

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DESCENTRALIZADA

SECTOR SERVICIOS

BANCO AGRÍCOLA DE VENEZUELA, C.A. BANCO UNIVERSAL (BAV)

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

El Banco Agrícola de Venezuela, C.A., Banco Universal (BAV), es una empresa del Estado venezolano, constituida de acuerdo a las normas de Derecho Privado, mediante Acta Constitutiva Estatutaria, debidamente inscrita ante el Registro Mercantil Segundo de la Circunscripción Judicial del Distrito Capital y estado Miranda, de fecha 10 de noviembre de 2005, bajo el número 47, tomo 36-A, Gaceta Oficial N° 39.313, del 14-11-2005, forma parte de los entes descentralizados funcionalmente a los que se les aplica disposiciones de Derecho Público de conformidad con lo establecido en los artículos 29 y 102 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), publicada en Gaceta Oficial N° 5.890 (E) de fecha 31-07-2008. El BAV está integrado a la estructura general del Estado, adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras, y por tanto 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 Sistema Nacional de Control Fiscal (LOC-GRSNCF), ello sin perjuicio del control que le corresponde ejercer a su órgano de control fiscal interno.

De conformidad con la Ley del Banco Agrícola de Venezuela, (Gaceta Oficial N° 5.891 E del 31-07-2008), el Banco tiene por objeto realizar todas las operaciones inherentes a un Banco Universal, de acuerdo a lo establecido en la Ley que rige la materia de bancos y otras instituciones financieras.

El BAV cuenta dentro de su estructura organizativa, con una UAI, constituida de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de la Ley del BAV, integrada por la Gerencia de Auditoría y 5 coordinaciones: 1 coordina-

ción de Revisoría y Control y 4 coordinaciones ordenadas horizontalmente, a saber: Procesos y Análisis Contables, Auditoría Financiera y Operativa; Sistemas y Determinación de Responsabilidades

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación estuvo orientada a evaluar el control de gestión aplicado por la UAI del BAV, como mecanismo de aseguramiento de la calidad, el cumplimiento de los planes y la misión organizacional, desde el año 2007 hasta el primer trimestre del año 2011; en tal sentido, de un total de 14 informes realizados por la UAI durante el año 2010 y primer trimestre del año 2011, se realizó una revisión selectiva de 5 informes equivalentes al 35% del total, con la finalidad de verificar el carácter técnico de su estructura.

Observaciones relevantes

De la verificación efectuada a la estructura organizativa del BAV, se observó que la UAI está adscrita a la Presidencia y no al máximo nivel jerárquico; al respecto, el artículo 11 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI) Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-6-1997 en concordancia con lo dispuesto en el artículo 19 del Reglamento de la LOCGRSNCF (Gaceta Oficial N° 6.013 del 23-12-2010, establecen que las unidades de auditoría interna deben estar adscritas al máximo nivel jerárquico de la estructura organizativa del ente, de la situación antes planteada no se evidenciaron las acciones emprendidas por las máximas autoridades del banco para adecuar la estructura organizativa a la normativa señalada, lo cual incide en cuanto al grado de independencia de la UAI dentro de la organización, ya que ésta debe subordinarse jerárquica y funcionalmente a la máxima autoridad de la institución bancaria. Asimismo se observó, que el BAV no cuenta con un titular de la Unidad de Auditoría Interna, designado por la máxima autoridad jerárquica mediante

concurso público, y en su lugar fue nombrada una Auditora Interna Encargada; al respecto, los artículos 27 y 30 de la LOCGRSNCF en concordancia con el artículo 46 de su Reglamento, establecen que los titulares de los órganos de control fiscal interno deben ser designados por la máxima autoridad jerárquica de cada entidad, esta situación se debe a que desde la creación del ente, la máxima autoridad jerárquica no ha iniciado las gestiones para convocar al concurso público para la designación del titular del órgano de control fiscal interno. El hecho planteado limita el cumplimiento de los principios rectores del Sistema Nacional de Control Fiscal, y no garantiza la mejor selección entre quienes reúnan los requisitos mínimos para optar al cargo. Del mismo modo, la UAI no cuenta con un manual de organización, ni manuales de normas y procedimientos aprobados por la máxima autoridad del banco, no obstante, el artículo 20 de las NGCI establece que, en los órganos y entes deben estar claramente definidas, mediante normas e instrucciones escritas, las funciones de cada cargo, su nivel de autoridad, responsabilidad y sus relaciones jerárquicas dentro de la estructura organizativa. Tal situación tiene su origen en la omisión de esta actividad dentro de la planificación anual de la dependencia para su elaboración, evaluación y posterior aprobación por los niveles competentes, lo cual debilita el sistema de control fiscal interno y limita la definición formal de los procesos, lo que genera discrecionalidad en la ejecución de las actividades llevadas a cabo por los funcionarios adscritos a la Unidad.

La UAI no participa en la elaboración de su presupuesto anual, no obstante que el artículo 25 de la LOCGRSNCF establece que los órganos de control fiscal interno deben contar con la capacidad financiera e independencia presupuestaria que le permita ejercer, como principios rectores del Sistema Nacional de Control Fiscal, eficazmente sus funciones. Tal situación obedece a la falta de coordinación entre la Gerencia de Planificación y Presupuesto y la UAI, para informar sobre los recursos necesarios para el cumplimiento del POA, situación que trae como consecuencia, la existencia de limitaciones en la ejecución de las actuaciones, ya que, la función de control está supeditada a la toma de decisiones por parte de la administración activa del Banco.

De la revisión efectuada al Plan Operativo Anual 2011, se determinó que 39 actividades en proceso y concluidas, el 66,66% corresponden a actividades no programadas, de lo que se observó que la UAI del BAV no realiza reprogramaciones del POA, ni justifica formalmente las desviaciones del mismo; al respecto, el artículo 18 de las NGCI indica que los responsables de la ejecución de los planes, programas y proyectos deben informar a los niveles superiores correspondientes, acerca de las desviaciones ocurridas, sus causas, efectos, justificación y medidas adoptadas; adicionalmente, no se observó en la planificación, actuaciones relacionadas con las valoraciones preliminares que deben realizarse a los informes definitivos de las actuaciones de control, destacando que la UAI contaba para el año 2010 con 10 informes definitivos, asimismo, se seleccionó una muestra de informes de auditoría equivalentes al 35% del total, de cuya revisión se determinaron las observaciones siguientes: En algunos casos no contienen el objetivo general de la actuación; los objetivos específicos son muy amplios y no se encuentran correctamente delimitados; en el marco legal no se establece la ordenación jerárquica de las leyes y colocan normas que no se aplican dentro de los informes; en el alcance de algunos informes no se identifica el período de la evaluación, al respecto, el artículo 26 de las NGAE indica que el informe de auditoría deberá ser redactado de manera objetiva, persuasiva y constructiva y en forma clara, precisa y concreta, de allí la importancia que los objetivos se encuentren correctamente delimitados, su estructura esté bien definida y exista una jerarquización de las leyes en su redacción; igualmente, el artículo 25 de las NGAE establece que, al término de la actuación se presentará en forma escrita el informe de auditoría, el cual deberá contener las observaciones o hallazgos, identificando las causas y efectos de los mismos, así como las conclusiones y recomendaciones que se desprendan. Tal situación obedece a la falta de manuales de normas y procedimientos que regulen la elaboración de los informes de auditoría, así como, la ausencia de capacitación de los auditores en la redacción de los mismos, trayendo como consecuencia la dificultad en realizar observaciones y recomendaciones que se dirijan directamente a erradicar las causas del hallazgo; adicionalmente, la UAI del BAV no comunica los resultados de sus actuaciones a través de un informe preliminar que permita someterlo a discusión

y consideración de las áreas auditadas, no obstante que los envía en forma definitiva al presidente del Banco, contraviniendo lo estipulado en el artículo 22 de las NGAE, el cual establece que, antes de la presentación formal de los resultados de la auditoría, las observaciones derivadas del análisis se deberán someter a discusión y consideración de los responsables de las áreas involucradas.

El BAV suscribió en fecha 15 de junio de 2010 un convenio con el Banco Central de Venezuela (BCV), en el que se indica que el Auditor Interno del Banco, debe certificar los expedientes generados por la Gerencia de Cobranza y Recuperación, correspondientes a anticipos de créditos solicitados por personas naturales, para el financiamiento de proyectos agrícola y agroalimentario, lo cual indica que la UAI realiza actividades de control previo en la referida dependencia y podría interpretarse que el órgano de control fiscal está coadministrando; no obstante, el artículo 19 del Reglamento de la LOCGRSNCF, en concordancia 11 de las NGCI, establecen, que las unidades de auditorías internas no deben participar en los actos típicamente administrativos del ente, debido a que sus competencias corresponden a un servicio de examen posterior. La referida situación se origina por cuanto el órgano de control interno, no ha presentado ante las autoridades competentes del Banco, las razones de hecho y de derecho que rigen la materia de control fiscal, y que impiden ejecutar tal actividad administrativa, lo cual afecta el cumplimiento de las competencias, gestiones y objetivos de la UAI, actividad que puede entenderse como parte de la competencia de la administración activa.

La UAI del BAV no ha implementado medidas, mecanismos o instrumentos que fomenten la participación ciudadana, en tal sentido, el artículo 6 de la LOCGRSNCF expone que los órganos que integran el Sistema Nacional de Control Fiscal adoptarán, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes, las medidas necesarias para fomentar la participación ciudadana en el ejercicio del control sobre la gestión pública. Tal situación tiene su origen en la omisión de esta actividad dentro de la planificación operativa de la Unidad, adicionalmente a que el BAV no cuenta con un departamento u oficina de atención al ciudadano que permita la interacción entre ambas dependencias, no obstante que el artículo 9 de la

Ley Contra la Corrupción, establece que cada ente de la Administración Pública debe crear su oficina de atención al público o de atención ciudadana, que permita fortalecer la planeación del órgano de control fiscal interno.

