidad de los recursos presupuestarios utilizados para la ejecución del desarrollo habitacional Rosario de Paya. Situación debida a fallas en la planificación del presupuesto del extinto FONDUR. No obstante, el artículo 2 del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, Sobre el Sistema Presupuestario (Gaceta Oficial N° 5.781 Extraordinario de fecha 12-08-2005) señala: “Los órganos y entes sujetos a la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, formularan la técnica de la elaboración del presupuesto por programas y categorías equivalentes a programas, subprogramas, proyectos, actividades y obras y la aplicaran en las restantes etapas o fases del proceso presupuestario (...) y el artículo 3, literal “b” de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97 establece: “Debe garantizarse la

exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información presupuestaria, financiera administrativa y técnica”. Asimismo, no se logró determinar el monto total de los recursos presupuestarios asignados al citado desarrollo habitacional, debido a que los documentos requeridos no fueron suministrados por la extinta UOE-FONDUR, limitando conocer los recursos asignados y pagos efectivamente realizados con cargo a los contratos suscritos para la ejecución de las obras, a los fines de determinar la sinceridad de las operaciones realizadas, constatar el cumplimiento de los procedimientos previstos en la normativa legal que rige en materia de planificación y control presupuestario y conocer con exactitud si la construcción del citado desarrollo habitacional, se efectuó bajo los principios de eficiencia, eficacia y economía.

No se evidenciaron en el expediente del contrato los documentos siguientes: proyectos (memorias descriptivas, cálculos, planos) relacionados con la ejecución de las viviendas y del urbanismo; la certificación de servicios públicos; ni la constancia de cumplimiento de variables urbanas fundamentales (permiso de construcción) y de habitabilidad del citado desarrollo habitacional. Siendo los mismos un requisito enmarcado dentro de los documentos técnicos para la contratación de obras. Con respecto a los proyectos de obras, el artículo 80 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU), Gaceta Oficial N° 33.868 de fecha 16-12-87, indica: “La realización de urbanizaciones y edificaciones requerirá la existencia de un proyecto, elaborado por profesionales competentes según la ley de la materia, quienes responderán por la correspondencia del proyecto con las normas y procedimientos técnicos aplicables, los artículos 77 y 78 del Reglamento de la LOOU, (Gaceta Oficial N° 34.678 de fecha 19-03-91) y con las variables urbanas fundamentales (artículos 86 de la LOOU y 60 del Reglamento de la LOOU) ...”, en concordancia con el artículo 72 del Reglamento de la LOOU señala “Los proyectos de urbanizaciones o edificaciones deberán contener, con precisión suficiente para su ejecución, todos los elementos y características de la obra, determinados según las normas y procedimientos técnicos aplicables. Igualmente, deberán ajustarse a las variables urbanas fundamentales y a las demás regulaciones contenidas en

los Planes de Desarrollo Urbano Local, las ordenanzas y otras normas legales o sublegales, nacionales o municipales (...). Para la certificación de servicios públicos, el artículo 84 de la LOOU indica: “(...) en ningún caso, podrá iniciarse la construcción de las obras sin haberse obtenido previamente la constancia a que se refiere el artículo 85 (constancia de certificación de variables urbanas), ...”, en concordancia, con los artículos 68 y 69 del Reglamento de la LOOU señalan: “Previamente al inicio de las construcción de urbanizaciones y edificaciones deberán obtenerse las certificaciones de la capacidad de suministro de los correspondientes servicios públicos provistos por el ente respectivo. (...)” y “Los servicios sobre los cuales deberá obtenerse la certificación a que se refiere el artículo anterior serán los de agua potable aguas negras y electricidad, como servicios básicos esenciales a toda urbanización o edificación. Además, deberá obtenerse la certificación correspondiente a los demás servicios que sean exigidos por las respectivas ordenanzas municipales según el tipo y características de la urbanización o edificación”. Para la constancia de habitabilidad, el artículo 236 de la Ley de Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (LRPVH), Gaceta Oficial N° 38.204 de fecha 08-06-2005, señala: “Es mandato expreso de esta Ley, que para el momento de la entrega de la vivienda, esta debe cumplir con todos los requisitos de habitabilidad, servicios de infraestructura, equipamiento y demás servicios de índole comunitario y cualquier otro que determine el reglamento de esta Ley” y a lo indicado en el citado artículo 23 (literal b) de las NGCI. Situación debida a que no existe un expediente, el cual debe contener toda la información básica del citado desarrollo habitacional. Lo que evidencia que el no contar con los referidos permisos de construcción, habitabilidad, que no hay constancia de que el proyecto urbanístico se ajustó a las variables urbanas establecidas y el cumplimiento de las normas técnicas, urbanísticas y de seguridad estipulado en las leyes venezolanas.

El extinto FONDUR le otorgó al contrato N° CJ-C-06-074, por concepto de anticipo contractual Bs.F. 1,69 millones y al 15-05-2009, ha amortizado Bs.F. 1,68 millones faltando por amortizar Bs.F. 12.898,54. Al respecto, el artículo 53 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución

de Obras (CGCEO), Decreto N° 1.417, (Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario de fecha 16-09-96), establece: “(...) A los fines de amortizar progresivamente el monto del anticipo concedido hasta su total cancelación, el Ente Contratante establecerá el porcentaje a deducirse de cada valuación a pagar al Contratista”. Debido a fallas en el seguimiento y supervisión en la ejecución del contrato de obras. Situación que evidencia que el extinto FONDUR, no ejerció los mecanismos contemplados en la normativa vigente, a los efectos de proteger y salvaguardar su patrimonio a objeto de recuperar los saldos de los anticipos no amortizados, limitando la inversión de los recursos retenidos por las empresas en la construcción de obras nuevas.

Los adjudicatarios de las viviendas carecen del suministro de agua potable en forma continua, abasteciéndose a través de camiones cisternas y envases, entre otros, sin las mínimas condiciones de salubridad. Debido a que la urbanización no cuenta con un sistema de abastecimiento adecuado que garantice el suministro de agua. Los artículos 14 y 17 de las Normas Sanitarias para el Proyecto, Construcción, Ampliación y Mantenimiento de las Instalaciones Sanitarias para Desarrollos Urbanísticos (Gaceta Oficial N° 4.103 Extraordinario de fecha 02-06-89) indican: “En todo desarrollo urbanístico deberá suministrarse agua potable para uso en las parcelas destinadas a construcción de edificaciones y en las áreas definidas de uso público en cantidad suficiente y de forma permanente, para llevar a cabo las actividades que en ello este permitido realizar. La calidad del agua a suministrar deberá satisfacer los requisitos establecidos en las Normas Sanitarias de Calidad del Agua (...)” y “Los sistemas de abastecimiento de agua para los desarrollos urbanísticos deberán proyectarse para garantizar el suministro de agua en la cantidad requerida, con servicio continuo, durante las 24 horas del día” y las Normas de Calidad del Agua Potable (NCAP), Gaceta Oficial N° 36.395 de fecha 13-02-98 señalan: “La calidad de agua potable deberá ser adecuada para el uso y consumo humano, tales como: ingestión, preparación de alimentos, aseo personal y para el funcionamiento de las piezas sanitarias. El suministro deberá ser en cantidad y presión suficiente y de forma permanente las 24 horas del día. Deberá someterse a tratamiento de potabilización, es decir, sometido a desinfección. Dicha agua deberá cumplir con

los requisitos microbiológicos, biológicos, organolépticos, físicos, químicos y reactivos que establecen las presentes normas”. Lo que constituye un alto riesgo para la salud de los habitantes del referido desarrollo habitacional ya que dicha población podría estar consumiendo agua cruda sin el debido tratamiento bacteriológico.

Se observaron fallas en las obras de urbanismo tales como: a) Hundimientos muy pronunciados del asfaltado a nivel de la vialidad; b) Ruptura, desplazamiento y deterioro de aceras, brocales y cunetas, c) El urbanismo carece de alumbrado público general (solamente una calle posee alumbrado) y de un cercado perimetral; d) Las tuberías de aguas negras, aguas blancas y electricidad están expuestas a nivel del asfaltado; e) El desarrollo habitacional colinda con una quebrada natural. Asimismo, las viviendas presentan las condiciones siguientes: a) El terreno sobre los cuales se apoyan las viviendas no está debidamente conformado, toda vez que no se hizo el debido confinamiento del material de relleno de la base; b) La altura de la losa de piso de cada vivienda es relativamente alta con respecto a las aceras y el pavimento del urbanismo; c) Las paredes de las viviendas muestran variación en la verticalidad, así como, grietas verticales y horizontales de aproximadamente 2 cms; d) Techos machihembrados se encuentran en malas condiciones con presencia de filtraciones, hongos y humedad, carecen de goteros en los bordes y/o están desprendidos, las tejas de arcilla de los techos se encuentran desprendidas; al respecto, no se evidenció en los contratos suscritos, la garantía de impermeabilización por un lapso de 5 años, tal como lo establece la cláusula décima (condiciones especiales del contrato de obras) y la Norma COVENIN 3400-98: Impermeabilización de Edificaciones. Tales situaciones se deben a que las empresas contratistas no cumplieron con las condiciones establecidas en los contratos de obras y normativas técnicas y a la falta de supervisión por parte del ente contratante, toda vez que el extinto FONDUR a la fecha de la entrega de las viviendas era el encargado del mantenimiento del desarrollo habitacional. Los artículos 40, 41, 45 (literal d) y 74 de las CGCEO señalan: “El ente contratante ejercerá el control y la fiscalización de los trabajos que realice el contratista para la ejecución de la obra”. “El representante del ente contratante en la obra será el ingeniero inspector, en ejercicio legal, que se designe al efecto”. “Son obligaciones del ingeniero inspector: (...)

fiscalizar los trabajos que ejecute el contratista y la buena calidad de las obras concluidas o en proceso de ejecución y su adecuación a los planos, a las especificaciones particulares, al presupuesto original o a sus modificaciones, a las instrucciones del ente contratante y a todas las características exigibles para los trabajos que ejecute el contratista” y “El contratista será el único responsable por la buena ejecución de la obra (...)”. Situaciones que evidencian la falta de supervisión, fiscalización y mantenimiento de tales obras, ya que las mismas presentan un marcado deterioro a nivel del urbanismo y en las viviendas, incidiendo negativamente en la gestión del extinto FONDUR, en el sentido de satisfacer la demanda de solicitud de viviendas de interés social, limitando el cumplimiento de los objetivos previstos en el artículo 82 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), Gaceta Oficial N° 36.860 de fecha 30-12-99, cuya enmienda (Gaceta Oficial N° 5.908 Extraordinario de fecha 19-02-2009) señala: “Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias. La satisfacción progresiva de este derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y el Estado en todos sus ámbitos (...)”.

Los habitantes del citado desarrollo habitacional, no cuentan con el título de propiedad de sus viviendas, únicamente poseen un certificado de adjudicación otorgado por el extinto FONDUR. Debido a que el Fondo no formalizó el contrato de venta de los citados inmuebles. Al respecto, los artículos 96 y 97 de la LOOU señalan: “Para la protocolización del documento de parcelamiento conforme a la Ley de Venta de Parcelas, se presentará ante la Oficina Subalterna de Registro correspondiente, junto con el mencionado documento y con destino al Cuaderno de Comprobantes, una copia de la constancia a que se refiere el artículo 85 (constancia de la certificación de las variables urbanas) sin perjuicio de los demás documentos que fija dicha Ley (...)”. “Para la protocolización de documentos de condominios de acuerdo con la Ley de Propiedad Horizontal, se presentara ante la Oficina Subalterna del Registro competente, junto con el mencionado documento y con destino al Cuaderno de Comprobantes, los planos de la obra y la constancia a que se refiere el artículo 85. Para las ventas primarias conforme a la citada Ley se

requerirá, además, copia de la constancia prevista en el artículo 95, la cual sustituirá al permiso de habitabilidad”, el artículo 154 de la LRPVH, indica: “Con el objeto de facilitar el financiamiento necesario para la adquisición, construcción (...), la República, los estados, los distritos metropolitanos, los municipios y sus entes descentralizados funcionalmente, concederán en propiedad o *enfiteusis*, mediante contrato inscrito en el Registro Subalterno correspondiente, (...)”. Asimismo, las cláusulas segunda y sexta del certificado de adjudicación (años 2004 y 2005) señala: “Queda entendido que ambas partes (Adjudicatario-FONDUR) deberán con posterioridad a la entrega del presente certificado, formalizar la negociación a través de la celebración de un contrato de venta a plazo en las condiciones y demás especificaciones que así considere oportunas FONDUR, (...)” y “FONDUR se encargará de tramitar la titularidad del terreno sobre la cual se levanta la construcción del desarrollo habitacional “Rosario de Paya” (...)”. La situación descrita, no garantiza a los adjudicatarios que allí residen, la propiedad de las viviendas, por cuanto no cuentan con el documento que los acredite ante el Registro competente como propietarios de las viviendas. En la Resolución N° 107 del extinto MOPVI (Gaceta Oficial N° 39.263 de fecha 14-09-2009), se establecieron los lineamientos para regular la condición legal y presupuestaria de las viviendas que fueron adjudicadas por el Estado y construidas con recursos del Fondo de Aportes del Sector Público (FASP) correspondiente a los proyectos aprobados entre los años 99 al 2008. Quedando como encargado de la supervisión y ejecución de dicha Resolución el Banco Nacional de Vivienda y Hábitat (BANAVIH).

Conclusiones

Del análisis efectuado por esta Contraloría General a los aspectos presupuestarios, administrativos y técnicos de los contratos de obras suscritos para la ejecución del citado desarrollo habitacional, ejecutado por el extinto FONDUR, se observaron situaciones que no se ajustan a la normativa legal, entre las que se destacan: fallas en la planificación del presupuesto, ausencia de un sistema de seguimiento y control presupuestario de los recursos asignados, debilidades en la supervisión y control de los contratos de obras, ausencia de los proyectos de ingeniería de las obras; ausencia de: actas definitiva. Anticipo contractual concedido al contrato

N° CJ-C-06-074 faltando por amortizar Bs.F. 12.898,54; los adjudicatarios no cuentan con el título de propiedad, ni con la constancia de habitabilidad exigible para la protocolización de las viviendas. Se observaron fallas en las obras de urbanismo y de las viviendas, carencia del suministro de agua potable, modificaciones a las fachadas de las viviendas por parte de los adjudicatarios, sin la debida autorización del extinto FONDUR y falta de mantenimiento con el constante deterioro de las obras ejecutadas e incremento de los costos asociados a las reparaciones a realizar.

Recomendaciones

En razón que en fecha 09-07-2009, la extinta Unidad Operativa de Ejecución de FONDUR (UOE-FONDUR), con ocasión del cierre definitivo de las Secciones de Administración y Ejecución de Obras, efectuó la entrega de los expedientes de obras cerrados al entonces MOPVI, actual MPPVH, entre los que se incluye el desarrollo habitacional “Rosario de Paya”, ejecutado por el extinto FONDUR y en atención a las observaciones contenidas en el presente Informe, esta Contraloría General de la República recomienda al Ministerio, lo siguiente:

- Implementar mecanismos de control interno que faciliten una adecuada vinculación entre lo planificado y lo presupuestado a través de un sistema de seguimiento y control presupuestario de los recursos, a los fines de garantizar la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información presupuestaria.
- Iniciar las acciones dirigidas a complementar y resguardar la documentación del referido desarrollo habitacional, a fin de garantizar la suficiente documentación justificativa, exigida en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU) y su Reglamento y demás documentos señalados en las ordenanzas municipales.
- Ejercer las acciones judiciales en un lapso perentorio en contra de la empresa contratista a fin de recuperar el monto por Bs.F. 12.898,54 que por concepto de anticipo contractual no ha sido amortizado.
- Coordinar con las autoridades competentes las acciones dirigidas a mejorar el suministro de agua potable de los habitantes del referido desarrollo habitacional.

- Establecer e implementar un plan de mantenimiento correctivo y preventivo, así como, orientar técnicamente a la comunidad con los mecanismos necesarios que permitan conservar y mantener las obras ejecutadas en el referido desarrollo habitacional.
- Debe iniciar las acciones dirigidas a reparar las obras relacionadas con el citado desarrollo habitacional, a los fines de contribuir en la calidad de vida de sus habitantes, las cuales deberán ejecutarse de acuerdo a las normas, especificaciones y procedimientos técnicos vigentes aplicables a la ejecución de las obras.
- El Ministerio conjuntamente con el BANAVIH deberá proceder a realizar las gestiones necesarias a fin regularizar la condición legal y presupuestaria de los adjudicatarios de las viviendas, a los fines de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 82 de la CRBV y a la Resolución N° 107 del extinto MOPVI, relacionado con los lineamientos para regular la condición legal y presupuestaria de las viviendas adjudicadas por el Estado durante los años 99 al 2008.