Conclusiones

De la evaluación del control de gestión de la UAI del BAV, se concluye que, para la fecha de alcance de la actuación fiscal, la Unidad presenta condiciones organizativas que no se ajustan a la normativa que rigen el ejercicio de control fiscal, las cuales se mencionan a continuación: En la verificación de la estructura de la UAI del BAV se constató que la Unidad se encuentra adscrita a la Presidencia y no a la máxima autoridad de la institución bancaria, representada por la Junta Directiva del ente; asimismo, se observó que la máxima autoridad no ha realizado el llamado a concurso público para la selección y designación del titular de la UAI, encontrándose hasta los momentos una Auditora Interna Encargada nombrada por el presidente de la institución, del mismo modo, la Unidad no dispone con un manual de organización ni manuales de normas y procedimientos que definan formalmente funciones, atribuciones y procesos, para la adecuada ejecución de sus actuaciones en el ejercicio de las competencias de las cuales son responsables. Se constató que la UAI no participa en la elaboración de su proyecto de presupuesto anual, facultad que le corresponde para optimizar el cumplimiento de sus funciones, orientando su gestión en los principios de eficiencia y eficacia. Asimismo se observó que la UAI no realiza reprogramaciones al Plan Operativo Anual, toda vez que el 66,66% de sus actuaciones no se encuentran estipuladas en la planificación de la Unidad, lo cual limita medir el impacto de sus actuaciones e incorporar los ajustes necesarios; del mismo modo, no se evidenciaron actividades relacionadas con las valoraciones preliminares que deben realizarse a los informes definitivos de las actuaciones de control, a fin de verificar la ocurrencia de actos, hechos u omisiones que pudiesen derivar en actividades necesarias para el ejercicio de la Potestad Investigativa. De la evaluación a los informes de auditoría se evidenció debilidades en cuanto al carácter técnico de los mismos, así mismo, la UAI envía en forma definitiva el resultado de sus actuaciones al presidente del Banco, sin previamente

someterlo a discusión y consideración de las áreas auditadas a través de un informe preliminar, igualmente se observó que no se realizan actividades o procedimientos de seguimiento con la finalidad de verificar el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría, de igual forma, se constató que la UAI del BAV realiza actuaciones de control previo en menoscabo del control posterior, pudiendo interpretarse que el órgano de control fiscal interno se encuentra coadministrando, lo cual afecta el cumplimiento de las competencias, gestiones y objetivos de la Unidad. Respecto a la evaluación de los mecanismos aplicados por la UAI a los fines de incentivar la participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal, se observó que no se han implementado medidas, mecanismos o instrumentos que involucren a los ciudadanos en el ejercicio del control sobre la gestión pública, por otra parte, el BAV no cuenta con un departamento u oficina de atención al ciudadano que permita la interacción con la institución bancaria y su vez con la UAI, para el fortalecimiento de la función de control sobre la gestión pública.

Recomendaciones

En atención a las observaciones contenidas en el presente informe y con el propósito de coadyuvar al fortalecimiento del control fiscal interno, este Organismo Contralor insta a las máximas autoridades del BAV y a la UAI adoptar los correctivos siguientes:

- Modificar la estructura organizativa del banco, con la finalidad de adscribir la UAI al máximo nivel jerárquico.
- Realizar el llamado a concurso para la designación del titular de la Unidad de Auditoría Interna, para así dar formalidad y legitimidad a las operaciones desarrolladas por la misma.
- Realizar los estudios técnicos que determinan el recurso humano idóneo y necesario de la UAI que contenga como mínimos requerimientos, áreas atender, distribución y formación profesional.
- Incluir dentro de la planificación de la Unidad, la elaboración de los manuales de organización y de normas y procedimientos, que formalice las funciones, atribuciones y procedimientos para un adecuado funcionamiento, implementar mecanismos de control interno que permitan mantener un sistema de comunicación

y coordinación entre la Gerencia de Planificación y Presupuesto y la UAI, a los fines de que ésta provea información de necesidades anuales para la elaboración del proyecto presupuestario de la Unidad, implementar mecanismos que permitan realizar reprogramaciones al POA cuando existan desviaciones en la planificación.

- Incorporar dentro de la planificación de la UAI un capítulo de gestión interna, que contenga actividades concernientes a la capacitación del personal de la Unidad, igualmente se recomienda, que los hallazgos de auditoría sean redactados de manera objetiva y estructurados con base en los cuatro elementos que lo conforman; Criterio, Condición, Causa y Efecto.
- Velar porque las actividades de control previo sean asumidas por la administración activa con la finalidad de integrarlas a los procesos y reasignarlas a los gerentes, jefes o autoridades administrativas que le correspondan, y de esta forma asegurar que el esfuerzo de la UAI se oriente hacia las evaluaciones de control posterior.
- Comunicar los resultados previos de las actuaciones a las dependencias auditadas estableciendo los lapsos de respuestas de los mismos y realizar las acciones necesarias, para la creación de la dependencia de Atención al Ciudadano.

BANCO BICENTENARIO BANCO UNIVERSAL, C.A.

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

El Banco Bicentenario, Banco Universal, C.A., es una persona jurídica de Derecho Público, inscrito por ante el Registro Mercantil Segundo de la Circunscripción Judicial del Distrito Capital y Estado Miranda, en fecha 18-12-2009, bajo el N° 42, tomo 288-A Sgdo, está constituido de acuerdo con las normas de Derecho Privado y forma parte de los entes descentralizados funcionalmente a los que se les aplica las disposiciones de Derecho Público de conformidad con lo establecido en los artículos 29 y 102 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, (Gaceta Oficial N° 5.890 (E) de fecha 31-07-2008).

Está integrado a la estructura general del Estado y se encuentra adscrito al Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas, 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 de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 6.013 (E) de fecha 23-10-2010, ello sin perjuicio del control que le corresponde ejercer a su Órgano de Control Fiscal Interno.

Tiene por objeto la realización de todas las operaciones, negocios y actividades concernientes a los bancos universales, establecidos en la normativa legal que rija la actividad bancaria, sin más limitaciones que las establecidas por las leyes.

En fecha 16-12-2009, con la publicación en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.329, la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras (SUDEBAN), resolvió autorizar la fusión por incorporación de Banco de Fomento Regional Los Andes (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 denominado Banco Bicentenario, Banco Universal, C.A., el cual fue creado mediante Decreto N° 7.126 de fecha 21-12-2009, (Gaceta Oficial N° 39.334 de fecha 23-12-2009).

El Banco es administrado y dirigido por una Junta Directiva, y esta conformado por dependencias divididas en Nivel Superior y Nivel de Apoyo, esta última conformada por otras áreas entre las cuales se encuentra la Unidad de Auditoría Interna (UAI).

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación se orientó a evaluar el control de gestión aplicado por la UAI del Banco Bicentenario, Banco Universal, como mecanismo de aseguramiento de la calidad, el cumplimiento de los planes y la misión organizacional, desde su creación hasta el primer trimestre del año 2011; en tal sentido, de un total de 46 informes realizados por la UAI durante el año 2010, se efectuó una revisión selectiva de 35 informes (76,00%), con la finalidad de verificar su carácter técnico; verificar que la estructura, los recursos y procesos de la UAI, se ajusten al marco legal que lo regu-

la; que la planificación corresponda con los lineamientos diseñados para tal fin; el impacto de la gestión de control de la UAI, a través del acatamiento de las recomendaciones formuladas al ente y los mecanismos aplicados a los fines de incentivar la participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal.

Observaciones relevantes

De la verificación efectuada a la estructura organizativa del Banco Bicentenario, Banco Universal, se observó que la UAI está adscrita a la Presidencia y no al máximo nivel jerárquico. Al respecto, el artículo 11 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-1997 en concordancia con lo dispuesto en el artículo 19 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema de Control Fiscal (RLOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 39.240 del 12-08-2009, establecen que las UAI deben estar adscritas al máximo nivel jerárquico de la estructura organizativa del ente. Esta situación obedece a la ausencia de adecuados mecanismos de control interno, por parte de la máxima autoridad en cuanto a la aplicación de la norma, que no garantiza el mayor grado de independencia y objetividad dentro de las actividades que ésta realiza en la organización.

Así mismo, se observó que la estructura organizativa de la UAI, no se adecúa a la estructura básica propuesta por la Contraloría General de la República, debido a que está integrada por áreas gerenciales y áreas funcionales. Al respecto, el artículo 2 de las Normas Generales de Auditoría de Estado (NGAE) Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-1997, señala que la auditoría de estado comprende el examen objetivo, sistemático, profesional y posterior de las operaciones financieras, administrativas y técnicas efectuadas por los organismos y entidades señaladas en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de la LOCGRSNCF, y el Capítulo II de los Lineamientos para la Organización y Funcionamiento de las UAI, en donde se establece que éstas deben cumplir con una estructura básica, integrada por el despacho del titular y 2 dependencias que tendrán el mismo nivel jerárquico, encargadas del control posterior. Debido a una incorrecta aplicación de las normas para la organización y funcionamiento de las UAI, por parte de la

máxima autoridad del ente, lo que trae como consecuencia que las actividades relativas al ejercicio del control, no cuente con una Unidad que se encargue de centralizar las actividades de control posterior, lo cual dificulta la relación de subordinación que debe existir en la estructura de las UAI para el desarrollo de sus funciones.

El Banco Bicentenario no cuenta con un titular de la UAI, designado por la máxima autoridad jerárquica mediante concurso público, y en su lugar fue nombrando un Auditor Interno (E), mediante Resolución N° 041 de fecha 29-04-2011, emitida por el Presidente del Banco. Al respecto, los artículos 27 y 30 de la LOGRSNCF en concordancia con el artículo 46 de su Reglamento, establecen que los titulares de los órganos de control fiscal interno deben ser designados por la máxima autoridad jerárquica de cada entidad mediante concurso. Dicha situación se debe a que no se realizaron las gestiones concluyentes, para llevar a cabo el concurso público para la designación del titular de la UAI, lo que trae como consecuencia que no se garantiza la independencia de criterios, competencias e imparcialidad de las actuaciones de control llevadas a cabo por la Unidad de Auditoría ni la mejor selección entre quienes reúnan los requisitos mínimos para optar al cargo, en los términos señalados en el referido Reglamento sobre los Concursos Públicos.

En los POA 2010 y 2011 y los Informes de Gestión correspondientes al año 2010 y primer trimestre del 2011, así como a los informes de las actuaciones elaborados por el órgano de control fiscal interno del Banco, no se contempló algún mecanismo que permita identificar las actividades y su vinculación entre los POA, los informes de gestión trimestrales y los informes de cada actuación, con la finalidad de determinar el grado de cumplimiento de los planes, impidiendo precisar de manera inmediata cuales actividades, (revisiones, auditorías, evaluaciones, sustanciación y determinación de responsabilidad) pertenecen y por consiguiente, efectuar un control y seguimiento de éstas, de manera eficiente, transparente y efectiva. No obstante que el artículo 18 de las NGCI establece que los responsables de la ejecución de los planes, programas y proyectos deben informar a los niveles superiores correspondientes, acerca de la situación de los mismos, con indi-

cación de las desviaciones ocurridas, sus causas, efectos, justificación y medidas adoptadas; igualmente, el artículo 10 del RLOCGRSNCF establece que los órganos de control fiscal deben realizar sus actuaciones conforme a un POA, y el artículo 12 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (Gaceta Oficial N° 6.011 E. de fecha 21-12-2010) establece que la planificación debe ser perfectible, para ello deben evaluarse sus resultados, controlar socialmente su desarrollo, hacerle seguimiento a la trayectoria, medir el impacto de sus acciones y, simultáneamente, incorporar los ajustes que sean necesarios. Debido a que no cuenta con el mecanismo de control que permita identificar las actividades y vincularlas con el plan, que permite al gerente controlar, supervisar y evaluar su gestión.

De 46 auditorías culminadas por la UAI, correspondientes al ejercicio fiscal 2010, se seleccionaron 35 informes (76,00 %) con el objeto de evaluar el carácter técnico de los mismos, y 10 expedientes que conforman los papeles de trabajo de las auditorías realizadas en la capital, en la muestra revisada, se detectó que los informes carecen de las causas y efectos, adicionalmente, 29 de ellos no presentaban las conclusiones. De igual modo, se evidenció que 7 expedientes contentivos de los papeles de trabajo de las auditorías realizadas por el órgano de control fiscal en la Región Capital, no se encontraban debidamente referenciados. Al respecto, el artículo 25 de la LOGRSNCF y los artículos 23, 25 y 26 de las NGAE establecen que al término de la auditoría, se debe presentar en forma escrita el informe de auditoría, el cual deberá contener las observaciones o hallazgos, identificando las causas y efectos de los mismos. En este sentido, al carecer de causas y efectos dificulta asegurar las conclusiones y recomendaciones pertinentes.

La UAI no cuenta con indicadores para medir y evaluar la gestión. En este sentido el artículo 37 de la LOGRSNCF establece que los organismos pertenecientes al sector público, deberán elaborar en el marco de las normas básicas dictadas por la Contraloría General de la República, en concordancia con el artículo 31 de las NGCI el cual establece que la máxima autoridad jerárquica del organismo o entidad deberá garantizar la existencia de sistemas o mecanismos con información acerca del desempeño, para controlar y evaluar la gestión. Situación que tiene su ori-

gen, en la falta de implementación de los mecanismos que integran el Control de Gestión, para dar cumplimiento a las actividades programadas en la planificación anual. Lo que trae como consecuencia que se diluyan los objetivos medulares de la gestión de la UAI, así como, la implementación de herramientas que sirvan para el mayor desarrollo de los procedimientos ejecutados, basados en los principios de eficiencia, impacto y eficacia.

La UAI no ha implementado medidas, mecanismos o instrumentos que fomenten la participación ciudadana, entendiéndose como tal lo consagrado en el artículo 62 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial N° 5.453 (E) de fecha 24-03-2000, indica que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. Tal situación tiene su origen en la omisión de esta actividad dentro de la planificación operativa de la UAI, adicionalmente a que el Banco, no cuenta con un departamento u oficina de atención al ciudadano que permita la interacción entre ambas dependencias. Lo que trae como consecuencia, limitaciones en la integración de los ciudadanos al Sistema Nacional de Control Fiscal, que permita inducirles al aporte de nuevos mecanismos para la solución de problemas, sin menoscabo que la educación cívica, en esta materia, es un requisito y una condición indispensable para la participación y el control ciudadano, destacando la importancia de capacitarles en los conocimientos y destrezas para desempeñar la función de control sobre la gestión pública a cabalidad.

Conclusiones

De la evaluación del control de gestión de la UAI del Banco Bicentenario, Banco Universal, C.A., se concluye que presentó condiciones organizativas, así como en el proceso de planificación, acciones de control y seguimiento, que no se ajustan a la normativa que rigen el ejercicio de control fiscal, las cuales se mencionan a continuación:

En la verificación de la estructura organizativa del Banco Bicentenario, la UAI no está adscrita al máximo nivel jerárquico; asimismo, la función de control posterior se

encuentra distribuida en las distintas áreas de la UAI, por consiguiente la estructura organizativa no se adecúa a la estructura básica propuesta por la Contraloría General de la República; por otra parte, la Junta Directiva del Banco, no ha designado por concurso público al Auditor Interno; en cuanto a la planificación, la UAI presentó una relación de actividades y/o auditorías, con cronogramas de posibles fechas a realizarlas y productos con su respectiva unidad de medida; no obstante, no se indican los recursos materiales, humanos y financieros, así como cualesquiera otras actividades a realizar y que posiblemente determinarían el normal desarrollo de las actividades programadas; de la revisión efectuada a los Planes Operativos Anuales 2010 y 2011 y a los Informes de Gestión correspondientes al año 2010 y primer trimestre del 2011, se determinó que no se contempló algún mecanismo que permita identificar las actividades y su vinculación entre los Planes Operativos Anuales, los informes de gestión trimestrales y los informes de cada actuación, con la finalidad de determinar el grado de cumplimiento de los planes; la UAI, comunica directamente los resultados obtenidos en las revisiones efectuadas a presidencia mediante la elaboración de informes denominados Resumen Ejecutivo los cuales se emiten con una frecuencia trimestral y no a la máxima autoridad. De igual forma, se constató que la UAI del Banco no cuenta con indicadores para medir y evaluar la gestión. Además, no ha implementado medidas, mecanismos o instrumentos que fomenten la participación ciudadana.

Recomendaciones

Se exhorta a las máximas autoridades del Banco Bicentenario Banco Universal, C.A., a:

- Impartir las instrucciones necesarias para que se realice el llamado a concurso para la designación del titular de la UAI.
- A la Unidad de Auditoría Interna a enviar a esta Contraloría General de la República los resultados de las gestiones realizadas a través de las autoridades competentes, para que se efectúen las modificaciones a la estructura organizativa del Banco, con el objetivo de que la UAI sea adscrita al máximo nivel jerárquico. Además, de incorporar un área que se encargue exclusivamente del control posterior; elaborar el Plan Operativo Anual

(POA) indicando los recursos materiales, humanos y financieros, así como cualesquiera otras actividades a realizar y que posiblemente determinarían el normal desarrollo de las actividades programadas; girar las instrucciones pertinentes para que se implementen mecanismos en los informes, en los cuales se redacten los hallazgos de auditoría de manera objetiva y estructurados con base en los cuatro elementos criterio, condición, causa y efecto; comunicar los resultados y conclusiones de las actuaciones que practiquen, a las entidades objeto de dichas actuaciones y a las demás autoridades a quienes legalmente esté atribuida la posibilidad de adoptar las medidas correctivas necesarias y establecer indicadores dirigidos a medir y evaluar la gestión que sirvan como herramientas para el mayor desarrollo de los procedimientos ejecutados, basados en los principios de eficiencia, impacto y eficacia.

BANCO DE COMERCIO EXTERIOR, C.A. (BANCOEX)

DESIGNACIÓN DEL TITULAR DE LA UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA

El Banco de Comercio Exterior, C.A. (BANCOEX), es una empresa integrada a la estructura general del Estado Venezolano, es decir, forma parte de los entes descentralizados funcionalmente, sujeto al control de éste Máximo Órgano Contralor, de conformidad con lo previsto en el artículo 9 numeral 10 de la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001, reformada en Gaceta Oficial N° 6.013 Extraordinario del 23-12-2010, ello sin perjuicio del control que le corresponde ejercer a su órgano de control fiscal 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. BANCOEX fue creado mediante Ley (Gaceta Oficial N° 35.999 del 12-07-96), con modificaciones parciales, quedando establecido en la última modificación que es un Banco de Desarrollo.

Es una institución financiera del Estado venezolano, bajo la figura jurídica de compañía anónima, cuya composición accionaria la conforman el Banco de Desarrollo Econó-

mico y Social de Venezuela (BANDES) y el Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas (MPPPF), así mismo, se encuentra sujeto a la inspección, supervisión y vigilancia de la Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario (SUDEBAN) quien la ejercerá considerando la condición de institución financiera de desarrollo y la de otorgar créditos en moneda extranjera. Tiene por objeto el financiamiento y la promoción de las exportaciones de bienes y servicios nacionales, enmarcados en los planes y políticas de desarrollo socioeconómico establecidos por el Ejecutivo Nacional.

En fecha 19-05-2011 mediante Resolución de Junta Directiva N° 06/11/11, Acta N° 11/11, fue aprobado el Acto Motivado a los fines de dar inicio al procedimiento del concurso público para la designación del Auditor Interno de BANCOEX. En fecha 20-06-2011, la Vicepresidenta Ejecutiva de BANCOEX, 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 suscrita por la Vicepresidenta Ejecutiva.

Mediante Acta N° 3 de fecha 07-07-2011, se dejó constancia de la revisión de las credenciales de los aspirantes inscritos aplicando los criterios establecidos en el 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, Estatal, Distrital y Municipal y sus Entes Descentralizados (Gaceta Oficial N° 39.350 del 20-01-2010), obteniéndose como resultado que de 23 expedientes consignados, fueron descartados 3 por no cumplir con el requisito exigido en el numeral 6 del artículo anteriormente mencionado, pasando a la etapa de evaluación de credenciales para determinar el nivel de capacitación y experiencia laboral 20 participantes.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación se orientó a evaluar el cumplimiento de las formalidades para la selección del Auditor Interno de BANCOEX, efectuada durante el primer semestre de 2011, previstas en el mencionado Reglamento sobre los Con-

cursos 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, Estatal, Distrital y Municipal y sus Entes Descentralizados. A tales efectos, se fijó el siguiente objetivo específico: Verificar a través de la revisión del expediente del concurso, que el mismo se haya efectuado de conformidad con las disposiciones legales y sublegales que rigen la materia, especialmente en lo que respecta al cumplimiento de los requisitos previstos.