FUNDACIÓN FONDO NACIONAL DE TRANSPORTE URBANO (FONTUR)

PROGRAMA DE SUBSIDIO AL PASAJE ESTUDIANTIL

FONTUR, es una Fundación del estado Venezolano, creada mediante Decreto N° 1.827, (Gaceta Oficial N° 34.808 de fecha 27-09-91), integrada a la estructura general del Estado, es decir, forma parte de los entes descentralizados funcionalmente, creado bajo la forma de Derecho Público y constituido por las Normas de Derecho Privado, de conformidad con las previsiones contenidas en el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (Gaceta Oficial N° 5.891 Extraordinario de fecha 31-07-2008) y sujeto al control de este Máximo Organismo de Control, de conformidad con lo previsto en el artículo 9, numeral 10 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), la Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001, ello sin perjuicio del control que le corresponde ejercer a su Órgano de Control Fiscal Interno.

FONTUR tiene por objeto la promoción, financiamiento y ejecución de programas, proyectos y obras para el transporte urbano y suburbano, así como la rehabilitación y conservación mayor de la red vial principal del país, con el fin de contribuir a mejorar los niveles de vida de la población, en correspondencia con las estrategias de desarrollo y las políticas establecidas por el Ejecutivo Nacional, a través del extinto Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda (MOPVI), actual Ministerio del Poder Popular para Transporte y Comunicaciones, las cuales se enmarcan dentro de los parámetros siguientes: a) Identificar y negociar los recursos financieros de diversas fuentes con el objeto de canalizarlos hacia programas y proyectos de transporte urbano; b) Promover el financiamiento de programas y proyectos de transporte urbano destinados prioritariamente a los grupos de población de bajos recursos económicos; c) Prestar asistencia técnica especializada y promover el fortalecimiento institucional y la capacitación en el área de programas y proyectos de transporte urbano a las instituciones gubernamentales y no gubernamentales participantes en operaciones con la Fundación; d) Fomentar el desarrollo y la ejecución de técnicas, metodologías, sistemas y procedimientos, que sustenten la racionalización de los procesos de inversión y gastos en materia de transporte urbano; e) Las demás inherentes al objeto de la Fundación.

FONTUR está bajo la tutela del Ministerio del Poder Popular para Transporte y Comunicaciones, según Promulgación del Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional, en la (Gaceta Oficial N° 39.451 de fecha 22-06-2010). Está conformado por un Consejo Directivo, una Unidad de Auditoría Interna, un Presidente Ejecutivo, un Vicepresidente Ejecutivo, una Consultoría Jurídica, 8 gerencias asesoras y cinco gerencias operativas. Dentro de estas últimas está la Gerencia de Pasaje Estudiantil, la cual tiene asignado el Programa de Subsidio al Pasaje Preferencial Estudiantil.

El pasaje preferencial estudiantil fue establecido mediante el Decreto 1.549, (Gaceta Oficial N° 33.815, de fecha 30-09-87), como un beneficio para los estudiantes

que requieren del transporte público en las modalidades de por puesto periféricos, colectivo, urbano y extra urbano. Según Oficio N° 1254 de fecha 27-09-94 se asigna a FONTUR, la coordinación de todo lo concerniente al Programa Nacional del Pasaje Preferencial Estudiantil, a partir del 01-01-95. El objetivo general de la Gerencia de Pasaje Estudiantil consiste en dirigir controlar y evaluar el Programa Nacional de Compensaciones al Transporte Terrestre decretado por el Ejecutivo Nacional, mediante la planificación y coordinación de las actividades a realizar, la administración de los recursos asignados para su funcionamiento y operación, a fin de garantizar su efectividad y aplicación de la cobertura de la población a beneficiar a escala nacional.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a evaluar las asignaciones de FONTUR, para el Programa de Subsidio al Pasaje Estudiantil y verificar el cumplimiento de los extremos legales en la venta de boletos a los estudiantes y en los pagos a transportistas, durante los años 2005, 2006 y 2007.

Observaciones relevantes

El Programa de Subsidio al Pasaje Estudiantil presentó una ejecución física para el año 2005, en las metas de subsidio directo y subsidio indirecto del 211,11% y 165,64%, respectivamente, es decir, 111,11% y 65,64% por encima de las metas programadas y por concepto de ventas de boletos ejecutaron un 46,85% de lo programado. Sin embargo, este Órgano de Control evidenció una diferencia sustancial en la información reflejada en los reportes de ejecución presupuestaria de los meses de noviembre y diciembre de ese año, en metas físicas de estudiantes y unidades de transporte, al incrementarse de 3.780.000 a 7.979.865 estudiantes y de 19.460 a 32.233 unidades de transporte respectivamente, las cuales se originan de las bases de datos estudiantil y de transporte que mantiene la Fundación y no son susceptibles a cambios temporales, lo que repercute en la confiabilidad de la información presentada. Al respecto los artículos 35 de la LOCGRSNCF, 131 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gacetas Oficiales Nos. 37.978, 38.198 y 38.661 de fechas

13-07-2004, 31-05-2005 y 11-04-2007 respectivamente, así como el artículo 3, literal "b" de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, indican que el Sistema de Control Interno tiene por objeto asegurar la obtención de información presupuestaria, financiera y técnica, exacta, veraz, útil y oportuna para la toma de decisiones. Lo anterior es motivado a que la Gerencia de Presupuesto de la Fundación no ha ejercido un control eficiente sobre los cuadros de ejecución presupuestaria presentados a los entes que por ley le corresponde suministrarle. Lo expuesto anteriormente, trae como consecuencia que no se disponga de información confiable de manera oportuna, ya que la ejecución física reflejada no es real, lo que incide negativamente en la toma de decisiones de la alta gerencia de la Fundación.

No se evidenciaron las notas de entrega y actas de recepción de boletos, que soportan la entrega de 4.800.000 boletos al estado Zulia, documentos que permiten verificar la entrega satisfactoria de los boletos en la Coordinación de FONTUR en el estado Zulia. No obstante que el artículo 23 de las NGCI, establece que todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa. Asimismo, la documentación en referencia debe formar parte de los archivos que constituyen elementos clave del sistema de control interno, el cual es responsabilidad de la máxima autoridad jerárquica de cada ente, a los fines de que todas las transacciones estén respaldadas con suficiente documentación justificativa, de conformidad con lo establecido en los artículos 35 y 36 de la LOCGRSNCF. Esta situación es motivada a fallas en la implantación del sistema de control de boletería de la Fundación, y por ende no le permite a la institución contar con la información necesaria y con los soportes que demuestren la recepción de la boletería en blanco, con el objeto del registro, control y seguimiento de las operaciones relativas a la misma.

Al comparar la información suministrada por la Gerencia de Pasaje Estudiantil de FONTUR, relativa a la venta de boletería directa personalizada, durante el período comprendido desde el año 2005 hasta el año 2007, con la registrada en el documento denominado Control de Inventarios, suministrado por el área de Subsidio Di-

recto, dependencia adscrita a la mencionada Gerencia, se comprobó que difieren en el renglón de las ventas mensuales. Es de significar, que la fuente de la información de las ventas proviene de las empresas de servicios, contratadas por FONTUR para operar y administrar los diferentes puntos de venta y de acopio en el estado Zulia. Al respecto, los artículos 35 de la LOCGRSNCF, 131 de la LOAFSP, así como el artículo 3, literal “b” de las NGCI, indican que el Sistema de Control Interno tiene por objeto asegurar la obtención de información presupuestaria, financiera y técnica, exacta, veraz, útil y oportuna para la toma de decisiones, aunado al artículo 30 de las NGCI indica que como soporte de los sistemas y mecanismos de control interno se debe implantar y mantener un sistema de comunicación y coordinación que provea información relativa a las operaciones, confiable, oportuna, actualizada y acorde a las necesidades de los organismos. Lo anterior es motivado a la diferencia de criterios para el registro de las ventas de boletería entre la Coordinación del estado Zulia y el área de ventas, ambas dependencias de la Gerencia de Subsidio Directo. Lo que trae como consecuencia que la Fundación no cuente con información confiable relacionada con la venta de boletería directa personalizada el cual le permita llevar un adecuado control y seguimiento sobre los recursos asignados al programa, así como, las actividades que les compete ejercer a los Órganos de Control Fiscal.

En el control de inventarios de boletería directa personalizada en el estado Zulia durante los años 2005 al 2007, se evidenció que los rubros de inventario inicial y final de boletería presentan saldos negativos, y en los meses de abril, y septiembre hasta diciembre del año 2006 se presentó un inventario inicial inferior al inventario final del mes anterior.

Sin embargo, el Contrato de Servicio Administrativo de la Venta y Acopio de Boleto Directo Personalizado del Pasaje Preferencial Estudiantil en los estados Zulia y Falcón, suscrito entre FONTUR y la empresa de servicios, establece en el numeral 14 de la cláusula décima que la Contratista conviene en suministrar mensualmente a la Fundación y a la Coordinación del Estado, o en su defecto al funcionario que ésta designe, dentro de los cinco pri-

meros días hábiles de cada mes, los reportes correspondientes al material por centro de venta, donde se indique la cantidad de boletos suministrados, utilizados, vendidos, defectuosos, reversados y en inventario. Al respecto, los artículos 35 de la LOCGRSNCF, 131 de la LOAFSP y 3, literal “b” de las NGCI, indican que el Sistema de Control Interno tiene por objeto asegurar la obtención de información presupuestaria, financiera y técnica, exacta, veraz, útil y oportuna para la toma de decisiones. Situación motivada a la decisión de la Coordinación del estado Zulia de iniciar a partir del mes de abril del año 2006 con inventario distinto al inventario final del mes anterior. Lo que refleja debilidades de los mecanismos de control interno, lo que trae como consecuencia que la información generada carezca de exactitud, utilidad y oportunidad para la toma de decisiones.

La Gerencia de Apoyo a los estados, por medio de un control de inventarios, detectó en la coordinación del estado Zulia un faltante de 1.880.000 boletos directos personalizados en blanco, durante los meses de abril y mayo de 2006, cuyo valor de realización en los centros de acopio es de aproximadamente Bs.F. 846,00 mil. Sobre el particular, no se evidenciaron las acciones (civiles y penales) ejercidas por FONTUR orientadas a recuperar los montos productos del faltante, todo ello en detrimento del patrimonio de FONTUR. Sólo se observó que dicha Gerencia se limitó a solicitar información a la Coordinación del estado Zulia con respecto a las causas del faltante y los motivos por los cuales no habían informado esta situación. No obstante que según las funciones establecidas en el Manual de Organización de FONTUR, le corresponde a la Gerencia de Pasaje Estudiantil, controlar y calificar periódicamente el desarrollo de las actividades, comparar los resultados de las metas fijadas, analizar las diferencias y decidir los ajustes o modificaciones que se requieran.

Conclusión

De la revisión efectuada por este Organismo Contralor a la documentación relacionada con la ejecución del Programa de Subsidio al Pasaje Preferencial Estudiantil asignado a FONTUR, durante los años 2005 al 2007 se determinó que el resultado reflejado en los informes de ejecución presupuestaria del año 2005 no es confiable, ello en razón de que las metas físicas de

subsidio directo y subsidio indirecto se ejecutó en un 111,11% y 65,64%, respectivamente, por encima de las metas programadas y en el renglón venta de boletos, sólo se ejecutó un 46,85% de lo programado. Asimismo, se evidenciaron fallas en la implantación del registro control y seguimiento de las operaciones relativas a la recepción de la boletería en blanco, dado que se comprobó que en los archivos de la Gerencia de Pasaje Estudiantil no reposaban todos los documentos que permitieran verificar la entrega satisfactoria de los boletos en la Coordinación de FONTUR en el estado Zulia. Igualmente, se evidenciaron debilidades en cuanto al control y seguimiento sobre la ejecución de los recursos asignados al programa, relacionados con la venta de boletería directa personalizada, ello en razón de la diferencia de criterios para el registro de las ventas de boletería entre la Coordinación del estado Zulia y el Área de Ventas, ambas dependencias de la Gerencia de Pasaje Estudiantil lo que permitió que presentaran cifras diferentes para las ventas de boletería en el estado Zulia. Adicionalmente, el sistema de control interno de la Gerencia de Pasaje Estudiantil presentó debilidades que se demuestran en: la presentación de inventarios de boletería con saldo negativo, saldos iniciales de inventario diferentes al que corresponde y faltantes de inventario, sin que se evidenciaran las acciones tendientes a su recuperación.

Recomendaciones

En atención a las observaciones señaladas en el presente Informe, este Organismo Contralor recomienda a la máxima autoridad de FONTUR, lo siguiente:

- Implementar los mecanismos de control interno, dirigidos a que la planificación para la ejecución del Programa de Pasaje Preferencial Estudiantil sea elaborada de manera tal que le permita a la Fundación lograr un adecuado uso de los recursos, y se garantice el cumplimiento de los objetivos y metas bajo los parámetros de calidad, eficiencia, economía y eficacia.
- Realizar las acciones necesarias tendientes a fortalecer el sistema de control interno, en relación con el registro, control y seguimiento de las operaciones relativas a la recepción de la boletería en blanco, a los efectos de contar con los documentos necesarios que permitan verificar la entrega satisfactoria; evitando además las diferencias generadas con respecto a los inventarios

de boletería directa personalizada para obtener información presupuestaria, financiera y técnica veraz, útil y oportuna para la toma de decisiones.

- Establecer y mantener un sistema de comunicaciones y coordinación entre las diferentes dependencias adscritas a la Gerencia de Pasaje Estudiantil, responsable del Programa de Pasaje Estudiantil, a los fines de obtener información confiable, oportuna y actualizada.
- Ejercer las acciones que sean pertinentes, a los fines de recuperar los montos producto del faltante de 1.880.000 boletos en blanco, así como, las acciones correspondientes en un lapso no mayor de 30 días hábiles, contados a partir de la recepción del presente informe, para que los responsables del manejo de los recursos relacionados con el faltante de boletos directos personalizados en blanco, respondan civil, penal y administrativamente, de ser el caso.

FUNDACIÓN FONDO NACIONAL DE TRANSPORTE URBANO (FONTUR)

CONTRATOS DE OBRAS

FONTUR es una Fundación del estado Venezolano creada el 27-09-91, integrada a la estructura general del Estado, es decir, forma parte de los entes descentralizados funcionalmente, creada bajo la forma de Derecho Público y constituido a los fines de su creación por las Normas de Derecho Privado, sujeto al control de este Organismo Contralor de conformidad con lo previsto en el artículo 9, numeral 10, 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, ello sin perjuicio del control que le corresponde ejercer a su Órgano de Control Fiscal Interno. Está bajo la tutela del Ministerio del Poder Popular para Transporte y Comunicaciones y tiene por objeto la promoción, financiamiento y ejecución de programas, proyectos y obras para el transporte urbano y suburbano, así como la rehabilitación y conservación mayor de la red vial principal del país. Entre los programas y proyectos previstos a ejecutar por FONTUR se encuentran, entre otros, el Programa Construcción y Mejoras de Carreteras de la Red Vial Principal, cuyo objetivo consiste en mejorar la infraestructura vial, realizando mantenimiento y la rehabilitación de carreteras,

para ser ejecutado por la Gerencia del Programa Vial III. Contempla la ejecución de la obra Rehabilitación y Ampliación del Distribuidor Zumurucure, Empalme TO03 Falcón-Zulia y TO04 Churuguara-Límite Lara, Estado Falcón". El Proyecto Rehabilitación y Mantenimiento de la Infraestructura Vial Urbana, tiene como objetivo construir, rehabilitar, mantener y mejorar la infraestructura vial, a fin de elevar la calidad y eficiencia de la operación, tránsito y transporte público en beneficio de la colectividad, siendo la Gerencia de Inversiones Locales, la Unidad responsable y ejecutora del proyecto, dentro del cual se encuentra enmarcada la obra Drenaje y vialidad del sector Playa Norte de Chichiriviche.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a evaluar los expedientes administrativos de los contratos ubicados en la Gerencia del Programa Vial III de FONTUR, correspondientes a los ejercicios 2004 al 2007, vinculados con la Rehabilitación y Ampliación del Distribuidor Zumurucure, y los contratos ubicados en la Gerencia de Inversiones Locales de FONTUR suscritos en los ejercicios 2006 al 2008, para la construcción de las obras de drenaje y vialidad urbana en el municipio Monseñor Iturriza del Estado Falcón, así como la inspección física de las obras realizada por la Contraloría del estado Falcón.