Observaciones relevantes

La decisión efectuada por 2 integrantes del jurado, basada en que la multa impuesta a la ciudadana que obtuvo el primer lugar, no constituye razón suficiente que cuestione en definitiva la solvencia moral, por lo que se le da continuidad al concurso, dista del actuar de un funcionario que esta llamado a ejercer el control fiscal, por cuanto tal decisión, no estuvo apegada a lo establecido en el artículo 1 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, Estatal, Distrital y Municipal y sus Entes Descentralizados (Gaceta Oficial N° 39.350 del 20-01-2010), el cual tiene como objeto establecer las bases y la metodología aplicable para evaluar las credenciales, experiencia laboral, entrevista de panel y el nivel en que los aspirantes satisfagan o superen los requisitos mínimos exigidos para el cargo, con el fin de garantizar la mejor selección entre los participantes y la objetividad e imparcialidad del procedimiento, en concordancia con el artículo 5 numeral 3 *ejusdem* que establece que la selección se realizará de manera tal que se garantice la transparencia, imparcialidad y objetividad del proceso, así como la validez y confiabilidad de sus resultados.

Esta Contraloría General de la República precisa indicar que el jurado calificador debió valorar la conducta de la ciudadana antes identificada, y proceder a su descalificación, por cuanto el cargo que está optando de titular de un Órgano de Control Fiscal Interno, tiene legalmente atribuida la competencia para evaluar el sistema de control interno, implantado por las máximas autoridades de los

entes y organismos, incluyendo el grado de operatividad y eficiencia de los sistemas de administración y de información gerencial; el examen de los registros y estados financieros, para determinar su pertinencia y confiabilidad, y la evaluación de la eficiencia, eficacia y economía en el marco de las operaciones realizadas del ente u organismo de que se trate, así como el ejercicio de potestades sancionatorias o resarcitorias por la comisión de actos, hecho u omisiones contrarios a una disposición legal o sublegal; por los daños causados al patrimonio público, si fuere el caso, así como la procedencia de acciones fiscales relativas a la declaratoria de responsabilidad administrativa o a la formulación de reparos, de conformidad con las previsiones contenidas en la LOCGRSNCF y su Reglamento. Igualmente, debe velar por el cumplimiento de la ética pública, la moral administrativa y los principios rectores de los deberes y conductas de los funcionarios públicos como lo son: la honestidad, equidad, decoro, lealtad, vocación de servicio, disciplina, eficacia, responsabilidad, puntualidad y transparencia.

En atención a lo anterior, los titulares de las Unidades de Auditoría Interna así designados, deben cumplir con una serie de requisitos previstos en el Reglamento sobre los Concursos Públicos, antes mencionado; reunir condiciones que entrañan un conjunto de valores éticos, morales y de atributos de eficiencia y pericia, para velar por el cumplimiento de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial N° 5.453 (E) del 24-03-2000, el ordenamiento legal y sublegal, la buena gestión de la Administración Pública y la legalidad en el uso del patrimonio público.

En este contexto, la sanción de multa impuesta a la ciudadana por parte de la Dirección de Declaraciones Juradas de Patrimonio de esta Contraloría General, no puede analizarse como un hecho aislado dentro la ética pública y la moral administrativa, de un funcionario al servicio del Estado, toda vez que la solvencia moral de acuerdo con en el artículo 16, numeral 3 del citado Reglamento sobre los Concursos Públicos, se encuentra dentro del conjunto de requisitos que deben cumplir los aspirantes, la cual exige que el funcionario que está llamado a ejercer funciones públicas de control debe reunir determinadas características, a saber: a) Al funcionario fiscalizador debe pedírsele

una noción definida de la dinámica de la Administración Pública, y que por lo tanto su función fiscalizadora no puede transformarse en una función enervante de aquélla, demorando inútilmente sus decisiones; b) Debe reunir condiciones de objetividad, y que dicha objetividad sea la materialización de actos de imparcialidad y de apoliticismo; y c) El fiscalizador debe estar imbuido de una noción de alta moralidad y que desde el punto de vista de la probidad pública, ésta debe estar perfectamente precisada.

Vale agregar, que las declaraciones juradas de patrimonio, constituyen herramientas previstas en la Ley Contra la Corrupción, Gaceta Oficial N° 5.637 (E) del 07-04-2003, a los fines de determinar la ocurrencia de actos, hechos u omisiones que configuren ilícitos administrativos o delitos a la luz de lo previsto en el referida Ley, por ello la Contraloría General de la República tiene asignadas en dicho instrumento legal atribuciones y deberes específicos en esta materia y de allí la importancia que los funcionarios al servicio del Estado la presenten en la oportunidad que sea exigida por este Organismo Contralor.

Por las fundamentadas razones, antes expuestas este máximo Órgano Contralor y Rector del Sistema Nacional de Control Fiscal, no considera procedente la evaluación de las credenciales de la ciudadana por parte de los miembros del jurado, y en consecuencia debió valorar su conducta y proceder a su descalificación. Asimismo, de la evaluación realizada por esta Contraloría General de la República a las credenciales de 16 participantes en el Concurso Público, para la selección del Auditor Interno de BANCOEX, se observa un ciudadano que obtuvo la mayor puntuación al alcanzar 76,21 puntos de los 100 exigidos.

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 BANCOEX, se constató que 2 miembros del jurado calificador del concurso evaluaron las credenciales de una ciudadana, sin considerar relevante a los fines de determinar si la aspirante pudiera ver comprometida su solvencia moral la informa-

ción suministrada por la Dirección de Determinación de Responsabilidades, como lo es la imposición de multa, por haber omitido la presentación de la declaración jurada de patrimonio exigida por esta Contraloría General de la República, lo cual trajo como consecuencia la alteración del orden de meritos, no obstante que 1 miembro del jurado salvó su voto, situación que no garantizó la mejor selección entre los participantes que presentaron sus credenciales, en estricto cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Reglamento sobre los Concursos Públicos antes mencionado. Por las fundamentadas razones, expuestas este máximo Órgano Contralor y Rector del Sistema Nacional de Control Fiscal, no consideró procedente la evaluación de las credenciales de la ciudadana.

De los resultados obtenidos de manera jerarquizada en la evaluación realizada por esta Contraloría General de la República a las credenciales de 16 participantes en el Concurso Público, para la selección del Auditor Interno de BANCOEX, se observa un ciudadano que obtuvo la mayor puntuación al alcanzar un total de 76,21 puntos de los 100 exigidos.

Recomendaciones

- Por cuanto, la evaluación de credenciales por parte de los miembros del jurado calificador, no garantizó la mejor selección entre los participantes del concurso, en lo que respecta a la solvencia moral, requisito previsto en el artículo 16, numeral 3 del Reglamento sobre los Concursos Públicos, lo cual condujo a un resultado manifiestamente distinto al que habrían obtenido de no mediar tales hechos, en consecuencia la máxima autoridad de ese banco, coordinará con este Máximo Organismo Contralor, las acciones a seguir con relación a la designación del titular de la Unidad de Auditoría Interna al participante que ocupó el primer lugar de acuerdo con los resultados de la evaluación de credenciales contenidas en el expediente del concurso público, realizada por esta Contraloría General de la República, con fundamento en las disposiciones legales y reglamentarias que lo rigen.
- Todo lo anterior en estricta observancia a los principios de eficiencia, eficacia, oportunidad y transparencia que

regulan a la administración pública, así como en consideración al principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos al cual debe someterse la administración pública, conforme a que los recursos del Estado deben utilizarse con parámetros de racionalidad, de economía, celeridad procesal e imparcialidad.

BANCO DE DESARROLLO DE LA MUJER (BANMUJER)

EVALUACIÓN DE LOS CRÉDITOS OTORGADOS

El Banco de Desarrollo de la Mujer (BANMUJER), es un organismo del Estado venezolano, creado mediante Decreto N° 1.243, de fecha 08-03-2001, (Gaceta Oficial N° 37.154 del 24-08-2001), como una institución financiera que tiene por objeto contribuir al pleno desarrollo de la mujer venezolana, 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° 6.013 Extraordinario del 23-12-2010), ello sin perjuicio del control que le corresponde ejercer a su Órgano de Control Fiscal Interno. Se encuentra adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género, según Decreto N° 6.663 (Gaceta Oficial N° 39.156 del 13-04-2001).

BANMUJER de acuerdo con sus Estatutos Sociales, es un banco de desarrollo que tiene por objeto todos los negocios y operaciones propias de la banca comercial, su actividad principal esta orientada a fomentar, financiar y promover, actividades financieras de asistencia técnica y tecnológica, asesoría, capacitación en áreas de gestión empresarial y tecnologías adaptadas a las unidades de pequeña escala o microempresas; en forma especial brindar microcréditos y demás productos financieros a las mujeres de bajos ingresos, en situación de pobreza extrema, pobreza relativa o en proceso de empobrecimiento, que se encuentran excluidas del sistema financiero tradicional. La estructura organizativa del banco fue aprobada según Acta de Junta Directiva, reunión Extraordinaria N° 029 del 12-09-2001, y la misma esta conformada de la manera siguiente: Asamblea de

Accionistas como máxima autoridad; la Junta Directiva, Presidencia, la cual tiene adscrita 8 áreas, así como una Gerencia General, que dirige y coordina la operatividad de la institución a través de 7 áreas.

El presupuesto de BANMUJER para el año 2009 fue de Bs. F. 70.861.740, (Gaceta Oficial N° 5.904 Extraordinario del 30-12-2008). Posteriormente, se efectuó una modificación al presupuesto, de Bs.F. 70,86 millones a Bs. F 75,64 millones.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación está orientada a evaluar la legalidad y sinceridad de los créditos otorgados por el banco, así como, aspectos relacionados con la organización y funcionamiento del ente y la Unidad de Auditoría Interna, durante el año 2009; a tales efectos se revisaron selectivamente 288 expedientes de créditos, destinados a financiar a las Unidades Económicas Asociativas (UEAS), correspondientes a los estados con mayor cantidad de créditos liquidados (Barinas, Bolívar, Distrito Capital, Miranda y Táchira).

Observaciones relevantes

Los 288 expedientes de créditos, que representan el 100% de la muestra, no reflejan el estatus de los créditos, a los fines de verificar la amortización de los mismos, lo cual es producto de la falta de controles y seguimientos a los préstamos otorgados, en este sentido es oportuno mencionar lo contemplado en la cláusula cuarta del contrato de préstamo, suscrito entre BANMUJER y las integrantes de las UEA, la cual expresa que las prestatarias devolverán a BANMUJER la suma entregada en un plazo máximo de 48 meses, contados a partir de la fecha de liquidación del crédito, deduciendo el tiempo muerto establecido, en cuotas mensuales y consecutivas, comprendiendo las mismas amortización e intereses; así mismo se destaca el contenido del artículo 3 de la Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero, (Gaceta Oficial N° 37.164 del 22-03-2001), plantea que los entes u organizaciones públicas que integran el sistema microfinanciero deben ser diligentes en el retorno y recuperación de los recursos económicos y sustentabilidad del sistema en

forma eficiente y oportuna. Lo anteriormente planteado trae como consecuencia debilidades en la recuperación y retorno de los recursos, por lo que incide de forma directa en el desarrollo del proceso medular de BANMUJER, a los fines de responder de manera oportuna a las necesidades y aspiraciones de la red popular de usuarias del banco.

En 288 expedientes de créditos no se evidenció documentación alguna que refleje la utilización de los recursos en el proyecto presentado por la UEA, por lo que no se logra verificar que dichos recursos hayan sido utilizados en el fin previsto, así mismo no existen soportes que evidencien acompañamiento y/o seguimiento por parte del banco a las UEA. La situación antes planteada esta dada por la falta de controles internos por parte del banco, a los fines de realizar una adecuada vigilancia, control y seguimiento a las actividades inherentes al manejo y uso de los recursos otorgados a las UEA.

Sobre el particular la cláusula tercera del contrato de préstamo, expresa que las prestatarias declaran que dicha suma de dinero será invertida única y exclusivamente para el fin señalado en su proyecto de inversión, en consecuencia, no podrán comprometer la mencionada suma de dinero para fines distintos a los mencionados ni realizar transacciones bancarias que impliquen el destino de dichos recursos a los pasivos de una institución financiera distinta a aquella en que BANMUJER realice el depósito. De igual forma vale señalar el contenido del artículo 7 de la precitada Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero, el cual expresa que son los entes de ejecución los encargados de realizar las acciones para el adiestramiento, capacitación y asistencia tecnológica en materias de constitución, organización y gestión de la actividad microfinanciera, así como para la producción, comercialización de los bienes y servicios y cualesquiera otras necesarias, con la finalidad de incrementar la productividad y competitividad en el mercado. Situación esta que afecta notablemente la operatividad y funcionalidad del banco, toda vez que no se logra visualizar si los recursos otorgados son utilizados en el fin previsto, a objeto de generar un beneficio en el ingreso familiar de los integrantes de las UEA y apoyar el desarrollo en las comunidades urbanas y rurales del país.

Del reporte suministrado por el Área de Finanzas y Recuperaciones “Estatus Crediticio Grupos Solidarios BANMUJER”, elaborado con los datos del Sistema IBS(AS400) y transformado en un archivo de aplicación Excel, se evidenció que de los 288 créditos liquidados por Bs. F.1.485,00 millones, correspondiente al 100% de la muestra seleccionada, 212 que representan el 73,61% de los créditos liquidados, se encuentran vencidos, por un monto de Bs.F. 155,00 mil, lo que indica que más del 50% de los créditos liquidados mantienen un status de vencidos, con cuotas atrasadas que oscilan entre 1 y 13 . La situación antes planteada esta dada por debilidades en la implantación de medidas contundentes, a los fines de fortalecer las acciones tendentes a la recuperación de los créditos liquidados. Al respecto vale destacar que la cláusula cuarta del contrato de préstamo, expresa que las prestatarias devolverán a BANMUJER la suma entregada en un plazo máximo de 48 meses, contados a partir de la fecha de liquidación del crédito, deduciendo el tiempo muerto establecido, en cuotas mensuales y consecutivas, comprendiendo las mismas amortización e intereses; de igual forma se destaca la cláusula octava del precitado contrato de préstamo, la cual indica que si cualquiera de las prestatarias dejara de cancelar 3 cuotas, su crédito comenzaría un proceso extrajudicial; así como el contenido del artículo 3 de la Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero, el cual plantea que los entes u organizaciones públicas que integran el sistema microfinanciero deben ser diligentes en el retorno y recuperación de los recursos económicos y sustentabilidad del sistema en forma eficiente y oportuna. Lo anteriormente planteado trae como consecuencia debilidades en la recuperación y retorno de los recursos, lo cual implica no poder responder de manera oportuna a las necesidades y aspiraciones de la red popular de usuarias de BANMUJER.

De la revisión efectuada a 5 expedientes de auditoría, correspondientes a las actuaciones fiscales realizadas por la Unidad de Auditoría Interna (UAI) de BANMUJER, que representan el 62,50% del universo, se observó que en el 100% de la muestra, las observaciones formuladas en los informes definitivos, carecen de los 4 elementos de los hallazgos de auditoría, a saber, condición, criterio, causa y efecto; no presentan conclusiones; adicionalmente las

recomendaciones se describen en forma general, por lo que no están directamente vinculadas con las observaciones contenidas en el informe. Tal situación está dada por falta de controles establecidos por la Unidad a los fines de vigilar la redacción, objetividad y precisión de las observaciones contenidas en el informe; en este sentido vale destacar el artículo 27 de las Normas Generales de Auditoría de Estado (NGAE), dictadas por la Contraloría General de la República (Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06- 97), el cual expresa que al término de la auditoría, se presentará en forma escrita el Informe de Auditoría, el cual deberá contener las observaciones y hallazgos, identificando las causas y efectos de los mismos; así como las conclusiones y recomendaciones correspondientes. Lo anteriormente planteado trae como consecuencia que no exista una correlación entre los 4 elementos que integran los hallazgos de auditoría, a fin de establecer claramente cual fue la situación encontrada, razón por cual sucedió, normativa legal contravenida y las consecuencias que de ello se deriven; adicionalmente que no se tiene un resumen global sobre las observaciones contenidas en el informe, así como la respectiva recomendación a los responsables de las áreas involucradas, a los fines de realizar las acciones correctivas a las que halla lugar y con ello subsanar las debilidades encontradas.

Conclusiones

De la revisión efectuada a la evaluación de la legalidad y sinceridad de los créditos otorgados por BANMUJER, en el marco del Proyecto denominado “Otorgar Crédito a las Mujeres y Hombres en condiciones de Pobreza”; se observaron debilidades en la implementación de mecanismos del sistema de control interno por cuanto, 288 expedientes de créditos, que representan el 100% de la muestra, no reflejan el estatus de los créditos, a los fines de verificar la amortización de los mismos, de igual forma no contienen los documentos que soporten que los créditos otorgados fueron utilizados en el fin previsto; en cuanto a la cartera de créditos vigentes, vencidos y la morosidad, se evidenció que el banco no cuenta con una plataforma tecnológica acorde a sus necesidades, que permita en un momento determinado suministrar información oportuna y confiable, dado que

para el control de la cartera crediticia se han apoyado en el Sistema IBS (A/S400), propiedad del Banco Industrial de Venezuela, C.A (BIV), el cual genera un reporte básico de los usuarios, cuya lectura e interpretación resultan compleja, de los 288 créditos liquidados por Bs.F.1.485,00 millones, 212 que representan el 73,61% de los créditos liquidados, se encuentran vencidos, por un monto de Bs. F. 155,00 mil, lo que indica que más del 50% de los créditos liquidados mantienen un status de vencidos, con cuotas atrasadas que oscilan entre 1 y 13 equivalen al 73,61%, de igual forma, se evidenció cuotas atrasadas que oscilan de 1 a 13.

En relación a la Organización y Funcionamiento de la UAI, se evidenció que de la revisión efectuada a 5 expedientes de auditoría, correspondientes a las actuaciones fiscales realizadas por la Unidad de Auditoría Interna de BANMUJER, que representan el 62,50% del universo, se observó que en el 100% de la muestra, las observaciones formuladas en los Informes Definitivos, carecen de los 4 elementos de los hallazgos de auditoría, a saber, condición, criterio, causa y efecto; no presentan conclusiones; adicionalmente las recomendaciones se describen en forma general, por lo que no están directamente vinculadas con las observaciones contenidas en el informe.

Recomendaciones

Este Organismo Contralor recomienda a las máximas autoridades de BANMUJER, avocarse al estudio de las diferentes fallas detectadas para subsanar las situaciones contenidas en este Informe, y en ese sentido:

- Perfeccionar los mecanismos de control y seguimiento, que permitan de manera eficiente y oportuna verificar el status de los créditos, en cuanto a la amortización de los mismos y a la utilización de los recursos en el fin para el cual fue otorgado el crédito, a fin de aprovechar el retorno de los recursos, en pro del otorgamiento de un mayor número de créditos a mujeres emprendedoras en situación de pobreza, así como contribuir en la mejora de sus condiciones socio económicas, lo cual favorecerá a la retroalimentación del sistema financiero y sustentabilidad del mismo.
- Gestionar las acciones que estime pertinente, a los efec-

tos de implementar un sistema tecnológico, acorde con las características del Banco de Desarrollo Social, que permita organizar y discriminar de manera eficiente y oportuna la cartera de créditos liquidados y vencidos, así como las cuotas atrasadas, total de las cifras de capital, interés ordinario, interés de mora, saldo a la fecha, a los fines de garantizar el control y seguimiento de la cartera de créditos y con ello lograr el retorno y recuperación de los recursos económicos, en pro de mantener la sustentabilidad del sistema financiero del banco y en beneficio de las mujeres venezolanas.

- Gestionar con la UAI, a los fines de ajustar y adecuar los Informes de Auditoría, en cuanto a la incorporación de los 4 elementos en la redacción de los hallazgos de auditoría y la vinculación directa de las conclusiones y recomendaciones, lo cual contribuirá en el fortalecimiento del proceso de auditoría.