Observaciones relevantes

Los montos de los contratos suscritos por FONTUR para la ejecución e inspección de la obra Rehabilitación y Ampliación del Distribuidor Zumurucure, durante el año 2005, fueron imputados a la partida sub-específica 4.07.01.02.04 (Transferencias corrientes a las entidades federales), no obstante que tales conceptos se refieren a contratos para la ejecución e inspección de obras dirigidos principalmente a la rehabilitación y mantenimiento de carreteras, puentes y túneles, es decir, bienes del dominio público, los cuales están clasificados en el Plan Único de Cuentas (Gaceta Oficial N° 38.039 de fecha 07-10-2004), en la partida 4.04.00.00.00 (Activos Reales), específicas Nros. 4.04.16.01.00 (Construcción y Vialidad) y 4.04.14.01.00 (Contratación de inspección de

obras de bienes de dominio público), respectivamente; lo anterior ocurre por debilidades en el sistema de control del presupuesto del Fondo, evidenciadas en la falta de suministro de información relacionada con la ejecución presupuestaria correspondiente a los referidos años, aunado a que en los instrumentos tanto del compromiso, como del pago y los soportes que garantizan dicho pago, no se indicó información vinculada con la imputación presupuestaria, sin permitir verificar la adecuada imputación de las distintas operaciones en la ejecución del Programa Vial III, limitando conocer la asignación de créditos para cada proyecto y las respectivas partidas, compromisos, causados, pagados y la disponibilidad, dejando de manifiesto fallas de control interno relacionadas con el manejo y control de la documentación que respalda las operaciones administrativas y presupuestarias. Al respecto, el artículo 4 del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público sobre el Sistema Presupuestario (Gaceta Oficial N° 5.781 Extraordinario de fecha 12-08-2005), establece que los órganos y entes sujetos a la LOAFSP, formularán, ejecutarán y controlarán su presupuesto con base en el Plan de Cuentas o Clasificador Presupuestario dictado por la Oficina Nacional de Presupuesto, por otra parte, el artículo 38 de la LOCGRSNCF, establece que el sistema de control interno que se implante en los entes y organismos a que se refieren el artículo 9, numerales 1 al 11 de la Ley, 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 se aseguren del cumplimiento de los requisitos siguientes: 1. Que el gasto esté correctamente imputado a la correspondiente partida del presupuesto o, en su caso, a créditos adicionales. 2. Que estén debidamente imputados a créditos del presupuesto o a créditos adicionales legalmente acordados; y el artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI) Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, establece lo relativo al resguardo y suficiencia de los documentos justificativos de las transacciones realizadas por organismos pertenecientes a la Administración Pública.

Al presupuesto de obras del contrato N° COJ/VIAL/O/036/04 se le efectuaron 2 incrementos durante su

ejecución, uno por Bs.F. 1,60 millones y otro por Bs.F. 3,07 millones, para ubicarse en Bs.F. 12,67 millones, equivalente al 58,42% del monto del contrato, debido a debilidades existentes en el proceso de licitación anunciado internacionalmente bajo el N° FONTUR-VIAL III-LAI-04-001C, para la obra en referencia, llevado a cabo por FONTUR, que derivó en la rescisión del contrato, por cuanto la empresa presentó problemas financieros, con el consecuente incremento en el monto del presupuesto de la obra, que devino además, en una nueva contratación, originando desembolsos adicionales para culminar la obra, sin garantizar la mejor selección de los optantes en el proceso y asegurar la transparencia de las actuaciones bajo los principios de economía, planificación, honestidad, eficiencia, igualdad competencia y publicidad consagrados en la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001) vigente para el período evaluado.

El 28-08-2006 fue suscrito el contrato N° COJ/VIAL/O/022/06 para la culminación de la obra, sin embargo, el monto contratado por Bs.F. 7,27 millones, ascendió al 100,00% del monto presupuestado inicialmente, pese a que sólo faltaba ejecutar el 25,81% de los trabajos. Además, a través del Acuerdo N° 1 suscrito el 16-03-2007, fue ampliado el monto en Bs.F. 4,67 millones para ubicar el monto del contrato en Bs.F. 11,94 millones, que representa un incremento del 64,23%, con respecto al monto inicialmente contratado (Bs.F. 7,27 millones), debido a las variaciones del presupuesto por obras extras, dejando de manifiesto las debilidades existentes en el proyecto y por ende en la administración del contrato.

El plazo de ejecución era de 4 meses contados a partir de la firma del Acta de Inicio (28-08-2006), sin embargo, los trabajos fueron culminados en fecha 25-07-2007 según consta en Acta de Terminación, es decir, 7 meses después de la fecha contractual (28-12-2006), motivado a la paralización en diciembre de 2006 por las festividades decembrinas y por la prórroga otorgada a la empresa a través del Acuerdo N° 1, suscrito en fecha 16-03-2007, en el que se estableció un nuevo plazo de culminación para el 27-06-2007. Tal situación, ocasionada por la falta de una planificación efectiva, incidió negativamente en

el cumplimiento de los plazos establecidos, sin permitir la entrega oportuna de la obra, lo que se tradujo en el incremento de los costos en perjuicio de la meta física programada.

FONTUR reconoció en el trámite de valuaciones de obra ejecutada avaladas por el ingeniero inspector para el pago del contrato N° COJ/VIAL/O/022/06, modificaciones de la obra que no contaban con la previa aprobación por escrito del mencionado Ente; situación que se evidencia en la valuación N° 08 de fecha 25-06-2007, donde algunas cantidades de obra reflejadas en el renglón acumulado, exceden las contempladas en el presupuesto original contratado vigente para este trámite de pago; así mismo, en la valuación N° 10 de fecha 08-11-2007, existen cantidades indicadas en el renglón acumulado, que son superiores a las autorizadas por el ente mediante el Presupuesto Modificado N° 01 que rige esta valuación. Al respecto, el artículo 34 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras, (Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario de fecha 16-11-96), vigente para el período evaluado, establece que el Ente Contratante no reconocerá ni pagará modificaciones o cambios en la obra cuando no las hubiere autorizado por escrito y podrá obligar al contratista a restituir la obra o parte de ésta, al estado en que se encontraba anteriormente o a demoler a sus expensas lo que hubiere ejecutado sin esa autorización; si no lo hiciere, el ente contratante podrá ordenar la demolición en la forma y con las consecuencias previstas en el artículo 74 de este Decreto. Así mismo, el artículo 56, capítulo II “Valuaciones”, Título IV “Pago de la obra”, de las referidas CGCEO, dispone que “El contratista elaborará en los formularios que al efecto indique el ente contratante, previa medición de la obra ejecutada de acuerdo con el ingeniero inspector, las valuaciones correspondientes a los trabajos realizados, a los fines del pago de la obra ejecutada. El ingeniero inspector indicará al contratista los reparos que tenga que hacer a las valuaciones, dentro de un lapso de 8 días calendario siguientes a la fecha que le fueren presentadas”. Lo anterior refleja el deficiente control ejercido por la Fundación y el inspector de la obra, sobre las cantidades relacionadas por el contratista respecto a las contratadas originalmente

y las autorizadas mediante el respectivo Presupuesto modificado, ocasionando el pago de cantidades de obras no contempladas en la contratación original, así como otras que no están respaldadas por el respectivo estudio económico y técnico, lo cual atenta contra la salvaguarda de los recursos y la legalidad de las modificaciones reconocidas en el pago de las valuaciones, de acuerdo a la norma técnica que rige el contrato.

Para la ejecución de la obra drenaje y vialidad urbana en el municipio Monseñor Iturriza, sector Playa Norte de Chichiriviche, fue suscrito el contrato N° COJ/VIAL/O/018/06 en fecha 15-06-2006, por Bs.F. 5,51 millones, observándose que al presupuesto de obras se le efectuó un incremento durante su ejecución, motivado a que el contrato para la elaboración del proyecto y la inspección técnica y administrativa de la obra, fue suscrito el 18-05-2006, es decir, un mes antes del inicio de la obra (15-06-2006), no obstante que para la firma del contrato de obras, el proyecto debía formar parte del contrato, según lo estipulado en las CGCEO; a tales efectos, el proyecto estaría conformado por los planos y demás documentos que entregue el Ente Contratante al Contratista los cuales determinarán y especificarán la obra a ejecutar, a saber: las normas técnicas de construcción, las especificaciones generales y particulares que deberán ser aplicadas en la ejecución de la obra contratada y en su conservación y mantenimiento durante el lapso de garantía, la memoria descriptiva que suministre el Contratista y apruebe el Ente Contratante, los estudios realizados para evaluar la factibilidad de su ejecución, la permisología correspondiente, así como la estimación de precios para conocer la disponibilidad presupuestaria necesaria para comprometer el gasto, entre otros. Es decir, FONTUR contrató la ejecución de una obra sin conocer suficientemente los elementos gráficos y escritos (planos y memoria descriptiva), que definen con precisión el carácter, finalidad y costo de una obra, ocasionando erogaciones por montos mayores a los contratados originalmente evidenciadas en la suscripción de acuerdos adicionales, tanto en la fase de ejecución de los trabajos, como en la de inspección, y generando que la empresa no cumplieran con los lapsos establecidos contractualmente.

La obra fue culminada un año y 3 meses después de la fecha establecida en el contrato, por Bs.F. 6,41 millones (incremento del 17,10%), de los cuales pagó Bs.F. 5,51 millones, dejando de manifiesto la falta de planificación por parte de FONTUR para la cabal ejecución de las obras que contrata. La obra se entregó a la Alcaldía para su guarda y custodia el 15-01-2008.

La contratación de los trabajos, fue realizada mediante el procedimiento de adjudicación directa, fundamentado en el artículo 87, numeral 3, de la Ley de Licitaciones vigente para el período evaluado, el cual dispone que se puede proceder por adjudicación directa si la ejecución de la obra, el suministro de los bienes o la prestación del servicio se encomienda a un organismo del sector público. Al respecto, el artículo 89 de la Ley *ejusdem*, dispone que los procedimientos aplicables a las adjudicaciones directas, en atención a las características propias de cada tipo de contratación, deben hacerse de conformidad con el Reglamento de la Ley de Licitaciones, cuyo artículo 28 dispone que para proceder por adjudicación directa, en atención a lo establecido en los artículos 87 y 88 de la Ley de Licitaciones, los Entes adjudicatarios podrán optar por los mecanismos siguientes: 1. Concurso privado y 2. Consulta de precios. Así mismo, el artículo 29 del Reglamento *ejusdem* establece que siempre que ello sea posible, en las adjudicaciones directas, el ente contratante procederá atendiendo como orden de prelación, los mecanismos enunciados en el artículo anterior. Por acto motivado de la unidad que se encargue de efectuar las compras o contratación, justificará la selección del oferente adjudicatario y las razones que imposibiliten el uso de los mecanismos descartados, si fuere el caso. Sin embargo, no se evidenció que se aplicaran los procedimientos antes descritos, ni se observó el acto motivado emanado de la Unidad encargada de realizar los trámites pertinentes del referido procedimiento a que hace referencia el artículo antes citado, no obstante las disposiciones antes referidas, en concordancia con el artículo 23 de las NGCI que señala que todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas, deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa. Es decir, el Fondo no garantizó la transparencia en los procedimientos administrativos.

Conclusiones

Para la Rehabilitación y Ampliación del Distribuidor Zumurucuaré, FONTUR contrató la ejecución de la obra sin tomar en cuenta la ampliación del objeto de la empresa que fue seleccionada para los trabajos, lo que conllevó a variaciones de precios por concepto de aumentos, obras extras y disminuciones, y a su vez ocasionó retardos en el cumplimiento de las metas establecidas contractualmente y la rescisión del contrato sin que se evidenciaron las acciones para aplicar las penalizaciones correspondientes, así como a nuevas contrataciones, situaciones que incidieron negativamente sobre los recursos asignados a los referidos proyectos, toda vez que la obra que inicialmente costaría al Fondo Bs.F. 7,99 millones ascendió a Bs.F. 24,61 millones, que representa el 207,78% de incremento, sin incluir la inspección de la obra, cuyo monto inicial fue de Bs.F. 289,53 mil y tuvo un incremento del 316,12% para ubicar el monto final por inspección en Bs.F. 1,20 millones, en detrimento de los recursos del Fondo. Aunado a lo anterior, no suministró la información relacionada con la ejecución presupuestaria de los proyectos, a los efectos de conocer la asignación de créditos para cada proyecto, así mismo, se determinaron fallas de control interno evidenciadas en las debilidades en la planificación para la elaboración de los proyectos y en la selección de la empresa contratista. Por otra parte, la falta de un control efectivo por parte de FONTUR, sobre las operaciones administrativas y los aspectos técnicos inherentes a los contratos de obras, afectaron la cabal ejecución de los trabajos, en lo que se refiere a las partidas seleccionadas en la muestra, toda vez que se evidenció de la inspección física grietas en el pavimento asfáltico y en las defensas de concreto, entre otras.

En relación con la construcción de las obras de Drenaje y Vialidad Urbana en el municipio Monseñor Iturriza, Etapa I, sector Playa Norte de Chichiriviche, se determinó que la contratación de la obra fue autorizada por la máxima autoridad del Fondo, mediante el procedimiento de adjudicación directa, a una empresa del Estado venezolano, sin que se evidenciara el acto motivado que justificara tal procedimiento y sin solicitar a la empresa contratista las garantías suficientes y necesarias para responder por las obligaciones contractuales. Además, la obra se contrató

sin contar con un proyecto previamente definido, en el que constaran las especificaciones estructurales para su construcción, lo que permitió un incremento del 17,10% en el monto del contrato y que la obra se ejecutara en 15 meses y no en los 3 meses previstos en el contrato.

Recomendaciones

Se recomienda a la máxima autoridad jerárquica de FONTUR, lo siguiente:

- Implantar los mecanismos de control interno necesarios para asegurar la confiabilidad de los registros e información, que permita efectuar un seguimiento y control eficiente sobre las operaciones presupuestarias y financieras ejecutadas, aplicar los correctivos en caso de desviaciones y facilitar la evaluación de la gestión y los resultados alcanzados.
- Evaluar los aspectos legales, financieros y técnicos de las empresas que participan en los procedimientos de selección, con el fin de garantizar su capacidad financiera y técnica, y a objeto de que la empresa seleccionada garantice la cabal ejecución de los trabajos, tanto a nivel financiero como a nivel técnico.
- Fortalecer el sistema de control interno implementado por el Fondo, en el sentido de planificar efectivamente la elaboración de los proyectos, de manera tal que las obras se ejecuten sin incidencias negativas que afecten significativamente los lapsos establecidos en el contrato y los recursos que le han sido asignados para su consecución.
- Ejercer un control efectivo sobre las operaciones administrativas y los aspectos técnicos inherentes a los contratos de obras, con miras a lograr un manejo adecuado de los recursos asignados para satisfacer las necesidades de la colectividad.
- Exhortar a las personas jurídicas o naturales contratadas para la inspección de las obras, a cumplir con los deberes y obligaciones en los términos previstos en la Ley de Contrataciones Públicas, con el objeto de coadyuvar conjuntamente con FONTUR en la correcta ejecución de las obras, para que éstas sean ejecutadas de conformidad con las especificaciones técnicas preestablecidas.
- Establecer mecanismos que permitan que los proce-

dimientos de contratación pública para la ejecución de obras, se ajusten a las disposiciones legales y normativas que rigen la materia, a fin de garantizar la sinceridad, confiabilidad y transparencia de las contrataciones que realice.

- Garantizar el cabal cumplimiento de los trabajos, mediante una adecuada, efectiva y eficiente supervisión de las obras, a los fines de asegurar el cumplimiento de las obligaciones contractuales dentro de los parámetros de eficacia, eficiencia y economía; asimismo, solicitar las garantías necesarias y suficientes que respalden y salvaguarden los recursos invertidos por el Fondo.

FUNDACIÓN BANCO DE FOMENTO REGIONAL LOS ANDES (BANFOANDES)

APLICACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS

El Banco de Fomento Regional Los Andes Banco Universal, C.A., (BANFOANDES), fue una empresa del Estado venezolano, constituida bajo la forma de Derecho Privado, adscrita al Ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas, actual Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas, y formaba parte de los entes descentralizados a los que se le aplican disposiciones de Derecho Público y de Derecho Privado. En Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.329 de fecha 16-12-2009, la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras (SUDEBAN) resolvió autorizar la fusión por incorporación de BANFOANDES, Banco Confederado, S.A. Bolívar Banco, C.A. y C.A. Central Banco Universal, y la consecuente extinción de las personalidades jurídicas de las citadas sociedades mercantiles, y autorizar al ente resultante de la referida fusión que se denomine Banco Bicentenario, Banco Universal, C.A., el cual fue creado mediante Decreto N° 7.126 de fecha 21-12-2009, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.334 de fecha 23-12-2009.