BANCO DEL TESORO, C.A., BANCO UNIVERSAL.

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

El Banco del Tesoro, C.A., Banco Universal, antes denominado Banco Hipotecario Latinoamericano C.A., Sociedad Mercantil, inició sus operaciones con domicilio en la ciudad y Distrito Maracaibo del estado Zulia, posteriormente, la Junta de Accionistas celebró una Asamblea General Extraordinaria en fecha 12-08-2005, donde realizó modificaciones al Acta Constitutiva Estatutaria, para designar la Junta Directiva del Banco del Tesoro, C.A., su transformación en Banco Universal, cambio de denominación social y de domicilio legal, de la ciudad de Maracaibo, estado Zulia a la ciudad de Caracas, Distrito Capital, la cual fue debidamente inscrita en el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, el 16-08-2005, bajo el N° 49, Tomo 50-A. Seguidamente, el Banco fue inscrito en el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Distrito Capital y estado Miranda, en fecha 17-08-2005, bajo el N° 11, Tomo 120-A, publicada en Gaceta Oficial N° 38.252, de fecha 17-08-2005.

El Banco del Tesoro está integrado a la estructura general del Estado, se encuentra adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Finanzas, forma parte de los entes descentralizados funcionalmente constituido bajo

norma del Derecho Privado y se le aplica disposiciones de Derecho Público de conformidad con lo establecido en los artículos 29 y 102 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP, Gaceta Oficial N° 5.890 (E) de fecha 31-07-2008), y por tanto 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.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación se orientó a evaluar el control de gestión aplicado por la UAI del Banco del Tesoro, C.A., como mecanismo de aseguramiento de la calidad, el cumplimiento de los planes y la misión organizacional, desde el año 2010 hasta el primer semestre del 2011, en tal sentido, de un total 163 informes realizados por la UAI, se efectuó una revisión selectiva de 49 de equivalentes al 30,00% del total, con la finalidad de verificar el carácter técnico de su estructura.

Observaciones relevantes

De la verificación efectuada a la estructura organizativa de la UAI del Banco del Tesoro, aprobada en Acta de Reunión de Junta Directiva N° JD-2009-107 de fecha 10-07-2009, se determinó que no se corresponde con la estructura básica propuesta por la Contraloría General de la República, en los Lineamientos para la Organización y Funcionamiento de las UAI (Resolución N° 01-00-00068 de fecha 15-04-2010, Gaceta Oficial N° 39.408 de fecha 22-04-2010), toda vez que el Área de Control Posterior está conformada por 4 Gerencias, a saber: Gerencia de Auditoría de Gestión Administrativa Financiera y Permanente; Gerencia de Auditoría de Oficinas Bancarias; Gerencia de Auditoría de Sistema; Coordinación de Potestad Investigativa y la Gerencia de Determinación de Responsabilidades, evidenciándose que la función de control posterior en la UAI del Banco, se encuentra dispersa en diferentes dependencias y no en un área específica. Trayendo como consecuencia, entre otros aspectos, que surja una dispersión de esfuerzos en las actividades que debe realizar la UAI, lo que pudiese

limitar que las mismas se logren con la mayor economía, eficacia y eficiencia, así como la sujeción al ordenamiento jurídico, en el ejercicio de las funciones de control.

La UAI del Banco del Tesoro, no cuenta con un titular, designado por la máxima autoridad jerárquica mediante concurso público. No obstante que los artículos 27 y 30 de la LOCGRSNCF, en concordancia con el artículo 46 de su Reglamento (Gaceta Oficial N° 39.240 de fecha 12-08-2009) y el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera de Sector Público (LOAFSP Gaceta Oficial N° 37.029 de fecha 05-09-2000), establecen que los titulares de los Órganos de Control Fiscal Interno deben ser designados por la máxima autoridad jerárquica de cada entidad, de conformidad con la Resolución N° 01-00-000004 de fecha 14-01-2010, mediante la cual se dictó el Reglamento sobre los Concursos Públicos para la Designación de los Contralores Distritales y Municipales, y los Titulares de la Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Nacional, Estatal, Distrital y Municipal y sus Entes Descentralizados (Resolución N° 01-00-000004, de la Contraloría General de la República, publicada en la Gaceta Oficial N° 39.350 de fecha 20-01-2010).

Esta situación se debe a que la máxima autoridad jerárquica no ha iniciado las gestiones para convocar al concurso público para la designación del titular del órgano de control fiscal interno. El hecho planteado limita el cumplimiento de los principios mencionados y no garantiza la mejor selección entre quienes reúnan los requisitos mínimos para optar al cargo.

En 36 informes definitivos que representan 76,47% de la muestra, las observaciones o hallazgos de auditoría son de carácter informativo más que analítico y se circunscriben a narrar y describir los hechos: además no están estructurados de manera que se puedan identificar claramente las razones o circunstancias que originaron los mismos y su incidencia, es decir, la relación causa y efecto, los cuales son indispensable para la conformación de los hallazgos de auditoría y por ende minimizar o erradicar el origen de las desviaciones detectadas en las diferentes dependencias del ente. Al respecto en el Capítulo IV, Normas Relativas al Informe de Auditoría de las Normas Generales de Auditoría

de Estado artículo 25 (Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17 de junio de 1997), contempla que al término de la auditoría se presentará en forma escrita un informe, el cual deberá contener las observaciones o hallazgos, identificando las causas y efectos de los mismos, así como las conclusiones y recomendaciones, y el artículo 26 establece que el informe será redactado de manera objetiva, persuasiva y constructiva y en forma clara precisa y concreta; así mismo, deberá insertarse los detalles necesarios que contribuyan a evitar equívocos y ambigüedades. Tal situación obedece a la falta de manuales de normas y procedimientos que regulen la elaboración de los informes de auditoría y la agrupación de los papeles de trabajo, lo que trae como consecuencia que la forma como se plantean los hallazgos, no proporcione la información suficiente que permita erradicar las causas de los mismos e iniciar los procedimientos de potestades investigativas y de determinación de responsabilidades que correspondan.

Del análisis efectuado a la ejecución de los Planes Operativos correspondientes a los años 2010 y 2011 de la UAI del Banco del Tesoro, no se evidenciaron actividades o procedimientos de seguimiento a las recomendaciones formuladas en los informes de auditoría a las dependencias auditadas, tampoco se observó la existencia de indicadores de gestión, ni estudios y/o análisis que permitan medir el impacto de la gestión de control llevada a cabo por la referida Unidad, toda vez que la misma utiliza para medir el cumplimiento de las actividades, el Informe de Gestión emitido trimestralmente a la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna (SUNAI), estableciendo como indicador la cantidad de informes elaborados, en tal sentido, el Capítulo V numeral 17 de los LOF de las UAI, en concordancia con el Capítulo III, artículo 9, numeral 9 de Normas para el Funcionamiento Coordinado de los Sistemas de Control Externo e Interno (Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17 de junio de 1997), expresan que una de las funciones de la UAI es realizar seguimiento al plan de acciones correctivas. Situación que tiene su origen, en la falta de la implementación de mecanismos que integran el control de gestión, para dar cumplimiento a las actividades programadas en la planificación anual, así como la ausencia de iniciativas que permitan medir los efectos de la gestión de control y el grado de influencia que posee la UAI del Banco, lo que

trae como consecuencia que se diluyan los objetivos medulares de la gestión de la UAI, así como, la implementación de herramientas que coadyuven al mejor desarrollo de los procedimientos ejecutados, basados en los principios de eficiencia, impacto y eficacia.

La UAI del Banco del Tesoro, no ha implementado medidas, mecanismos o instrumentos que fomenten la participación ciudadana, entendiéndose como tal, lo consagrado en el artículo 62 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV Gaceta Oficial N° 5.908 Extraordinario de fecha 19-02-2009) en el que se indica que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. En tal sentido, el artículo 6 de la LOGRSNCF expone que los órganos que integran el Sistema Nacional de Control Fiscal adoptarán, de conformidad con la CBRV y las Leyes, las medidas necesarias para fomentar la participación ciudadana en el ejercicio del control sobre la gestión pública, asimismo el Capítulo V numeral 13 de los Lineamientos para la Organización y Funcionamiento de las UAI, establece la obligación que tienen las UAI para iniciar actividades que propendan a la participación ciudadana en el ejercicio del control sobre la gestión pública. Tal situación tiene su origen en la omisión de esta actividad dentro de la planificación operativa de la Unidad, adicionalmente a que el Banco del Tesoro, no cuenta con un departamento u oficina de atención al ciudadano que permita la interacción entre ambas dependencias. Lo que trae como consecuencia, limitaciones en la integración gradual de los ciudadanos al Sistema Nacional de Control Fiscal, que permita inducirles al aporte de nuevos mecanismos para la solución de problemas, sin menoscabo que la educación cívica, en esta materia, es un requisito y una condición indispensable para la participación y el control ciudadano, destacando la importancia de capacitarles en los conocimientos y destrezas para desempeñar la función de control sobre la gestión pública a cabalidad.

Conclusiones

De la evaluación de control de gestión de la UAI del Banco del Tesoro, se concluye que la Unidad presentó

condiciones organizativas, así como en el proceso de planificación, acciones de control y seguimiento, que no se ajustan a la normativa que rige el ejercicio de control fiscal, las cuales se mencionan a continuación:

En la verificación de la estructura de la UAI del Banco del Tesoro, se observó que la función de control posterior se encuentra distribuida en las distintas áreas de la Unidad, por consiguiente la estructura organizativa de la UAI, no se adecúa a la estructura básica propuesta por la Contraloría General de la República. Asimismo, la Junta Directiva del Banco, no había designado por concurso público al titular de la UAI, lo que trae como consecuencia que no se garantiza la independencia de criterios, competencias e imparcialidad de las actuaciones de control llevadas a cabo por la Unidad de Auditoría ni la mejor selección entre quienes reúnan los requisitos mínimos para optar al cargo.