El Banco Bicentenario, Banco Universal, C.A., es una empresa del Estado venezolano, es decir, es una persona jurídica de Derecho Público, constituida de acuerdo con las normas de Derecho Privado, en los términos establecidos en el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Administración Pú-

blica (LOAP), Gaceta Oficial N° 37.305 de fecha 17-10-2001, integrada a la estructura general del Estado, formando parte de los entes descentralizados funcionalmente adscritos al Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas y sujeto al control de este Máximo Órgano Contralor, de conformidad con lo previsto en el artículo 9, numeral 10, 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, ello sin perjuicio del control que le corresponde ejercer a su Órgano de Control Fiscal Interno.

La Fundación BANFOANDES fue constituida, según inscripción en la Oficina Subalterna del Primer Circuito de Registro Público de los Municipios San Cristóbal y Torbes del Estado Táchira en fecha 13-02-2002, bajo el Número 40, Tomo 003, Protocolo Primero, Folio 1/5, caracterizada por poseer personalidad jurídica, patrimonio propio, autónomo e independiente y por no perseguir fines de lucro. Su régimen jurídico está basado en su documento constitutivo.

La Fundación tiene por objeto contribuir, aportar y fomentar con el desarrollo económico y bienestar social de las comunidades en Venezuela y de cualquier otro país, rescatando valores espirituales y principios en las áreas de educación, salud, cultura, deporte, recreación, atención familiar, así como otras áreas de interés familiar y general. Además apoyará y promoverá instituciones que persiguen fines análogos, o que realicen actos de beneficencia, desarrollo o protección social; y en general realizar cualquier otra actividad que sea de utilidad pública o de interés colectivo.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se circunscribió a la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas de la Fundación BANFOANDES, así como la aplicación de los recursos financieros en las áreas medulares de la organización, manejados durante el ejercicio 2007. En tal sentido, se tomó una muestra equivalente al 51,18% del total de las adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios y obras. A tales efectos, se fijaron los siguientes objetivos específicos: Evaluación del sistema de control interno de la Fundación; verificar el

cumplimiento de los objetivos y metas del prenombrado ente, así como la normativa interna y la aplicable a los entes descentralizados sin fines empresariales; verificar que los recursos manejados por las áreas medulares de la organización durante el año 2007, hayan sido administrados conforme a la normativa que rige su funcionamiento, así como que el proceso presupuestario, esté enmarcado en los lineamientos previstos en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), para los Entes Descentralizados Sin Fines Empresariales (Gaceta Oficial N° 38.198 de fecha 31-05-2005).

Observaciones relevantes

El Acta Constitutiva Estatutaria de la Fundación BANFOANDES fue redactada y protocolizada de conformidad con la Resolución N° 17, Acta N° 4844 de fecha 28-12-2001, mediante la cual la Junta Directiva del extinto BANFOANDES, C.A., actual Banco Bicentenario, Banco Universal, C.A., aprobó el Proyecto de Acta Constitutiva de la Fundación BANFOANDES, sin embargo no se observó en el Acta Constitutiva del referido BANFOANDES, C.A., de fecha 21-07-51, inscrita en el Registro de Comercio que llevaba el Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira, bajo el N° 39 de fecha 03-08-51, que a la Junta Directiva se le hubieren atribuido competencias para crear este tipo de Fundación. Situación que no se ajustó al principio de legalidad consagrado en el artículo 137 de la Constitución de la República Bolivariana, que establece: La Constitución y la Ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen. Igualmente se evidenció que no se cumplieron con las formalidades previstas el artículo 109 de la LOAP, el cual establece que la creación de las fundaciones del Estado debe ser autorizada respectivamente por el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros, los gobernadores o gobernadoras, los alcaldes o alcaldesas, según corresponda, mediante decreto o resolución.

La referida situación obedece a que la Junta Directiva del extinto BANFOANDES, C.A., se extralimitó en el ejercicio de sus competencias conferidas en el Acta Constitutiva, al crear una Fundación al margen de las

disposiciones consagradas en la LOAP, limitando significativamente el control que debe ejercer el Ejecutivo Nacional sobre los entes que conforman la estructura del Estado.

La Fundación no contó con un manual de normas y procedimientos que regulara el sistema presupuestario, así como las actividades conexas a la Gerencia de Control de Gestión, Comisión de Licitaciones y Unidad de Planificación y Presupuesto. Al respecto, los artículos 36 y 37 de la LOAFSP, establecen que: “corresponde a las máximas autoridades jerárquicas de cada ente la responsabilidad de organizar, establecer, mantener y evaluar el sistema de control interno...” y, “cada entidad del sector público elaborará las normas, manuales de procedimientos, y demás instrumentos o métodos específicos para el funcionamiento del sistema de control interno”, en concordancia con los artículos 3 y 22 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97; así como a lo contenido en el artículo 102 del Reglamento N° 1 sobre el Sistema Presupuestario de la LOAFSP (Gaceta Oficial N° 5.781 Extraordinario de fecha 12-08-2005), en concordancia con lo señalado en el artículo 72 de la LOAFSP, en cuanto a la facultad de los entes descentralizados con o sin fines empresariales, de elaborar el referido instrumento normativo. Además la Fundación no contó con un Reglamento Interno que definiera lo relacionado con la estructura, organización y funcionamiento de las dependencias que la conforman, así como, la distribución de funciones y la asignación de competencias, no obstante, el artículo 20 de las NGCI establece que en los organismos deben estar claramente definidas, mediante normas e instrucciones escritas, las funciones de cada cargo, su nivel de autoridad, responsabilidad y sus relaciones jerárquicas. Las situaciones expuestas obedecen a debilidades en los procesos de organización e implantación de los mecanismos de control interno de la Fundación y esto trae como consecuencia, la ausencia de normas e instrucciones que garanticen un adecuado sistema de control interno administrativo y presupuestario, para llevar a cabo los diferentes pasos, condiciones, procedimientos y métodos específicos de

las operaciones que ejecuta la Fundación y por ende salvaguardar los recursos públicos.

La Fundación no contó con indicadores para medir y evaluar la gestión, no obstante, lo establecido en el artículo 37 de la LOCGRSNCF, de que los organismos pertenecientes al sector público, deberán elaborar en el marco de las normas básicas dictadas por la Contraloría General de la República, indicadores de gestión, índices de rendimiento y demás instrumentos o métodos específicos para el funcionamiento del sistema de control interno, en concordancia con lo previsto en el artículo 31 de las NGCI. Lo anteriormente señalado se fundamentó en que la dependencia especializada en su organización, la Gerencia de Control de Gestión, fue creada en noviembre de 2007 y a la fecha de la presente actuación (julio 2008), la misma se encontraba en proceso de creación del Sistema de Control Interno. Lo que se traduce en la falta de mecanismos necesarios que permitan llevar a cabo un adecuado sistema de planificación, trayendo como consecuencia la ausencia de una metodología y procedimientos que permita ejecutar y vigilar eficazmente sus actividades, así como el seguimiento y control de las acciones desarrolladas, con miras a detectar con prontitud cualquier desviación y realizar los ajustes necesarios, a los fines de lograr el cumplimiento de sus objetivos y metas, y por ende el éxito de la organización.

Se observó una marcada subestimación (71,62%) en el total de metas programadas en el Plan Operativo Anual. Asimismo mientras unos programas fueron sobrestimados, otros fueron subestimados. Tal situación obedece a que la Fundación BANFOANDES no contó con una planificación de las actividades, ni mecanismos de control y evaluación de las mismas, ya que se realizaban en atención a las solicitudes de aportes económicos y donaciones recibidas, tanto de personas naturales como jurídicas y los alcances obtenidos son medidos en el número de personas beneficiadas por año y por programa. Sobre este aspecto, conviene considerar el concepto de perfectibilidad, previsto en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Planificación (LOP) Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario de fecha 13-11-2001, referido a que la planificación debe ser perfectible. Por su parte, los

artículos 35 y 36 de la LOCGRSNCF, en concordancia con el artículo 3 de las NGCI, establecen que el control interno es un sistema que comprende el plan de organización, las políticas, normas, así como procedimientos adoptados dentro de un ente para lograr el cumplimiento de su misión, objetivos y metas. Al tiempo que la planificación debe ser una función institucional permanente, sujeta a evaluación periódica, de acuerdo a lo previsto en el artículo 16 de las NGCI. De igual manera, se deben establecer mecanismos para ejercer el control de las actividades de acuerdo con lo programado y a motivar al personal en la consecución de los objetivos y metas establecidos, en virtud de lo indicado en el artículo 15 *ejusdem*. Lo antes descrito, indica la falta de mecanismos de control interno que permitan detectar con prontitud las desviaciones respecto a lo planificado, situación que incide negativamente en el cumplimiento de objetivos y metas previstas.

De la revisión a una muestra selectiva de 19 operaciones por la cantidad de Bs. 3,00 millones, equivalente al 51,03% del total de compromisos adquiridos por la Fundación BANFOANDES durante el ejercicio 2007, por el orden de Bs.F. 5,88 millones, para la adquisición de bienes y contrataciones de servicios, se constató que en 10 ordenes de compra relacionadas con la adquisición de bienes, por la cantidad de Bs.F. 1,25 millones, la Fundación realizó la selección de contratistas mediante el procedimiento excepcional de adjudicación directa, sin justificar adecuadamente mediante acto motivado suscrita por la máxima autoridad del ente contratante su procedencia, tal como lo establece el artículo 88 de la Ley de Licitaciones (LL) Gaceta Oficial Extraordinario N° 5.556 de fecha 13-11-2001, vigente para el período evaluado, el cual señala que se podrá proceder por adjudicación directa, independientemente del monto de la contratación, siempre y cuando la máxima autoridad del ente contratante, mediante acto motivado, justifique adecuadamente su procedencia, en los supuestos indicados en el precitado artículo. En ese sentido se debe señalar, dada la marcada tendencia al uso de esa modalidad de licitación por esa Fundación, el deber que tienen todas las entidades y organismos del Estado de seleccionar las empresas para la contratación de obras, servicios y adquisiciones, mediante los procedimientos

competitivos de licitación general o selectiva, ambos previstos en los artículos 61 y 72 *ejusdem*. La referida situación, denota fallas en la planificación de las compras por la mencionada Fundación, que compromete los principios de economía, transparencia, honestidad, eficiencia, igualdad, competencia y publicidad previstos en la Ley de Licitaciones, a cuyo cumplimiento están sujetos los distintos entes y organismos que conforman la Administración Pública Nacional.

Conclusiones

Con fundamento en las observaciones formuladas por este Organismo Contralor se concluye en primer término que la Fundación BANFOANDES fue creada por la Junta Directiva del extinto BANFOANDES de manera autónoma con recursos públicos asignados para el cumplimiento de su objeto de creación, sin embargo no tenía atribuida competencia alguna. Adicionalmente, se evidenciaron debilidades en la implantación del sistema de control interno, que incidieron negativamente en la salvaguarda del patrimonio público del Estado venezolano, toda vez que la Fundación no contó con un manual de normas y procedimientos formalmente aprobado por la máxima autoridad jerárquica, que regulara las actividades conexas a la Gerencia de Control de Gestión, ni con un Reglamento Interno que estableciera las normas relacionadas con la estructura, organización y funcionamiento de las dependencias que la conformaron, además no contó con una adecuada planificación de las actividades, por cuanto las metas establecidas vinculadas con los programas formulados en el Plan Operativo Anual, fueron sobrestimadas y otras subestimadas. De la evaluación selectiva de las operaciones administrativas, presupuestarias y financieras, se constató que la Fundación contrajo compromisos presupuestarios y financieros para la adquisición de bienes y contrataciones de servicios las cuales en su totalidad fueron para dar donaciones, las adquisiciones de bienes fueron realizadas bajo la modalidad de selección de contratistas mediante el procedimiento excepcional de adjudicación directa, sin justificarlas adecuadamente mediante acto motivado, de conformidad con las previsiones contenidas en la Ley de Licitaciones, vigente para la fecha de tales adquisiciones.

Recomendaciones

- Se insta a la Junta Directiva del Banco Bicentenario Banco Universal, C.A., como ente descentralizado funcionalmente, resultante de la fusión por incorporación de BANFOANDES, Banco Confederado, S.A. Bolívar Banco, C.A. y C.A. Central Banco Universal, e integrado a la Administración Pública, a ceñirse de forma estricta a la normativa legal que garantice el funcionamiento armónico y transparente de los recursos públicos dirigidos a evitar la creación de organizaciones de esta naturaleza, por cuanto pudieren significar una carga para el Estado, por la alta dependencia económica que para sus operaciones pudiera requerir del ente que lo crea y la posible usurpación de atribuciones otorgadas a otro dentro de la estructura organizativa del Estado venezolano, para la satisfacción del interés general en los términos establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
- El Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas debe iniciar las acciones legales correspondientes, tendentes a liquidar la citada Fundación, de acuerdo a las instrucciones contenidas en el Punto de Cuenta N° 052 de fecha 04-05-2009 y Punto de Información N° 278 de fecha 29-09-2009, ambos del anterior Ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas, e incorporar los recursos financieros y bienes públicos al patrimonio del Banco Bicentenario, Banco Universal, C.A.

FUNDACIÓN ESCUELA VENEZOLANA DE PLANIFICACIÓN (FEVP)

CONTRATACIÓN DE OBRAS

La Fundación Escuela Venezolana de Planificación (FEVP), es un ente descentralizado funcionalmente con forma de derecho público, sin fines de lucro y patrimonio propio, está integrado a la estructura general del Estado, y sujeta al control de este Máximo Organismo Contralor, de conformidad con lo previsto en el artículo 9, numeral 6, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), sin perjuicio del control que le compete ejercer a su órgano

de control fiscal interno, constituida conforme a las leyes de la República Bolivariana de Venezuela, domiciliada en la ciudad de Caracas, Distrito Capital, adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo (MPPPD), actual Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas (MPPPF), autorizada su creación mediante decreto N° 4.784 de fecha 04-09-2006, (Gaceta Oficial N° 38.514 de fecha 04-09-2006), e inscrita el acta constitutiva y estatutos sociales por ante la oficina subalterna de registro inmobiliario del cuarto circuito del Municipio Libertador, en fecha 29-09-2006, bajo el N° 38, tomo 30, protocolo primero. Su objeto según consta en el artículo 2, de su Ley de creación, está referido a la formación y capacitación a corto, mediano y largo plazo de proyectistas y planificadores (profesionales, técnicos y ciudadanos interesados), en el ámbito de la planificación.

La Fundación, esta conformada por un Consejo Directivo, quien es el máximo órgano de dirección y administración, integrado por 5 miembros nombrados por el MPPPF. Uno de los miembros será el Presidente de la Fundación y a la vez presidirá el Consejo Directivo, los cuatro 4 restantes tendrán carácter de Directores.

El presupuesto de ingresos y egresos de la FEVP para el ejercicio 2008, fue aprobado por Bs.F. 18.304.607,00 millones (Gaceta Oficial N° 5.861 Extraordinario de fecha 11-12-2007), cuyas fuentes de financiamiento corresponden a: Bs.F. 18.211.607,00 millones por concepto de ingresos corrientes y por Bs.F. 93.000,00 mil por ingresos de capital.

En relación al presupuesto de ingresos y egresos de la FEVP en el ejercicio 2009, el mismo fue aprobado por Bs.F. 21.122.283,00 millones (Gaceta Oficial N° 5.900 Extraordinario de fecha 15-12-2008).

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación esta orientada a evaluar selectivamente las operaciones ejecutadas en las áreas de contrataciones de obras, servicios, recursos humanos y adquisiciones de bienes; así como, el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que rigen la materia, durante el ejercicio económico 2008 y primer trimestre de 2009.