De igual forma, se constató que las observaciones o hallazgos de auditoría, no están estructurados de manera que se puedan identificar claramente las razones o circunstancias que originaron los mismos y su incidencia. Asimismo, se evidenció debilidades en cuanto a la estructura de los informes, originando que los mismos no cuenten con uniformidad en la presentación ante las gerencias y/o áreas involucradas a subsanar las debilidades encontradas e implementar su plan de acciones correctivas. De igual forma, no se evidenciaron actividades o procedimientos de seguimiento a las recomendaciones formuladas en los informes de auditoría a las dependencias auditadas, tampoco se observó la existencia de indicadores de gestión, ni estudios y/o análisis que permitan medir el impacto de la gestión de control llevada a cabo por la referida Unidad.

La UAI del Banco del Tesoro, no ha implementado medidas, mecanismo o instrumentos que fomenten la participación ciudadana, no obstante lo consagrado en el artículo 62 de CBRV.

Recomendaciones

Este Organismo Contralor recomienda a las Máximas Autoridades del Banco del Tesoro, C.A. Banco Universal, avocarse al estudio de las diferentes debilidades detectadas

para subsanar las situaciones contenidas en este Informe, y en ese sentido:

- La UAI deberá remitir a esta Contraloría General de la República los resultados de las Gestiones realizadas a través de las autoridades competentes, para que se efectúen las modificaciones a la estructura organizativa del Banco del Tesoro, con el objetivo de que la Unidad de Auditoría Interna incorpore un área que se encargue exclusivamente del Control Posterior, que incluya las actividades de Potestad Investigativa.
- La Máxima Autoridad impartirá las instrucciones necesarias para que se realice el llamado a concurso para la designación del titular de la Unidad de Auditoría Interna, a los fines de cumplir con lo previsto con los artículos 27 y 30 de la LOCGRSNCF, de conformidad con el Reglamento sobre los Concursos Públicos para la Designación de los Contralores Distritales y Municipales, y los Titulares de la Unidades de Auditoría Interna de los Órganos del Poder Público Nacional, Estatal, Distrital y Municipal y sus Entes Descentralizados.
- Se insta a la UAI a girar las instrucciones pertinentes para que se implementen mecanismos en los informes, en los cuales se redacten los hallazgos de auditoría de manera objetiva y estructurada con base en los cuatro elementos Criterio, Condición, Causa y Efecto.
- Se insta a la UAI a que se implementen indicadores para medir y evaluar la gestión, para que sirvan como herramientas para el mayor desarrollo de los procedimientos ejecutados, basados en los principios de eficiencia, impacto y eficacia.
- Se insta a la Máxima Autoridad a realizar las acciones necesarias, para la creación de la dependencia de Atención al Ciudadano, diferenciada de la UAI y que permita fortalecer la planeación del órgano de control fiscal interno.

FONDO DE DESARROLLO MICROFINANCIERO (FONDEMI)

PROCESO DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS A LOS BANCOS COMUNALES

FONDEMI fue creado mediante el Decreto N° 1.250 de fecha 14-03-2001 (Gaceta Oficial N° 37.164 del 23-03-2001), con fuerza de Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero, como un ente con

personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente; está integrado a la estructura general del Estado, y sujeto al control de este máximo organismo contralor de conformidad con lo previsto en el artículo 9, numeral 6 de la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, (Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001, y reforma parcial Gaceta Oficial N° 6.013 E del 23-12-2010), ello sin perjuicio del control que le compete ejercer a su Órgano de Control Fiscal Interno; actualmente se encuentra tutelado por el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, según Decreto Presidencial N° 6.732 (Gaceta Oficial N° 39.202 del 17-06-2009). El objeto principal de FONDEMI, según el artículo 9 del Decreto de Creación, es de apoyar las políticas de fomento, desarrollo y fortalecimiento del sistema microfinanciero. En este sentido, el artículo 4 *ejusdem* prevé que, la actividad microfinanciera será desarrollada por los entes de ejecución, los cuales pueden ser asociaciones civiles, fundaciones, cooperativas de ahorros y créditos y otras organizaciones públicas o privadas constituidas, adoptando o no forma de Banco.

La estructura organizativa actual de FONDEMI, fue aprobada por el Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo mediante oficio N° 000318 del 19-03-2008, la cual consta de una Junta Directiva, Auditoría Interna, Presidencia, Consultoría Jurídica y las oficinas de: Recursos Humanos, Gestión Comunicacional, Atención al Ciudadano, Planificación y Presupuesto, Administración y Finanzas y Sistemas y Tecnología de Información, una Gerencia General de la cual dependen las gerencias de: Formación para el Poder Comunal, Evaluación de Proyectos y Acompañamiento Socioproductivo, Inversión Social y la Gerencia de Comercialización.

Para los ejercicios fiscales 2006, 2007 y 2008, FONDEMI aprobó recursos por Bs.F 1.138,44 millones, destinados a financiar 3.375 bancos comunales.

Alcance y objetivo de la actuación

Evaluar el proceso de transferencia de recursos efectuado por FONDEMI a los bancos comunales, a los fines de constatar las actividades de control desarrolladas y verificar

la correcta rendición de cuentas por parte de las referidas unidades de gestión financiera, correspondientes a los ejercicios fiscales 2006, 2007 y 2008.

Observaciones relevantes

Del análisis selectivo efectuado por esta Contraloría General, orientado a evaluar el proceso de transferencia de recursos por parte de FONDEMI a los bancos comunales de conformidad con la normativa para el financiamiento de actividades socio-productiva, se constató que de la revisión a 27 expedientes de bancos comunales, le fueron aprobados recursos por Bs.F. 8,54 millones, durante los ejercicios 2006, 2007 y 2008 de los cuales se otorgaron a los referidos bancos la cantidad de Bs.F. 7,49 millones en dos desembolsos; el primero por Bs.F. 6,44 millones y el segundo por Bs.F. 1,05 millones. Sin embargo se observó que durante ese mismo período los créditos otorgados por los bancos comunales a las comunidades fueron por Bs.F. 2,16 millones equivalente al 28,90% de los recursos entregados a los bancos (Bs.F. 7,49 millones), a los fines de la ejecución de los Proyectos Socios-Productivos (retornables) y de Inversión Social (no retornables), según la jerarquización de las necesidades y potencialidades identificadas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas. Tal situación obedece a que FONDEMI, no contó con estudios de viabilidad que permitieran minimizar los riesgos de incumplimiento por parte de estas organizaciones financieras de carácter comunal, dejando de recibir las comunidades la suma de Bs.F. 5,32 millones equivalente al 71,09% de los recursos aprobados y transferidos a los bancos comunales. No obstante lo establecido en el artículo 22, numerales 1 y 10 de la Ley de Consejos Comunales (LCC) publicada en Gaceta Oficial N° 5.806 Extraordinario del 10-04-2006, indican que: “Son funciones del banco comunal: 1) Administrar los recursos asignados, generados captados tanto financieros como no financieros 10) Realizar la intermediación financiera”, asimismo, lo señalado en las políticas del banco comunal, aprobadas en Acta Ordinaria de Junta Directiva N° 88 del 31-10-2006 en el objetivo 6, el cual señala que los bancos tienen que dar respuesta oportuna a las necesidades y requerimientos de las comunidades para el desarrollo de los planes estratégicos y su consolidación, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ejecutivo Nacional. Lo

cual ocasionó que a las comunidades no se les otorgaran los recursos necesarios para la ejecución de sus proyectos, quedando el dinero disponible en las cuentas de los bancos, lo que dificultó dar respuesta oportuna a los requerimientos de las comunidades e incidiendo negativamente en la gestión del Fondo.

Se constató que de los 27 expedientes de los bancos comunales 6 representan 22,22%, no presentaron los informes técnicos, ni los soportes correspondientes al segundo desembolso de Bs.F. 1,05 millones, que permitieran verificar con exactitud la correcta distribución y uso de los recursos entregados, a los fines de la ejecución de los Proyectos Socio Productivos (retornables) y de inversión social (no retornables). Al respecto, el artículo 27 de la LCC señala “Quienes administren los recursos a los que se refiere esta Ley, estará obligado a llevar un registro de la administración, con los soportes que demuestren los ingresos y desembolsos efectuados...”, por otra parte las políticas de los bancos comunales establecen en el punto 11, las obligaciones de los bancos comunales: Una vez colocado el 100 % de los recursos del segundo desembolso realizado por el Fondo de Desarrollo Microfinanciero deberá consignar ante la Coordinación Estatal del FONDEMI los documentos siguientes: Informe Técnico del Banco Comunal, Proyecto Económico, Acta(s) de la(s) la Asamblea(s) de Ciudadanos y Ciudadanas, en donde fueron aprobados los créditos financiados y Solvencia de gestión por parte de la(s) Contraloría (s) Social(es) del (os) Consejos(s) Comunal(es), asimismo, el artículo 5 de la LCC, señala expresamente que: “Son deberes de los ciudadanos y ciudadanas integrantes de los consejos comunales: la corresponsabilidad social, la rendición de cuentas, el manejo transparente, oportuno y eficaz de los recursos que dispongan, bien sea por asignación del Estado o cualquier otro vía de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente”. Igualmente, el artículo 22, numeral 7 de la referida Ley, establece la obligación de “Rendir cuenta pública anualmente o cuando sea requerido por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas”. Al respecto es preciso indicar que el artículo 141 de la Constitución Bolivariana de la República de Venezuela 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 cuenta y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho. Tal situación, se origina por el inadecuado seguimiento y acompañamiento por parte del Fondo, a los fines de vigilar el manejo, uso y distribución de los recursos asignados a los bancos comunales, lo que genera falta de confiabilidad en los controles utilizados por el FONDEMI, en lo que respecta al correcto uso de los recursos entregados a los bancos comunales.

En 12 expedientes de 27 equivalente a 44,44%, no se evidenciaron los informes técnicos y los respectivos soportes correspondientes al único desembolso recibido de Bs.F. 4,17 millones, lo cual no permitió verificar el destino de los recursos otorgados por el Fondo, no obstante de lo establecido en las Políticas del Financiamiento de los Bancos Comunales, expresadas en “Obligaciones de los Bancos Comunales como Entes de Ejecución del Sistema Microfinanciero”, puntos 10 y 11, los cuales señalan que una vez que el banco comunal coloque los recursos otorgados deberá presentar el informe técnico, que debe ser remitido a los coordinadores estadales del FONDEMI, con sus respectivos recaudos; por otra parte, es preciso indicar que la cláusula décima octava de los contratos suscritos “Obligaciones y Deberes de FONDEMI”, establece el derecho del Fondo de solicitar el informe técnico de la ejecución de los recursos, facturas, cuadernos o libros y cualquier medio que demuestre el manejo de los recursos del banco comunal. La referida situación se deriva de la inobservancia de las disposiciones establecidas a los bancos comunales para el financiamiento a las comunidades, lo que trae como consecuencia que se vulneren los controles internos, dirigidos a resguardar que los recursos entregados sean utilizados para los fines previstos y no permite medir cuantas personas se beneficiaron, hacia donde fueron dirigidos los recursos y cual es el impacto generado por el otorgamiento del contrato de crédito.