Observaciones relevantes

La Fundación, suscribió 2 contratos bajo la modalidad de adjudicación directa, según el artículo 88, numeral uno, de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 de fecha 13-11-2001), para la ejecución de las obras “Construcción de los Módulos B y A de la Residencia Estudiantil de la FEVP”, por Bs.F. 2,10 millones, con lapso de ejecución de 4 meses, amparado en acto motivado de fecha 15-12-2007, el cual expone las motivaciones que justifican la construcción de la obra, fundamentadas en el proceso productivo. Del análisis efectuado por este Organismo Contralor, al referido acto motivado se verificó, que el supuesto utilizado, no encuadra en la norma aludida, toda vez que el referido artículo está vinculado a suministros requeridos para el proceso productivo. Es importante resaltar que la construcción de la residencia estudiantil de la FEVP, difiere considerablemente con el objeto de esta, de acuerdo con lo estipulado en su Ley de creación (Gaceta Oficial N° 38.514 de fecha 04-09-2006), por tanto no puede ser calificado como un suministro requerido para la continuidad de su proceso productivo, ya que no afecta directamente su proceso medular, entendiéndose que su objeto de creación de acuerdo con el acta constitutiva está fundamentado en la formación y capacitación de proyectistas y planificadores. La referida situación obedece a la falta de planificación en la construcción de residencias estudiantiles, partiendo del hecho que la Fundación, no cuenta con una estructura que le permita adelantar la ejecución de la obra en cuestión, así como la ausencia de procedimientos licitatorios, que permitieran al ente contratante advertir sobre las debilidades presentes en los aspectos técnicos del proyecto de obras, evidenciadas en las situaciones señaladas en el citado informe, así como, en la falta de control administrativo sobre la elaboración del proyecto, afectando el manejo y uso adecuado y transparente de los recursos financieros de la Institución. Dichos contratos fueron rescindidos derivando pagos adicionales a las empresas contratistas por Bs.F. 258,47 mil y Bs.F. 263,49 mil, monto que contiene el pago por concepto de indemnización del (16%), según artículo 113, literal c, de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (Gaceta Oficial N° 5.096 de fecha 31-07-96).

Se aprobó, una tercera contratación, bajo la modalidad de contratación directa de conformidad con el artículo 76, ordinal 5, de la Ley de Contrataciones Públicas (Gaceta Oficial N° 38.895 de fecha 25-03-2008), a tales efectos se suscribió el contrato identificado bajo el N° FEVP-020, cuyo objeto era la construcción de la residencia estudiantil de la FEVP, en un lapso de 11 meses, y por Bs.F. 30,60 millones el cual contempló la obra en una estructura única, incluyendo mano de obra, materiales y mobiliario de las habitaciones de la misma. De la revisión efectuada al referido contrato se determinó:

El contrato, no estableció la descripción y/o detalle de los bienes que forman parte de los diferentes tipos de habitaciones que conforman la Residencia Estudiantil, a saber: habitaciones tipo A, B, C, D y, al respecto cabe destacar que el artículo 23, de las Normas Generales de Control Interno (NGCI) Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, hace referencia a que todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa. Tal situación fue dada por la falta de controles internos implementados por la Fundación, a los fines de vigilar que las adquisiciones de bienes se realicen tomando en cuenta la naturaleza y características precisas de los mismos, lo cual incide en la transparencia de los procesos de adquisición, toda vez que no se tiene un detalle de las cantidades de bienes a ser adquiridos, modelos y material con el cual están fabricados.

De la revisión efectuada a la valuación N° 1 de fecha 16-12-2008, del citado contrato, se observó, pago por Bs.F. 3,33 millones, por concepto de bienes y/o suministros, que no fueron entregados a la Fundación. Es importante destacar el contenido del numeral 4, de la segunda parte del artículo 38, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001), donde se reseña que los sistemas de control interno que implanten los entes y organismos, antes de proceder a realizar pagos, deberán asegurarse que se realicen para cumplir compromisos ciertos y debidamente comprobados, asimismo, las NGCI en el

literal a del artículo 3, establece que el control interno de cada organismo o entidad debe organizarse con arreglo a conceptos y principios básicos generalmente aceptados, cuyo funcionamiento coordinado debe orientarse a salvaguardar el patrimonio público.

Tal situación fue dada a la falta de controles internos implantados por la FEVP, a los fines de velar con el cumplimiento de los requisitos previos a los pagos, lo que trae como consecuencia que se cancelen compromisos que no están debidamente comprobados y esto a su vez incida negativamente en el manejo y uso de los recursos financieros del ente.

En la valuación N° 1 de fecha 16-12-2008, la Fundación relacionó Bs.F. 221,18 mil por concepto de paisajismo, no obstante este concepto no forma parte de la obra objeto de la contratación.

Al respecto, es importante destacar el contenido del artículo 315, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario de fecha 24-03-2000), el cual expresa que los presupuestos públicos anuales de gastos, en todos los niveles de Gobierno, establecerán de manera clara, para cada crédito presupuestario, el objetivo específico a que esté dirigido, los resultados concretos que se espera obtener y los funcionarios públicos o funcionarias públicas responsables para el logro de tales resultados. Estableciéndose términos cuantitativos, mediante indicadores de desempeño, siempre que ello sea técnicamente posible. Así mismo, vale mencionar el artículo 49, de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (Gaceta Oficial N° 38.661 de fecha 11-04-2007), el cual expresa que no se podrán adquirir compromisos para los cuales no existan créditos presupuestarios, ni disponer de créditos para una finalidad distinta a la prevista. Tales situaciones fueron dadas por la falta de controles internos, implementados por la Fundación, a los fines de vigilar el adecuado manejo y uso de los recursos en atención a las finalidades previstas, incidiendo negativamente en la ejecución presupuestaria, así como en los objetivos y metas planteados por la Fundación. Posteriormente el referido contrato fue rescindido man-

teniendo la empresa contratista Bs.F. 12,86 millones por concepto de anticipo otorgado y no amortizado.

Conclusiones

Con respecto a la ejecución de la obra denominada “Construcción de la Estructura del Edificio Residencia Estudiantil de la FEVP”, se constató que la Fundación contrató 3 empresas en el período 2008 y 2009, por Bs.F. 32,63 millones, la cual inicialmente estipulaba su ejecución en un lapso de 4 meses, sin embargo, transcurrido 2 años aproximadamente, a la fecha de corte de la presente actuación (noviembre de 2009), no se han culminado tales trabajos, las 2 primeras contrataciones suscritas en fecha 11-01-2008, por Bs.F. 2,10 millones se realizaron bajo la modalidad de adjudicación directa, según consta en acto motivado de fecha 15-12-2007, en el cual se estableció el supuesto contemplado en el artículo 88 numeral 1, de la Ley de Licitaciones, referido a la continuidad del proceso, sin embargo, el supuesto utilizado por la Fundación, no encuadra en la norma aludida, toda vez que el referido artículo está vinculado a suministros requeridos para el proceso productivo. Es importante resaltar que la construcción de la referida obra “Residencia Estudiantil de la FEVP”, dista considerablemente de su objeto de acuerdo con lo consagrado en su Ley de creación, es de significar, que las 2 contrataciones antes referidas fueron rescindidas 4 meses después de haberse iniciado la obra, derivando en pagos adicionales a empresas contratistas por Bs.F. 258,47 mil y Bs.F. 263,47 mil. Posteriormente, transcurrido un mes y 12 días de la rescisión de ambos contratos, el Presidente de la Fundación, ordenó la tercera contratación de la obra, bajo la modalidad de contratación directa de conformidad con el artículo 76, ordinal 5, de la Ley de Contrataciones Públicas, argumentando la terminación anticipada de los contratos suscritos y el retardo en la apertura de un nuevo procedimiento, por Bs.F. 30,60 millones, el cual contempló la obra en una estructura única, incluyendo la mano de obra, materiales y mobiliario de las habitaciones de la residencia estudiantil.

En esta contratación no se estableció la descripción y/o detalle de los bienes que forman parte de los diferentes tipos de habitaciones que conforman la residencia estudiantil,

en la valuación N° 1, de fecha 16-12-2008, se efectuó un pago por Bs.F. 3,33 millones por concepto de bienes y/o suministros, que no fueron entregados a la Fundación. Igualmente, se relacionaron Bs.F. 221,19 mil por concepto de paisajismo, no obstante que tal concepto no formaba parte de la obra objeto de la contratación. En fecha 25-03-2009, transcurridos 7 meses aproximadamente desde la tercera contratación (13-08-2008), de la cual sólo se había ejecutado el (17,20%) de la obra, el Presidente de la Fundación, presentó el informe sobre la situación de la obra “Construcción de las Residencias Estudiantiles de la FEVP”, resolviendo rescindir el precitado contrato, en consecuencia la empresa contratista mantiene en su poder recursos financieros de la Fundación, por Bs.F. 12,86 millones por anticipo otorgado y no amortizado.

Recomendaciones

Este Organismo Contralor recomienda a las Máximas autoridades de la FEVP, avocarse al estudio de las diferentes fallas detectadas para subsanar las situaciones contenidas en este informe, y en ese sentido:

- Tomar las previsiones necesarias, a fin de que las operaciones de la Fundación, se realicen en el marco de sus competencias, y atiendan a una planificación operativa efectiva que garantice en todo momento los intereses del Estado, así como preservar el patrimonio público, en lo relativo a que deben asegurarse del ejercicio de las competencias de cada ente, dentro de las atribuciones que le son otorgadas y así evitar el desorden administrativo que implica que estos realicen actividades que le competen a otros, lo más conveniente y ajustado a la legalidad administrativa, es que las máximas autoridades jerárquicas de esa Fundación soliciten la construcción de las Residencias Estudiantiles al órgano con competencia a través del Ministerio del Poder Popular para las Obras Pública y Vivienda (MOPVI)
- Vigilar que las adquisiciones de bienes se realicen tomando en cuenta la naturaleza, características y uso de los mismos; así como avalar su recepción y ejecución de garantías según corresponda, previo al cumplimiento de las disposiciones legales estable-

cidas a tales fines, para resguardar la operatividad y buen uso de dichos bienes.

- Abstenerse de realizar compromisos que no hayan sido previstos en la Ley de Presupuesto.
- Recuperar el monto por concepto de anticipos no amortizados los cuales mantienen en su poder las empresas contratistas como también comunicar los resultados a esta Contraloría General en un plazo de 30 días.

FUNDACIÓN MISIÓN HÁBITAT (FMH)

CONTRATOS DE OBRAS E INSPECCIÓN.

La extinta Fundación para el Equipamiento de Barrios (FUNDABARRIOS), fue una institución con personalidad jurídica, patrimonio propio y capacidad para realizar todos y cada uno de los actos jurídicos que fueron convenientes o necesarios para el cumplimiento de sus objetivos, creada según decreto presidencial N° 246, de fecha 29-06-94, (Gaceta Oficial N° 35.492 de fecha 29-06-94), con la finalidad de construir viviendas y equipar con infraestructura básica a las áreas marginales. FUNDABARRIOS tuvo como objeto ejecutar la política de dotación de servicios básicos a los barrios, urbanizar terrenos y construir viviendas de carácter social. Mediante Resolución N°12, de fecha 29-08-2005 (Gaceta Oficial N° 38.261 de fecha 30-08-2005) se crea la Unidad Operativa de Ejecución para FUNDABARRIOS (UOE-FUNDABARRIOS), encargada de culminar los proyectos y las obras iniciadas, así como cumplir con el objeto de la Fundación hasta su supresión y liquidación.

La FMH, es un ente con personalidad jurídica y patrimonio propio, creada mediante decreto N° 4.230, de fecha 23-01-2006, (Gaceta Oficial N° 38.367 de fecha 27-01-2006), con el objeto de brindar apoyo en la ejecución de las actividades relacionadas con los programas y proyectos asignados al “Plan Excepcional de Desarrollo Económico y Social” para garantizar la implementación de la FMH en todas sus fases en el territorio nacional, quedando adscrita para el entonces MINVIH, actual Ministerio del Poder Popular para Vivienda y Hábitat (MPPVH).

En mayo de 2006 a través de FUNDABARRIOS, y para cumplir con la meta de una vivienda digna para cada venezolano, el entonces Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y el Hábitat (MINVIH), diseñó diferentes programas, entre los cuales se encontraba el “Plan Sustitución de Rancho por Vivienda” (SUVI), destinado a las personas de menos recursos, cabe señalar, que FUNDABARRIOS fue suprimida en fecha 10-05-2006, a través de la Ley de Supresión y Liquidación de FUNDABARRIOS, mediante decreto N° 4.450, de fecha 25-04-2006, (Gaceta Oficial N° 38.433 de fecha 10-05-2006). Consecutivamente las obras fueron transferidas a la Fundación Misión Hábitat (FMH), mediante encomienda de gestión, resolución N° 826, de fecha 27-11-2006 (Gaceta Oficial N° 38.573 de fecha 28-11-2006).

Para llevar a cabo la ejecución de las unidades habitacionales, se asignaron recursos presupuestarios a FUNDABARRIOS en los ejercicios 2004 al 2006 por Bs.F. 33,56 millones y a la FMH en el período 2007-2008 por Bs.F. 26,80 millones por un total de Bs.F. 60,36 millones ejecutando FUNDABARRIOS 300 y la FMH 69 viviendas respectivamente.

El desarrollo urbanístico “Los Médanos”, se encuentra ubicado en el la carretera Falcón-Zulia, Municipio Miranda, a 30 Km de la ciudad de Coro, capital del Estado Falcón, en la parroquia Santa Ana, fue iniciado por la extinta FUNDABARRIOS en noviembre de 1995, en un terreno de 32 hectáreas ubicadas dentro del área urbana de la ciudad.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a la evaluación selectiva de 13 contratos (12 contratos de obras y 1 contrato de inspección) de un total de 24, suscritos para la construcción de las obras en el desarrollo urbanístico “Los Medanos”, suministrados por la Vicepresidencia Ejecutiva de la FMH, así como, los recursos utilizados para su ejecución, en los ejercicios 2004 al 2006 por FUNDABARRIOS y en el período 2007-2008 por la FMH, asimismo, se realizó la verificación *in situ* de la situación física de una muestra de 12 contratos de obras, equivalentes al (50%) del total de los contratos suscritos.

Observaciones relevantes

En los períodos 2006 y 2007, la FMH en sus Planes Operativos no programó metas ni estimó recursos presupuestarios relacionados con el desarrollo urbanístico “Los Médanos”, debido a que en el ejercicio 2006, no se recibieron los registros presupuestarios de la ejecución de estas obras, por parte de FUNDABARRIOS, toda vez que, fue encomendada a la FMH, la gestión que llevaba FUNDABARRIOS, mediante resolución N° 826, de fecha 27-11-2006, (Gaceta Oficial N° 38.573 de fecha 28-11-2006). Posteriormente, en fecha 14-03-2007 se transfieren recursos por Bs.F. 3,36 millones destinados a la ejecución de obras del urbanismo antes mencionado para los períodos 2007 y 2008, correspondientes a diferentes contratos que se habían firmado en los períodos 2004 y 2005 por FUNDABARRIOS. Por otra parte, se le asignó recursos por Bs.F. 64,88 millones en los ejercicios 2006 al 2008, y, a la fecha de la presente actuación (marzo 2009), no ha finalizado la construcción del desarrollo habitacional, no obstante, lo establecido en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Planificación (LOP), Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario de fecha 13-11-2001, que señala: (...) “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 y, simultáneamente, incorporar los ajustes que sean necesarios...”, asimismo, los artículos 18 y 19, de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), Gaceta Oficial N° 37.305 de fecha 17-10-2001 y el artículo 16, de las Norma Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, se refieren a la planificación como una función institucional permanente. Tal situación conllevó al atraso en la culminación del desarrollo, limitando la entrega oportuna de las viviendas a los beneficiarios demandantes de estas soluciones habitacionales de interés social.

Del análisis documental efectuado por esta Contraloría General, al presupuesto de gastos del ejercicio 2008, específicamente a la ejecución física trimestral de las metas de los proyectos 2008, se determinó que la FMH, tenía previsto brindar los servicios a 581 viviendas, por Bs.F. 22,26 millones, con recursos provenientes del Fondo de Ahorro del Sector Público (FASP), y sólo se beneficiaron

400 viviendas, al respecto, el artículo 16, de las NGCI, prevé que la planificación ha de ser una función institucional y permanente, aunado al literal b, del artículo 10, de la citada norma, que refiere el deber de los niveles directivos y gerenciales del organismo y entidades, a ser diligentes en la adopción de medidas necesarias ante la evidencia de desviaciones o irregularidades en el cumplimiento de los objetivos y metas programadas. De lo antes expuesto, quedaron pendiente por este beneficio 181 viviendas incumpliendo las metas previstas. Lo señalado trae como consecuencia, limitaciones en el proceso de toma de decisiones, ante la ausencia de parámetros para medir los resultados de su gestión, así como, de la planificación.

No se evidenció, información referida a los procedimientos licitatorios, utilizados para seleccionar empresas contratistas, por FUNDABARRIOS, no obstante, que estuvo sujeta a realizar tales procedimientos, según lo dispuesto en el artículo 2, numeral 2, de la Ley de Licitaciones (LL), Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001, asimismo, el artículo 23, de las NGCI establece que todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas, deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa; igualmente, el artículo 131 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 38.198 de fecha 31-05-2005, establece que: (...) “El control interno tiene por objeto asegurar el acatamiento de las normas legales, ...”. Por otra parte, el artículo 58, de la Ley Contra la Corrupción (LCC), Gaceta Oficial N° 5.637 Extraordinario de fecha 07-04-2003, establece que: (...) “Constituye un delito contra el patrimonio público, la evasión de la aplicación de los procedimientos de licitación u otros controles o restricciones que establece la Ley...”. Evidenciando que FUNDABARRIOS, no realizó el proceso de licitación correspondiente para la ejecución de las obras relacionadas con los contratos antes citados, es decir, que las contrataciones se efectuaron al margen de las disposiciones contenidas en la LL. Tal circunstancia, deja de manifiesto las deficiencias en el sistema de control interno de la Fundación, en lo que respecta al seguimiento coordinado y efectivo para la selección de estas empresas, en cuanto a su capacidad técnica y financiera, limitando, incluso, los procedimientos para

respetar los principios de economía, transparencia, honestidad, eficiencia, igualdad, competencia y publicidad establecidos en la referida LL.

Los contratos Nros: F-PDVSA-CVP-02-014-2005, F-PDVSA-CVP-02-004-2005, CO-PSE-0034-2006, CO-PSE-0032-2006 y CO-PSE-0039-2006, suscritos entre FUNDABARRIOS y las empresas contratistas, de fechas: 04-04-2005, 06-04-2005, 04-05-2006, 04-05-2006 y 08-05-2006 respectivamente, por Bs.F. 11,82 millones, se encuentran en la Consultoría Jurídica de la FMH (proceso de rescisión), por cuanto según Resolución N° 16, de fecha 07-03-2007, (Gaceta Oficial N° 38.648 de fecha 20-03-2007), se otorga a la FMH la iniciación y sustanciación de los procedimientos administrativos de rescisión o resolución a que hubiere lugar, la facultad de rescindir, todos los contratos suscritos por FUNDABARRIOS, sin cierre administrativo y/o técnico por incumplimiento de las obligaciones contractuales contraídas por la empresa contratista, en concordancia con lo previsto en el artículo 116, literal a, de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5.096 de fecha 16-09-96, que señala (...) “El ente contratante podrá rescindir unilateralmente el contrato en cualquier momento, cuando el contratista ejecute los trabajos en desacuerdo con el contrato o los efectúe en forma tal que no sea posible su conclusión en el tiempo señalado...”. Tal situación, se debió al incumplimiento en la ejecución de las obras por parte de las empresas contratistas, no permitiendo culminar las obras en el tiempo previsto, originando atraso y/o paralización en la construcción de las viviendas.

A 12 empresas contratistas que participaron en la ejecución del desarrollo urbanístico “Los Médanos”, se les otorgó Bs.F. 8,05 millones por concepto de anticipo contractual, los cuales no fueron amortizados, toda vez, que se evidenció que solo se amortizaron Bs.F. 6,10 millones (75,71 % del monto total del anticipo otorgado) faltando por amortizar Bs.F. 1,95 millones (24,29 % del monto total del anticipo otorgado), en relación a lo expuesto, el artículo 53, de las CGCEO establece como garantía la presentación de una fianza de anticipo por el monto establecido en el documento principal del contrato, emitida por una compañía de seguros o institución bancaria

de reconocida solvencia, sin embargo, la Consultoría Jurídica del FMH no ha recuperado el referido saldo del anticipo no amortizado, permaneciendo las obras sin concluir, aunado, a que las empresas contratistas mantienen en su poder tales recursos, impidiendo que estos sean reinvertidos en la construcción de nuevas obras.

En los contratos: CO-PSE-034-2006, CO-PSE-033-2006, CO-PSE-032-2006, CO-PSE-039-2006, suscritos entre FUNDABARRIOS y las empresas contratistas, se evidenció que la partida N° 13, correspondiente al “suministro y transporte de *kit* metálico, que incluye: anclajes, columnas, vigas, correas, marcos de ventanas con protectores, y marcos de puertas metálicas entamboradas para vivienda aislada”, la cantidad relacionada en valuaciones de obra ejecutada no se corresponde y es superior a la partida N° 14, referida a la “colocación de *Kit* metálico”, por cuanto estos no fueron totalmente instalados en la obra, siendo el monto pagado por Bs.F. 501,90 mil. En tal sentido, el primero y 7 aparte, del numeral 2.6, “Alcance de las Partidas”, del Capítulo 2, “Criterios Generales de Codificación y Medición de Partidas” de la norma COVENIN-MINDUR-2000-92, sector construcción: mediciones y codificación de partidas para estudios, proyectos y construcción. parte II-A. edificaciones, señala: (...) “A efectos de su medición en obras, las partidas deberán estar completamente ejecutadas, entendiéndose por tal, que cumplen con el alcance correspondiente descrito en la presente norma y cumplen con las pruebas y garantías requeridas...”. Por otra parte, no se dio cumplimiento con lo previsto en el 3 aparte, del artículo 56, de las CGCEO, el cual establece que el ingeniero inspector indicará los reparos que el contratista tenga que hacer a las valuaciones presentadas dentro de los 8 días calendarios siguientes a la fecha que fueron presentadas.

18 de las viviendas inspeccionadas, presentan deficientes acabados en cuanto a los cerramientos techo-pared o ausencia de los mismos, situación que se observó en las viviendas Nros: D5(17,18,19,20), D12(1,2,3,4) y D13(9,11) del contrato N° CO-PSE-0033-2006, suscrito entre FUNDABARRIOS y la empresa contratista, y en las viviendas Nros: F1(1,3,12,13,14), F9(2) y F13(6,7) del contrato N° CO-PSE-0038-2006, suscrito entre FUNDABARRIOS y la empresa contratista; asimismo, se evidenciaron fallas de

calidad en 12 viviendas, tales como grietas en paredes de sala, cuartos y baños relacionados con las viviendas Nros: B3(12), B3(13), B10(03), B10(04), D5(18), D5(20), D12(02), D8(03), D13(09), D13(11), F9(02), F13(07). En tal sentido, el literal d, artículo 45, de las CGCEO, entre las atribuciones del ingeniero inspector establece: (...) “Fiscalizar los trabajos que ejecute el Contratista y la buena calidad de las obras concluidas o en proceso de ejecución ...”, en este sentido, se evidencia que durante la supervisión por parte del ingeniero inspector, no se fiscalizaron los acabados, como parte de la buena calidad de las viviendas. Tal situación influye en los acabados y condiciones de habitabilidad. En consecuencia deberá haber inversión de dinero adicional u otras alternativas para la culminación de las mismas, a fin de evitar insatisfacción en los habitantes de la urbanización.

Conclusiones

Como resultado de la evaluación administrativa y técnica efectuada por este Organismo Contralor a los contratos de obras suscritos para la ejecución del desarrollo urbanístico “Los Medanos”, ubicado en el Municipio Miranda de Coro, Estado Falcón, se observaron debilidades vinculadas al sistema de control interno, entre las que se destacan: fallas en la planificación y programación para la ejecución de las obras ya que la FMH en sus Planes Operativos no programó metas, ni estimó recursos presupuestarios relacionados con el desarrollo urbanístico, no obstante, han transcurrido aproximadamente 13 años hasta la fecha de la presente actuación (marzo 2009), sin que hubiere finalizado la construcción del desarrollo habitacional. Igualmente, se observaron deficiencias en cuanto a los procedimientos licitatorios utilizados para la selección de las empresas.

Se evidenció que, 5 contratos se encuentran en la Consultoría Jurídica de la FMH, originando atraso y/o paralización en la ejecución de las unidades habitacionales. No se ha amortizado la cantidad de Bs.F. 1,95 millones, correspondiente a 5 contratos de obras que fueron suscritos por FUNDABARRIOS, entre los años 2005 y 2006; pagos de obras no ejecutadas, debido a la falta de supervisión y control previo al pago por el ente contratante, así como

fallas de calidad en las viviendas, por cuanto presentan deficiencia en acabado en los cerramiento techo-pared, grietas en paredes.

Recomendaciones

En virtud de la liquidación de FUNDABARRIOS, y dado que la FMH, en aras de dar continuidad y culminar los proyectos de obras iniciadas o por iniciarse, tiene bajo su responsabilidad la ejecución y culminación de las obras en el desarrollo urbanístico “Los Medanos”, según la encomienda de gestión dictada mediante Resolución N° 826, de fecha 27-11-2006 (Gaceta oficial N° 38.573 de fecha 28-11-2006) y en atención a las observaciones contenidas en el presente informe y con la finalidad de que sean atendidas y subsanadas, esta Contraloría General de la República recomienda a las máximas autoridades de la FMH:

- Considerar el recurso presupuestario y financiero de la FMH, a los efectos de elaborar una planificación adecuada del recurso presupuestario y financiero, que permita materializar y garantizar el cumplimiento de las metas previstas.
- Asegurar la aprobación por parte de la Junta Directiva de los Planes Operativos, como instrumento que oriente la gestión de la FMH, en la consecución de las metas y objetivos programados, permitiendo medir resultados obtenidos en cada ejercicio fiscal.
- Realizar los trámites pertinentes a los efectos de solventar la situación administrativa que presentan los contratos que aún se encuentran en la Consultoría Jurídica de la FMH (proceso de rescisión) suscritos con FUNDABARRIOS.
- Ejercer en un lapso no mayor a 30 días, contados a partir del recibo del presente informe, acciones ante las empresas contratistas, para recuperar, anticipos no amortizados por Bs.F. 1,95 millones.
- Iniciar acciones, a los fines de que las empresas contratistas solventen los pagos realizados, por obra no ejecutada y dar cumplimiento con las especificaciones técnicas establecidas en las normas, conforme a las prácticas y economía de la industria de la construcción, a los efectos de su medición y pago real.

INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA (INAVI)

CONTRATOS DE OBRAS

En Gaceta Oficial N° 1.746 Extraordinario de fecha 23-05-75, el Banco Obrero, Instituto Autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por Ley de fecha 30-06-1928, se transformó con el mismo carácter en INAVI, con el propósito de ser un organismo ejecutor y administrador de la política de vivienda de interés social, destinada a atender a la población que el Ejecutivo Nacional califique como sujeta a protección especial en la dotación de vivienda, actualmente se encuentra adscrito al Ministerio del Poder Popular para Vivienda y Hábitat (MPPVH).

De conformidad con su Ley de Creación, el INAVI tiene amplias facultades para cumplir con su objeto, tales como: construir y adquirir viviendas, adquirir y vender terrenos, celebrar contratos de comodato, conceder créditos con garantías hipotecarias, ejecutar operaciones de fideicomiso y desarrollar programas de acción social para las comunidades.

Mediante resolución (Gaceta Oficial N° 38.862 de fecha 31-01-2008), se conformó una Junta de Reestructuración del INAVI, a los fines de efectuar en un plazo no mayor de 90 días hábiles, un diagnóstico del Instituto y presentar sus recomendaciones al Ejecutivo Nacional. La precitada Junta, asumiría temporalmente y, hasta la culminación del proceso de reestructuración, las competencias y obligaciones propias del INAVI.

Con la finalidad de incorporar a las cooperativas, al entonces Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y el Hábitat (MINVIH), se creó el programa “sustitución de ranchos por casas y/o nuevas viviendas en los barrios (SUVI)”, orientado al reemplazo de viviendas que se encontraran en condiciones inhabitables en áreas rurales y/o urbanas, en este sentido, y a los fines de la consolidación del mencionado programa, el INAVI, percibió recursos por Bs.F. 723,04 millones durante los ejercicios 2005 al 2007.

Con el objeto de llevar a cabo el programa SUVI el INAVI, suscribió durante el período 2005-2008, 851 contratos a nivel nacional por Bs.F.136,13 millones de los cuales, en el

período 2006-2007, para el Estado Bolívar se suscribieron 30 contratos por Bs.F. 9,81 millones. Se seleccionó una muestra de 5 contratos de obras para la sustitución de 50 viviendas por Bs.F. 700,00 mil.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación estuvo orientada a evaluar la situación administrativa de los contratos de obras suscritos entre INAVI y distintas cooperativas, dentro del marco del SUVI, en los años 2006 y 2007, en tal sentido se evaluaron selectivamente 5 contratos de obras para el acondicionamiento, relleno y compactación de terreno, empleo de mano de obra y acarreo de materiales a los fines de la construcción de 50 viviendas en el Estado Bolívar.

Observaciones relevantes

En los documentos principales de los contratos Nros: 56-0530026, 56-0530028; 56-0530034, 56-0530036 y 56-0530050, suscritos con las cooperativas, no se evidenció fecha en la cual fueron suscritos, no obstante, el artículo 2, numeral uno, de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO), (Gaceta Oficial N° 5.096, Extraordinario de fecha 16-09-96), establece que el documento principal contendrá además de la identificación de los contratantes, el objeto y el monto en bolívares, así como los plazos de inicio y terminación de la obra, contados a partir de la firma del contrato por parte del ente contratante. Es importante señalar, que todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa. En consecuencia no se logra ejercer un adecuado control, sobre los lapsos previstos para la culminación de obras, así como la suscripción de los distintos documentos correspondientes a actas de inicio, paralización y terminación, entre otros, asimismo, el artículo 17, de las CGCEO señala que el contratista deberá comenzar la obra dentro del plazo señalado en el documento principal, y éste contendrá, entre otros, el monto del anticipo, si lo hubiere, plazo de ejecución, sanciones aplicables; garantías convenidas; lapso de conservación y cualquier otra mención que el ente contratante considere

conveniente, según lo dispuesto en el artículo 2, numeral uno, de las citadas CGCEO. Manifestando debilidad en los mecanismos de planificación, supervisión, control y seguimiento en el proceso de contratación, los cuales dieron origen a la omisión antes referida, limitando conocer la situación real de las obras y no determinando que las Cooperativas, cumplan con los lapsos establecidos contractualmente, dificultando el ejercicio de los derechos de la República, frente a posibles inobservancias por parte de las empresas contratistas.

No se evidenciaron documentos mediante los cuales el INAVI, realizó la designación de los ingenieros inspectores; sobre el particular, los artículos 40 y 41, de las CGCEO señalan que el ente contratante ejercerá el control y fiscalización de los trabajos que realice la contratista, por medio del ingeniero inspector de la obra que designe el ente. En consecuencia no presentó personal formalmente designado, a fin de ejercer el control de los trabajos realizados por las cooperativas, evidenciando debilidad en el seguimiento, control y supervisión que dicho Instituto debió llevar a los contratos suscritos, limitando la evaluación y el seguimiento en el cumplimiento de las normativas técnicas, legales y sublegales establecidas.

Los documentos denominados “actas de obras”, de fechas: 28-03-2006, 29-03-2006 y 30-03-2006, correspondientes a los contratos Nros: 56-0530026, 56-0530036 y 56-0530034, respectivamente, suscritos con las cooperativas, donde se indica la fecha de inicio de la obra, no se encuentran firmados por los representantes de las cooperativas ni por los representantes del INAVI, igualmente no se evidenciaron las actas de inicio suscritas. Las CGCEO en su artículo 45, literal a, señalan, que el ingeniero inspector deberá elaborar y firmar el acta de inicio de los trabajos correspondientes a la obra. Así mismo, la fianza de fiel cumplimiento N° 10.136, de fecha 17-02-2006, correspondiente a la cooperativa autenticada ante la notaría pública primera de Puerto Ordaz, Municipio Caroní del Estado Bolívar en fecha 17-02-2006, no se encuentra suscrita por la compañía aseguradora. Al respecto los artículos 1.264 y 1.804, del Código Civil Venezolano, (Gaceta Oficial N° 2.990, Extraordinario de fecha 26-07-82), establecen lo siguiente: artículo 1.264:

(...) “Las obligaciones deben cumplirse exactamente como han sido contraídas. El deudor es responsable de daños y perjuicios, en caso de contravención...” y el artículo 1.804: (...) “Quien se constituye en fiador de una obligación queda obligado para con el acreedor a cumplirla si el deudor no la cumple...”. Las situaciones descritas ponen de manifiesto que el INAVI no realizó una efectiva supervisión en los citados contratos de obras, lo que denota debilidades en los mecanismos de control interno en cuanto a la administración, seguimiento y control de los mismos, en consecuencia no existió un compromiso formal, según el cual éstas queden obligadas a cumplir con lo dispuesto, pudiendo cada una de ellas exigir mutuamente su cumplimiento, incluso por vía judicial.

Los contratos Nos: 56-0530026; 56-0530028; 56-0530034 y 56-0530036, suscritos con las cooperativas, fueron rescindidos, mediante puntos de cuentas Nros: 01-Ag.13; 01-Ag.09; 01-Ag.12 y 01-Ag.15 de fecha 15-11-2007, así como el contrato N° 56-0530050, correspondiente a una cooperativa, rescindido mediante punto de cuenta N° 01-Ag.18 de fecha 21-11-2007. Los mismos fueron suscritos por la entonces Junta Liquidadora del INAVI, durante el mes de noviembre de 2007. Los criterios establecidos por el ente para la rescisión del contrato fueron los literales a y d, de la cláusula 13, del documento principal, los cuales señalan respectivamente como causal de rescisión la no ejecución del contrato, así como la paralización de la obra por más de 5 días sin causa justificada, en concordancia con lo previsto en el artículo 116, literales a y c, de la CGCEO, los cuales señalan que el ente contratante podrá rescindir unilateralmente el contrato en cualquier momento si la empresa ejecuta los trabajos en desacuerdo con el contrato o los efectúe en tal forma que no sea posible concluir la obra. No obstante, no se evidenciaron las respectivas actas de paralización de las obras. En este sentido, el artículo 45, literal ñ, de las CGCEO, señala que dentro de las atribuciones del ingeniero inspector está el elaborar, firmar y tramitar las actas de paralización y reinicio de los trabajos y las que deban levantarse en los supuestos de prórrogas. Tal situación se debió al incumplimiento en la ejecución de las obras por parte de las cooperativas, situación que no

ha permitido culminar las obras, ocasionando atraso en la ejecución de las viviendas, y por consiguiente, en la entrega oportuna de las unidades habitacionales a sus respectivos beneficiarios.

El INAVI percibió recursos por Bs.F. 723,04 millones, en los ejercicios 2006 y 2007, para la construcción de 13.580 viviendas en el marco del programa SUVI. En este sentido, para el Estado Bolívar, se suscribieron en los períodos 2006 y 2007 la cantidad de 30 contratos por Bs.F. 9,81 millones, de los cuales se seleccionó una muestra de 5 contratos suscritos por un monto de Bs.F.140,00 mil cada uno, para un total de Bs.F. 700,00 mil; asimismo, de conformidad con lo indicado en las planillas de estado de cuentas, el INAVI anticipo por Bs.F. 210,00 mil, correspondiente al (30%) de cada una de las contrataciones, así como Bs.F. 92,40 mil, destinados en materiales para la construcción, no obstante, es de indicar que de acuerdo a los informes técnicos suscritos por la supervisión de zona del SUVI en el Estado Bolívar, dichas obras fueron iniciadas entre los meses de febrero y marzo del año 2006 y paralizadas durante el mes de mayo del mismo año, debido a deficiencias en la construcción de las viviendas, pérdida y daños de materiales como: cemento, tejas, manto asfáltico, machihembrados y bajo porcentaje de avance de los trabajos a ejecutar. Al respecto, las CGCEO, en su artículo 53, establece: (...) “A los fines de amortizar progresivamente el monto del anticipo concedido hasta su total cancelación, el ente contratante establecerá el porcentaje a deducir de cada valuación a pagar al contratista...”. La situación descrita, evidencia que el INAVI, no ha efectuado diligencias tendentes a recuperar los anticipos otorgados por Bs.F. 210,00 mil, al no ejercer un adecuado control y una oportuna supervisión de los contratos a su cargo y exigirle a las empresas contratistas la ejecución oportuna de sus obligaciones contractuales, disminuyendo la capacidad del Instituto a realizar nuevas contrataciones.

Conclusiones

Del análisis efectuado por esta Contraloría General a los expedientes suministrados por el INAVI, relacionados con el acondicionamiento, relleno y compactación de te-

rreno, empleo de mano de obra y acarreo de materiales a los fines en la construcción de 50 viviendas en el Estado Bolívar, en el marco del programa SUVI, se observaron debilidades vinculadas al sistema de control interno, y situaciones que no se ajustan a la normativa legal vigente, entre las que se destacan; documentos principales los cuales no indican fecha de suscripción; ausencia de documentos mediante los cuales el Instituto realizó la designación de los ingenieros inspectores; actas de inicio de obras sin la suscripción por parte de los representantes del INAVI y las cooperativas; discrepancias entre la lista de contratos de obras suscritos a nivel nacional para la consolidación del programa SUVI y los expedientes suministrados por el Instituto; contratos rescindidos sin observarse las respectivas actas de paralización y fianza de fiel cumplimiento sin ser suscrita por la compañía aseguradora. Así mismo, el INAVI, otorgó a 5 empresas contratistas anticipo, por Bs.F. 210,00 mil, cuyas obras fueron paralizadas y posteriormente rescindidas, debido a deficiencias en la construcción de las viviendas, evidenciando que el Instituto, no ha efectuado las diligencias para recuperar el anticipo no amortizado. Adicionalmente, se suscribieron 3 contratos por Bs.F. 563,85 mil, generando mayor costo a la Institución.

Recomendaciones

En atención a las observaciones contenidas en el presente informe, y con la finalidad de que sean atendidas y subsanadas, esta Contraloría General de la República recomienda a las Máximas Autoridades del INAVI:

- Ejercer control y supervisión con relación a los expedientes de los contratos de obras suscritos para la ejecución del programa SUVI, los cuales deben contener la documentación establecida en la normativa vigente, a los fines de mantenerlos completos, actualizados y de fácil manejo para la obtención de la información.
- Establecer mecanismos de control interno eficaces, que incluyan las acciones legales correspondientes, evitando que las empresas contratistas mantengan en su poder montos por anticipos no amortizados, en beneficio de una sana gestión administrativa eficiente y eficaz, que tienda a la optimización de

los recursos asignados al proyecto.

- Ejercer en un lapso no mayor a 30 días, contados a partir del recibo del presente informe, acciones judiciales para recuperar anticipos no amortizados por Bs.F. 210,00 mil, que mantienen en su poder las empresas contratistas, así como los daños y perjuicios ocasionados, de lo cual deberán mantener informado a este Organismo Contralor.
- Concluir obras, relacionadas con el programa SUVI, en el Estado Bolívar, previo análisis de la disponibilidad presupuestaria, para contribuir al reemplazo de viviendas que se encuentran en condiciones inhabitables.

INSTITUTO POSTAL TELEGRÁFICO (IPOSTEL)

CONTRATOS DE OBRAS

IPOSTEL, es un Instituto Autónomo del Estado venezolano, con personalidad jurídica, integrado a la estructura general del Estado, es decir, forma parte de los entes descentralizados funcionalmente sujetos al control de este máximo Órgano Contralor, de conformidad con lo previsto en el artículo 9, numeral 6, 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, sin menoscabo de las competencias atribuidas a su órgano de control fiscal interno. Fue creado mediante Ley (Gaceta Oficial N° 2.146 Extraordinario de fecha 28-01-78), reformada parcialmente mediante Decreto N° 403 de fecha 21-10-99 (Gaceta Oficial N° 5.398 Extraordinario de fecha 26-10-99). Actualmente, IPOSTEL está adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias, según Decreto sobre la Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional (Gaceta Oficial N° 39.202 de fecha 17-06-2009); con aproximadamente 331 oficinas, y, 21 taquillas comerciales a nivel nacional, las cuales están siendo reacondicionadas a través del proyecto denominado “Remodelación, Adecuación y Adquisición de Oficinas”, llevado a cabo por la Dirección de Infraestructura y Servicios (DIS), de ese Instituto. En ese sentido, en el período 2006-2008 se suscribieron 340 contratos de obras y servicios para ejecutar tales trabajos.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a verificar selectivamente la situación administrativa de los expedientes relacionados con los contratos de obras, suscritos por IPOSTEL a nivel nacional, en el período 2006-2008, suministrados por la Dirección de Infraestructura y Servicios de ese Instituto.

Observaciones relevantes

De la revisión administrativa realizada a una muestra de 42 expedientes, relacionados con los contratos de obras suscritos por IPOSTEL, en el período 2006-2008, suministrados por la DIS de ese Instituto, por Bs.F. 8,83 millones que representan el 33,39% de un total de Bs.F. 26,45 millones, se constató que contienen información duplicada; ausencia de documentos; los cuales no se encontraron debidamente numerados y foliados; documentación no archivada en orden cronológico, no consolidada, e incompleta; igualmente sin identificar. En este sentido, el artículo 23, de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, establece que los documentos deben contener información completa y exacta, archivarlos siguiendo un orden cronológico que faciliten su oportuna localización. Igualmente, el artículo 24, de las referidas NGCI, prevé que todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa. Lo anterior obedece a que el Instituto, para la fecha de la actuación fiscal (junio-julio 2009), no contaba con manuales que regularan las funciones y responsabilidades de cada una de sus direcciones, que garantizaran el control y la supervisión de los expedientes, así como, la calidad y eficiencia de los procesos ejecutados en cada una de las áreas. Situación que no le permite a IPOSTEL obtener la información de forma eficaz y oportuna, incidiendo negativamente en el desarrollo de las actividades que le han sido encomendadas, relacionadas con los contratos de obras suscritos.

Se evidenció discrepancias entre el listado suministrado por IPOSTEL de fecha 26-05-2009, correspondiente a los contratos de obras y servicios, suscritos en el período 2006-2008, y los expedientes entregados por la DIS relacionados con los citados contratos, toda vez, que la identificación de

los contratos relacionados en el listado, no se corresponde con la identificación indicada en los documentos principales, sin permitir la obtención de los expedientes de manera rápida, fiable y oportuna, dado que se requiere conocer el objeto de la obra para ubicar el expediente respectivo. Situación que evidencia fallas en el control que IPOSTEL debe llevar sobre la información y documentación suministrada, no obstante que el artículo 23, de las NGCI, establece que los documentos deben contener información completa y exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico que facilite su oportuna localización.

En los documentos principales de los contratos identificados con los Nos. OS-0600292, OS-0600823 y OS-0601368, no se evidencia fecha en la cual fueron suscritos, no obstante que el artículo 2, numeral 1, de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario de fecha 16-09-96, vigentes para el período evaluado, precisa que el documento principal contendrá, entre otros, los plazos de inicio y de terminación de la obra a ejecutar, contados a partir de la fecha de la firma del mismo por parte del ente contratante. Además, todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben contener información completa y exacta, según lo previsto en el artículo 23, de las NGCI. Por lo tanto, las debilidades en los mecanismos de planificación, supervisión, control y seguimiento del proceso de contratación, dieron origen a la omisión antes referida, situación que no permite conocer las fechas en las cuales se celebraron dichos documentos, a los efectos de verificar el cumplimiento de los lapsos establecidos contractualmente para la ejecución de las obras, lo que podría obstaculizar el ejercicio de los derechos de la República, frente a posibles inobservancias por parte de las empresas contratistas.

La Fianza de Fiel Cumplimiento (FFC) del contrato identificado con el N° OS-0600855, fue constituida después de la firma de su documento principal, asimismo, la FFC del contrato identificado con el N° OS-0601368, fue suscrita posteriormente a la firma del acta de inicio (no se observó la fecha de suscripción del contrato), no obstante que el artículo 10, de las CGCEO, vigentes para el período evaluado, establece que para garantizar el cumplimiento de todas las obligaciones que asume según el contrato, el con-

tratista deberá constituir antes de la suscripción del contrato una FFC, dejando de manifiesto fallas en los mecanismos de control interno, dado que el Instituto para la fecha de la actuación fiscal (junio-julio 2009), no contaba con manuales que regularan los procesos y garantizaran el control, supervisión y vigilancia de los aspectos administrativos de los contratos, para garantizar el fiel, cabal y oportuno cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Las obras relacionadas con los contratos identificados con los Nos. OS-0600855 y OS-0701905, se iniciaron aproximadamente, un mes posterior a la firma de éstos; además, no se evidenciaron las prórrogas de inicio, sin embargo, los documentos contractuales establecen que los trabajos debían iniciarse a partir de la suscripción del documento principal o dentro de los primeros 5 días siguientes, en concordancia, con el artículo 17, de las CGCEO, vigentes para el período evaluado, el cual prevé que el contratista deberá comenzar la obra dentro del plazo señalado en el documento principal. Sobre este aspecto, es importante señalar, que IPOSTEL no ejerció el debido control sobre el lapso de ejecución de los trabajos, afectando el logro de la meta física que inicialmente se había propuesto, con el consecuente incremento de los costos derivados del atraso.

Las obras relacionadas con el contrato identificado con el N° OS-0701252, iniciadas en fecha 15-08-2007 fueron culminadas según acta de terminación el 15-11-2007, es decir, 6 meses antes de la suscripción del respectivo documento principal (14-05-2008), sin embargo, IPOSTEL le otorgó a la empresa contratista un anticipo por Bs.F. 208,22 mil equivalente al 50,00% del monto total contratado (Bs.F. 416,43 mil), así como, Bs.F. 143,79 mil por concepto de valuación N° 1. No obstante, los artículos 1.630, 1.160 y 1.167 del Código Civil Venezolano (Gaceta Oficial N° 2.990 de fecha 26-07-82), prevén que el contrato de obra es aquel mediante el cual una persona (contratista) se compromete a ejecutar un determinado trabajo por sí o bajo su dirección, mediante un precio que la otra (ente contratante) se obliga a satisfacerle. Además, los contratos deben ejecutarse de buena fe y obligan no solamente a cumplir lo expresado en ellos, sino a todas las consecuencias que se derivan de éste,

y cuando se trata de un contrato bilateral si una de las partes no ejecuta su obligación, la otra puede reclamar judicialmente la ejecución del contrato o la resolución del mismo. Adicionalmente, el artículo 38, numeral 3, de la LOGRSNCF establece que antes de proceder a la elaboración de contratos que impliquen compromisos financieros, los responsables se aseguren de que se hayan previsto las garantías necesarias y suficientes para responder por las obligaciones que asume la contratista. En este sentido, los contratos deben suscribirse antes del inicio y por ende, de la terminación de las obras, tal como lo establece el artículo 17, de las CGCEO, vigente para el período evaluado. Es decir, IPOSTEL no garantizó a través de un instrumento jurídico la correcta ejecución de las obras, dejando desprovisto al Instituto ante cualquier eventualidad de incumplimiento por parte de la empresa contratista, debido a que la empresa contratista ejecutó los trabajos con sus propios recursos.

En fecha 12-06-2007, IPOSTEL suscribió 2 contratos, para la rehabilitación de las oficinas postales telegráficas en las localidades de Porlamar y Pampatar del estado Nueva Esparta, por Bs.F. 58,50 mil y Bs.F. 146,01 mil respectivamente. A tales efectos, otorgó anticipos por Bs.F. 29,25 mil y Bs.F. 73,01 mil equivalente al 50,00% del monto total de cada contrato. Posteriormente, en fecha 07-05-2008, mediante puntos de cuenta Nos. 318 y 319, los referidos contratos fueron rescindidos con fundamento en los literales “a” y “e” del artículo 116, de las entonces vigentes CGCEO, sin embargo, la empresa contratista aún mantiene en su poder Bs.F. 93,71 mil por concepto de anticipos no amortizado. Situación que se debe a la ausencia de una normativa que permita la recuperación oportuna de los anticipos, así como diligencias realizadas por parte de la Dirección encargada para ejercer las acciones, en la utilización de los recursos para la culminación de las obras, con el objeto de dar cumplimiento a los objetivos y metas. La rescisión de estos contratos, trajo como consecuencia erogaciones adicionales por parte de IPOSTEL, toda vez, que durante el año 2008 fueron suscritos 2 contratos para llevar a cabo la ejecución de las obras, evidenciándose un aumento significativo a Bs.F. 499,95 mil (855%) y a Bs.F. 286,30 mil (197%), con respecto a las contrataciones anterio-

res, generando un mayor costo económico y social a la nación. En este sentido, es importante traer a colación lo establecido en el artículo 20, de la Ley Orgánica de Administración Pública (LOAP), Gaceta Oficial N° 37.305 de fecha 17-10-2001, reformada mediante (Gaceta Oficial N° 5.890 Extraordinario de fecha 31-07-2008), la cual dispone que la asignación de recursos a los órganos, entes de la Administración Pública y demás formas de organización que utilicen recursos públicos, se ajustará estrictamente a los requerimientos de su organización y funcionamiento para el logro de las metas y objetivos, con uso racional de los recursos humanos, materiales y financieros.

Conclusiones

Como resultado de la evaluación administrativa efectuada por este Organismo Contralor a los expedientes suministrados por la DIS de IPOSTEL, relacionados con el reacondicionamiento de oficinas a nivel nacional, enmarcadas en el proyecto denominado “Remodelación, Adecuación y Adquisición de Oficinas”, se observaron debilidades vinculadas al sistema de control interno, y situaciones que no se ajustan a la normativa legal vigente, motivadas a que para el momento de la actuación fiscal (junio-julio 2009), no se había aprobado el manual de normas y procedimientos, que les permitiera regular las actividades y procedimientos relacionados con la contratación y ejecución de obras, llevados a cabo por la DIS de ese Instituto, en consecuencia los expedientes suministrados presentaron información duplicada, los cuales no se encontraron debidamente numerados y foliados, documentación no archivada en orden cronológico, ni consolidada en una sola Dirección, e incompleta, aunado a que los documentos principales de los contratos y los expedientes no presentan identificación específica; discrepancia entre información suministrada en listados de contratos de obras y servicios suscritos en el período 2006-2008, con los expedientes entregados por la DIS, toda vez, que los números y fechas no se corresponden con las indicadas en los documentos principales de los mismos; documentos sin fecha de suscripción; fianzas de fiel cumplimiento constituidas luego de la firma del documento principal, así como, más tarde a la suscripción

del acta de inicio; obras iniciadas aproximadamente, un mes luego a la firma de los contratos, sin observarse las correspondientes prórrogas de inicio; así como, obras iniciadas y culminadas antes de la suscripción del respectivo documento principal. Asimismo, se observaron 2 contratos suscritos para la ejecución de las obras de rehabilitación de las oficinas postales telegráficas en las localidades de Porlamar y Pampatar del estado Nueva Esparta, otorgándole anticipos por Bs.F. 29,25 mil y Bs.F. 73,01 mil, respectivamente, equivalentes al 50,00% del monto total de cada contrato, rescindidos estos posteriormente, y evidenciando fallas en IPOSTEL en el manejo de los recursos, dado que la empresa contratista aún mantiene anticipo no amortizado por Bs.F. 93,71 mil. En consecuencia el Instituto desembolsó adicionalmente recursos al suscribir 2 contratos para culminar las referidas obras, aumentando significativamente el costo de las obras, con respecto a las contrataciones anteriores suscritas.

Recomendaciones

- En atención a las observaciones contenidas en el presente informe, y con la finalidad de que sean atendidas y subsanadas, esta Contraloría General de la República recomienda a las Máximas Autoridades del Instituto postal telegráfico (IPOSTEL)
- Controlar efectiva y oportunamente los expedientes que lleva la Dirección de Infraestructura y Servicios, los cuales deben contener la documentación establecida en la normativa vigente, a fin de obtener información completa, actualizada y de fácil manejo.
- Evitar que las empresas contratistas mantengan en sus haberes saldos por concepto de anticipos no amortizados, atendiendo una sana eficiente y eficaz gestión administrativa, optimizando la asignación de los recursos al proyecto.
- Ejercer en un lapso no mayor a 30 días, acciones judiciales contra las empresas contratistas, tendientes a exigir el pago por Bs.F. 93,71 mil, que por concepto de anticipo no amortizado han mantenido en sus haberes, así como los daños y perjuicios ocasionados, sobre lo cual deberá mantener informado a este Organismo Contralor.

SUPERINTENDENCIA DE BANCOS Y OTRAS INSTITUCIONES FINANCIERAS (SUDEBAN)

DESIGNACIÓN DEL TITULAR DEL ÓRGANO DE CONTROL FISCAL INTERNO

La Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras (SUDEBAN) de conformidad con la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras (LGBOIF) Gaceta Oficial N° 39.491 de fecha 19-08-2010, es un Instituto Autónomo, adscrito al Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de Economía y Finanzas, actualmente denominado Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas, a los solos efectos de la tutela administrativa y goza de autonomía funcional, administrativa y financiera en el ejercicio de sus atribuciones, así como de las prerrogativas, privilegios y extensiones de orden fiscal, tributario y procesal que la Ley otorga a la República. Asimismo, es un ente descentralizado funcionalmente con forma de Derecho Público, en los términos previstos en la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), Gaceta Oficial N° 5.890 Extraordinario de fecha 31-07-2008, y por tanto se encuentra integrado a la estructura general del Estado; sujeto al control de este Máximo Órgano Contralor, de conformidad con lo previsto en el artículo 9, numeral 6, 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, ello sin perjuicio del control que le corresponde ejercer a su órgano de control fiscal interno. Fue creada mediante Gaceta Oficial N° 20.096 de fecha 31-01-40. La SUDEBAN ejercerá la inspección, supervisión, vigilancia, regulación, control y en general, las facultades señaladas en la Ley General de Bancos, antes referida en forma consolidada, abarcando el conjunto de bancos, entidades de ahorro y préstamo, demás instituciones financieras y a las otras empresas, incluidas sus filiales, afiliadas y relacionadas.

En fecha 25-06-2010 mediante Punto de Cuenta N° 715, se iniciaron los trámites correspondientes a los fines de dar inicio al procedimiento del concurso público para la designación del Auditor Interno de SUDEBAN. En fecha 21-07-2010, el Superintendente de Bancos y Otras Instituciones Financieras convocó al acto de juramentación de los miembros del Jurado Calificador para la selección y designación del titular de la Unidad de Auditoría Interna, según consta en Acta N° 1.

Mediante Acta N° 3 de fecha 28-07-2010, se dejó constancia de la revisión de las credenciales de los participantes inscritos aplicando los criterios establecidos en los numerales 1 al 6, del artículo 16, del Reglamento sobre los Concursos Públicos para la Designación de los Contralores Distritales y Municipales, y los Titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Nacional, Estadal, Distrital y Municipal y sus Entes Descentralizados, obteniéndose como resultado que de un total de 21 expedientes consignados, fueron descartados 7 por no cumplir los requisitos mínimos exigidos en el artículo anteriormente mencionado, pasando a la etapa de evaluación de capacitación y experiencia laboral 14 participantes.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a evaluar el cumplimiento de las formalidades para la selección del Auditor Interno de la SUDEBAN, efectuada durante el segundo semestre de 2010, previstas en el Reglamento sobre los Concursos Públicos para la Designación de los Contralores Distritales y Municipales, y los Titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Nacional, Estadal, Distrital y Municipal y sus Entes Descentralizados.

Observaciones relevantes

De la evaluación y análisis efectuado al expediente correspondiente al concurso público convocado por la máxima autoridad jerárquica de la SUDEBAN, orientado a seleccionar al Titular de la Unidad de Auditoría Interna, realizado de conformidad a las previsiones contenidas en el Reglamento sobre los Concursos Públicos para la Designación de los Contralores Distritales y Municipales, y los Titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Nacional, Estadal, Distrital y Municipal y sus Entes Descentralizados, se observó que los miembros del Jurado Calificador designados para la provisión del cargo del Titular de la Unidad de Auditoría Interna, en atención a los resultados de la evaluación de credenciales en cuanto a Formación Académica, Capacitación, Experiencia Laboral y Entrevista de Panel, declararon un ganador del concurso

público según se desprende del Acta Final de fecha 03-08-2010, por haber obtenido la máxima puntuación de 94,74 de 100, exigida en el Reglamento sobre los Concursos Públicos en comento y en consecuencia fue designado como titular de la Unidad de Auditoría Interna, a partir del 17-08-2010, mediante Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.489 de fecha 17-08-2010.

Vale agregar que el ganador del concurso público, a través de la comunicación de fecha 14-05-2010, previamente a la convocatoria efectuada en fecha 28-06-2010 por la SUDEBAN, consultó el Registro de Inhabilitados que lleva esta Contraloría General de la República; en respuesta a la petición formulada, la Dirección de Determinación de Responsabilidades de esta Institución Contralora, mediante Oficio N° 08-01-637 de fecha 14-05-2010, le informó que a la fecha no le había sido impuesta la sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas, en los términos indicados en el artículo 105 de la LOCGRSNCF que consagra lo relativo a la declaratoria de responsabilidad administrativa, sin embargo, se requiere agregar que el referido Registro de Inhabilitados llevado por esta Contraloría General de la República, surge como una obligación de conformidad a lo previsto en el artículo 105 *ut supra* citado de la LOCGRSNCF, que entró en vigencia en el año 2002, de tal manera que se infiere, que si bien es cierto que no estaba incluido en el Registro de Inhabilitados que lleva esta Contraloría General de la República, en virtud de que fue declarada responsable en lo administrativo en fecha 28-06-96, es decir antes de la entrada en vigencia de la LOCGRSNCF, la cual previó como obligatorio el que la Contraloría General de la República llevara un Registro de Inhabilitados, no es menos cierto que el ciudadano en referencia tenía pleno conocimiento de la declaratoria de responsabilidad administrativa, toda vez que fue formalmente notificado de la imposición de la sanción.

En fecha 19-07-2010, se formalizó la inscripción de quien resultó ganador del concurso en los términos a que se contrae el artículo 13 del Reglamento sobre los Concursos Públicos, consignando los documentos tendentes a legalizar la inscripción, asimismo, suscribió la planilla denominada Solicitud de Inscripción elaborada por la SUDEBAN, con la cual igualmente realizó la declaración jurada de no estar

incurso en las inhabilidades previstas en el artículo 17 del referido Reglamento.

En el desarrollo del Concurso Público los miembros del Jurado Calificador, de conformidad con las atribuciones conferidas en el Reglamento sobre los Concursos antes referido, solicitaron a esta Contraloría General de la República mediante comunicación de fecha 21-07-2010, información sobre la situación administrativa de los ciudadanos que se encontraban participando en el concurso público para la designación del Auditor Interno de la SUDEBAN, y en este sentido la Dirección de Determinación de Responsabilidades de este Organismo Contralor, a través de Oficio N° 08-01-1191 de fecha 27-07-2010, señaló que de la revisión efectuada a los registros llevados por esa Dirección, no se encontró que a los participantes, entre los que se encontraba quien resultó ganador, se le hubiere impuesto sanción de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas, no obstante, indicó que se procedió a solicitar información a otras Direcciones Generales de este Máximo Organismo de Control y en caso de que existiere alguna situación vinculada con los participantes especificados en la comunicación en referencia, se haría del conocimiento a la Dirección General de Control de esta Contraloría General de la República con competencia en el sector de que se trate, a los fines de que activare los mecanismos que estimara necesarios.

En este contexto, esta Contraloría General de la República tuvo conocimiento que el ganador del concurso fue objeto de una declaratoria de Responsabilidad Administrativa, emanada de la extinta Dirección de Averiguaciones Administrativas adscrita a la otrora Dirección General de Control de Entidades Autónomas de este Organismo Contralor, tal como se evidenció de la Decisión de fecha 28-06-96, que le fue notificada mediante Oficio N° 06-00-01-113 de fecha 28-06-96, es decir, antes de la entrada en vigencia de la LOCGRSNCF, de la cual surgió la obligación de llevar el Registro de Inhabilitados. Tal declaratoria se impuso al determinarse irregularidades cometidas durante el desempeño de sus funciones en el cargo de Directora de Administración en el Municipio Autónomo Guanare del estado Portuguesa, quedando el expediente del caso identificado con el N° 1-07-95-004 y los Autos Administrativos mencionados fueron publicados en las Gacetas Oficiales de la República de Vene-

zuela Nros. 5.248 Extraordinario, de fecha 10-08-98 y 5.324 Extraordinario, de fecha 13-04-99, lo cual fue informado a esta Dirección General de Control de la Administración Nacional Descentralizada, por la ya aludida Dirección de Determinación de Responsabilidades de esta Institución Contralora, mediante Memorandum N° 08-01-813, de fecha 11-11-2010. Dicha Declaratoria derivó de la conformación del pago de "Dietas" a un Concejal por asistencia a sesiones de Cámara y Comisiones en el año 1992, sin que el beneficiario hubiera asistido, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 56, último aparte, de la Ley Orgánica de Régimen Municipal vigente para el momento de ocurrencia de los hechos.

De los particulares anteriormente expuestos, observa esta Contraloría General de la República que quien resultó ganador del concurso, omitió información indispensable para la evaluación de sus credenciales, lo cual imposibilitó a los miembros del Jurado Calificador comprobar la totalidad de los requisitos mínimos que debió poseer, muy especialmente lo relacionado con su solvencia moral, aspecto contenido en el artículo 16, numeral 3, del Reglamento sobre los Concursos Públicos. Adicionalmente, en el Informe y las Actas levantadas por los miembros de Jurado Calificador, contenidos en el expediente del concurso público, no se evidenció que se dejara constancia que quien resultó ganador del concurso público, informara de la Declaratoria de Responsabilidad Administrativa formulada por esta Contraloría General de la República, pues constituye un supuesto de las Inhabilidades para participar en los concursos contemplada en el artículo 17, numeral 1, del Reglamento sobre los Concursos Públicos antes referido, como lo es, haber sido sancionado administrativamente por ilícitos vinculados con el patrimonio público, situación que debió ser informada por el ciudadano en referencia a los efectos de que el Jurado Calificador procediera a evaluar esa situación de suma importancia, por cuanto la finalidad del concurso público es garantizar la mejor selección entre los participantes y la objetividad e imparcialidad del proceso, y por ende, condujo a un resultado del concurso público convocado, manifiestamente distinto al que se habría obtenido de no mediar tal omisión por parte del ciudadano antes mencionada.

En los soportes documentales contenidos en el expediente conformado por la SUDEBAN, con el objeto de resguardar los documentos generados con relación a la

realización del concurso público para la selección del titular de la Unidad de Auditoría Interna, no se encontraban los folios identificados en números y letras en su totalidad, no obstante lo previsto en el artículo 14 del Reglamento sobre los Concursos Públicos en comento, que establece que por cada concurso convocado, el funcionario designado para formalizar las inscripciones formará un expediente al que insertará la documentación siguiendo un orden cronológico, y en el que deberá enumerarse en forma consecutiva, tanto en números como en letras, cada uno de los folios que lo conforman. Adicionalmente, no se ubicó en el expediente la comunicación suscrita por parte de los miembros del Jurado Calificador dirigida a la Contraloría General de la República, mediante la cual solicitaron información relacionada con el Registro de Inhabilitados. Tales situaciones evidencian debilidades de control interno en el archivo y resguardo de la documentación, toda vez que la no incorporación al respectivo expediente de la totalidad de los documentos generados en relación con la realización del concurso, limita el acceso oportuno a la información en ellos contenida, y restringe el derecho de los participantes a obtener copia de toda la documentación generada en el proceso, así como a los distintos órganos de control fiscal en el ejercicio de las funciones que legalmente tienen atribuidas, asimismo, al no estar foliada la totalidad de la documentación que forma parte del expediente, no se garantiza la transparencia ante terceros en el proceso de selección del titular del órgano de control fiscal, ello en razón de que pudiese incluirse o excluirse documentación de importancia significativa para la valoración realizada en el concurso y por tanto influir en los resultados presentados en el mismo.

Conclusiones

Con fundamento en la revisión efectuada por este Organismo Contralor al expediente del concurso público, relacionada con la evaluación del proceso de selección del Titular de la Unidad de Auditoría Interna de la SUDEBAN, se constató la existencia de suficientes elementos que permiten sostener que el participante que resultó ganador del concurso público, omitió información indispensable para que los miembros del Jurado Calificador evaluaran lo relativo a la solvencia moral como requisito para participar

en el concurso público, toda vez que el referido ciudadano fue objeto de una declaratoria de Responsabilidad Administrativa, lo cual constituye uno de los supuestos de inhabilidades contemplados en el artículo 17, numeral 1, del Reglamento sobre los Concursos Públicos.

De igual modo, se evidenció que no se encontraba archivada ni foliada de manera consecutiva toda la documentación soporte del concurso en el respectivo expediente, ni se ubicó en el expediente la comunicación suscrita por parte de los miembros del Jurado Calificador dirigida a la Contraloría General de la República, mediante la cual fue solicitada información relacionada con el Registro de Inhabilitados.

Recomendaciones

- Por cuanto la omisión de la información relacionada con la Declaratoria de Responsabilidad por parte de quien resultó ganador del concurso público, no permitió a los miembros del Jurado Calificador que se garantizara la mejor selección entre los participantes del Concurso en lo que respecta a la solvencia moral, requisito contemplado en el artículo 16, numeral 3, del Reglamento sobre los Concursos Públicos antes mencionado, lo cual condujo a un resultado manifiestamente distinto al que habrían obtenido de no mediar tales hechos, en consecuencia la máxima autoridad de la SUDEBAN deberá coordinar con este Máximo Organismo Contralor, las acciones a seguir con relación a los resultados del concurso público, con fundamento en las disposiciones legales y reglamentarias que rigen los Concursos Públicos para la Designación de los Titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Nacional, Estatal, Distrital y Municipal y sus Entes Descentralizados.
- La máxima autoridad de la SUDEBAN deberá implementar mecanismos de control y supervisión a objeto de asegurar el cabal cumplimiento de las formalidades en la formación y contenido del respectivo expediente, ello en razón de que pudiese incluirse o excluirse documentación de importancia significativa para la valoración realizada en el concurso y por tanto influir en los resultados presentados en el mismo.