De Bs.F. 7,49 millones, otorgados por FONDEMI a los bancos comunales entre los años 2006, 2007 y 2008, clasificados como recursos retornables, se han recuperado Bs.F. 5,5 millones, equivalente al 7,69%, quedando pendiente por recuperar de Bs.F. 6,91 millones que representa 92,31% de los créditos otorgados. Al respecto, FONDEMI manifestó

que “es una institución de segundo piso que otorga financiamiento a los bancos comunales para fines sociales no cobra intereses ni contempla garantía”. No obstante, el artículo 3 de la Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero, señala que: “Los entes u organizaciones públicas y privados que integren el sistema microfinanciero deben ser diligentes en el retorno y recuperación de los recursos económicos y la sustentabilidad del sistema en forma eficiente y oportuna”. Asimismo, en las políticas de los bancos comunales se establece que los recursos recibidos por el Fondo serán retornables, es decir, los beneficiarios repondrán los recursos obtenidos y cancelarán intereses de financiamiento destinados a financiar actividades socio productivas, enmarcadas dentro del modelo de desarrollo endógeno y siguiendo las políticas y condiciones del financiamiento establecido. Esta situación es motivada a que FONDEMI, no ejerció un efectivo control, en la recuperación de los recursos transferidos a los bancos comunales, lo cual impide asegurar el retorno de la inversión y con ello mantener el sistema financiero y dar cumplimiento a su objeto de creación.

Conclusiones

De la revisión efectuada dirigida a evaluar el proceso de transferencia de recursos, por parte de FONDEMI, para el proceso de formación, promoción y desarrollo de las unidades de gestión financiera, bancos comunales, a través de la Gerencia General de FONDEMI, refleja inadecuado seguimiento y control de los recursos otorgados, toda vez que fueron aprobados recursos por Bs.F. 8,54 millones, durante los ejercicios 2006, 2007 y 2008, entregando a los bancos Bs.F. 7,49 millones, de los cuales fueron otorgados a las comunidades la suma de Bs.F. 2,16, lo que deja en evidencia que los recursos no fueron entregados en su totalidad a las comunidades organizadas, así mismo de los 27 expedientes examinados 18 no contienen los informes técnicos, instrumento a través del cual los bancos comunales realizan la rendición de cuenta. No existen evidencias de amortización de los préstamos objetos de análisis, asimismo, el monto pendiente por recuperar alcanza Bs.F. 6,91 millones equivalente al 92,31% de los créditos otorgados, igualmente no se evidenciaron resultados concretos de las diligencias practicada por el FONDEMI a objeto de recuperar

los recursos, así como las respectivas sanciones en los casos relacionados con los bancos que presentaron escritos ante el Fondo, vinculado con el manejo de los recursos.

Recomendaciones

Este Organismo Contralor recomienda a las máximas autoridades de FONDEMI, avocarse al estudio de las diferentes fallas detectadas para subsanar las situaciones contenidas en este Informe, y en ese sentido:

- Establecer mecanismos de control y seguimiento que permitan de manera eficiente y oportuna distribuir los recursos a las comunidades organizadas, a fin de satisfacer sus necesidades, en pro del aprovechamiento y buen uso de los recursos públicos, así como la rendición de cuenta de los mismos.
- Realizar seguimiento y control en la presentación de los informes técnicos y sus respectivos soportes, toda vez que es a través de ellos que se realiza la rendición de cuenta, a objeto de verificar el destino de los recursos otorgados a las comunidades. Asimismo, desarrollar los mecanismos de control necesarios para garantizar que las decisiones del Banco Comunal, vinculadas con la disposición de los recursos cuenten con la aprobación de la Asamblea de Ciudadanos, como máxima instancia de decisión del Consejo Comunal.
- Establecer de manera clara y precisa las obligaciones de pagos de los recursos clasificados como renovables en los contratos de créditos suscritos, a los fines de garantizar el retorno y recuperación de los referidos recursos económicos y de esa manera mantener la sustentabilidad del sistema.

FONDO NACIONAL PARA EDIFICACIONES PENITENCIARIAS (FONEP)

CONTRATOS DE OBRAS

El Fondo Nacional para Edificaciones Penitenciarias (FONEP), es un ente con personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo e independiente del Tesoro Nacional, está sujeto al control de este Máximo Organismo Contralor, de conformidad con lo previsto en el artículo 9, numeral 6 de la Ley Orgánica de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347

de fecha 17-12-2001, domiciliado en la ciudad de Caracas, Distrito Capital, anteriormente adscrito al Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia, autorizada su creación mediante Ley de fecha 21-06-95, Gaceta Oficial N° 35.737 de la misma fecha.

Su objeto, según consta en el artículo 2 de su Ley de creación, es promover, a través del uso de sus recursos financieros y de la obtención de recursos de otra índole el desarrollo de la infraestructura física penitenciaria del país y la dotación y mantenimiento mobiliario de los servicios asistenciales, educativos y otros de carácter formativo que operen en los Centros Penitenciarios del país. Actualmente se encuentra adscrito al Ministerio del Poder Popular para el Servicio Penitenciario, (Decreto de creación N° 8.266, Gaceta Oficial N° 39.721 de fecha 26-07-2011). El Fondo, tenía previsto ejecutar para el año 2007, proyectos de infraestructura dirigidos a la construcción de nuevas comunidades penitenciarias, rehabilitaciones integrales de centros penitenciarios a nivel nacional, y el desarrollo de sistemas de seguridad, con el objeto de contribuir con el Plan de Humanización carcelaria iniciado en el año 2005, que llevaría a cabo el extinto MIJ.

El FONEP incorporó en el Presupuesto de Ingresos y Gastos del año 2007, el Proyecto denominado “Construcción de Nuevas Comunidades Penitenciarias”, estableciéndose como meta la construcción de las comunidades penitenciarias (movimiento de tierra) en los estados Lara, Barinas y Monagas. En fecha 20-11-2001, la República por órgano del entonces MIJ, suscribió con una sociedad mercantil, el contrato de obra S/N cuyo objeto es el diseño, proyección, construcción, dotación y asistencia técnica del establecimiento penitenciario en la localidad de Marhuanta en el estado Bolívar.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se circunscribió a la evaluación selectiva de la situación administrativa de los contratos de obras, suscritos entre el FONEP, y las empresas contratistas, para la ejecución de las comunidades penitenciarias en los estados Lara, Barinas y Monagas, en tal sentido se evaluaron selectivamente 3 contratos de obras, así como el avance

físico de los trabajos realizados, durante los años 2007 al 2010, asimismo, se procedió a evaluar la situación administrativa del contrato S/N, suscrito entre el extinto MIJ y un Consorcio, para la ejecución de la obra “Comunidad Penitenciaria en el estado Bolívar, durante el año 2001”.

Observaciones relevantes

El proceso licitatorio N° LG-FONEP-007-2006, para la construcción de la comunidad penitenciaria de Lara (contrato N° 2007-O-CA-004, por Bs.F. 189,49 millones), fue realizado sin evidenciarse un proyecto definitivo, que contemplara toda la ingeniería conceptual y de detalle, tal situación es debida a que los cómputos generados para efectuar el referido proceso licitatorio se basaron en un anteproyecto. Es oportuno señalar, que el artículo 80 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU), Gaceta Oficial N° 33.868 de fecha 16-12-87, relacionado con los proyectos de obras, indica: “La realización de urbanizaciones y edificaciones requerirá la existencia de un proyecto, elaborado por profesionales competentes según la ley de la materia, (...)” en concordancia con los artículos 77 y 78 del Reglamento de la LOOU (Gaceta Oficial N° 4175 E de fecha 30-03-90). La ausencia de los planos, trajo como consecuencia que la obra se paralizara 2 veces, siendo la primera el mismo día del inicio (29-01-2007), sin cumplir el objetivo previsto en la contratación y la posterior rescisión del contrato en fecha 31-05-2010.

El FONEP suscribió en fecha 18-01-2007 el contrato N° 2007-O-CA-004, para la ejecución de la obra comunidad penitenciaria de Lara con la empresa contratista, otorgándole Bs.F. 56,85 millones por concepto de anticipo contractual, de los cuales ha cancelado Bs.F. 20,64 millones, faltando por amortizar Bs.F. 36,21 millones, sin embargo a la fecha del informe (30-10-2011), el Fondo no ha recuperado el saldo del anticipo entregado a la empresa contratista, no obstante que han transcurrido 3 años y 9 meses aproximadamente. En relación a lo expuesto, el artículo 53 de las Condiciones Generales para la Contratación y Ejecución de Obras (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5096 de fecha 31-07-96, que 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”. Situación debida a fallas en el control, seguimiento y supervisión en la ejecución del contrato de obra, es decir, el Fondo no ejerció oportunamente los mecanismos contemplados en la normativa vigente, a los efectos de proteger y salvaguardar su patrimonio, limitando la inversión de los recursos retenidos por la empresa en la construcción o mejoramiento de los centros penitenciarios.

No se evidenciaron los proyectos de ingeniería (original y modificado) relacionados con las obras para la construcción de la comunidad penitenciaria en el estado Barinas, cuya ejecución fue prevista mediante el contrato N° 2007-O-056; suscrito en fecha 21-12-2007; tal situación fue motivada a que el FONEP no previó las acciones pertinentes, que le permitiera realizar la planificación y programación adecuada para la culminación de los proyectos previa suscripción de los contratos de obras. Al respecto, el artículo 3 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, prevé: “El 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, promover la eficiencia de las operaciones y lograr el cumplimiento de los planes, programas y presupuestos, en concordancia con las políticas prescritas y con los objetivos y metas propuestas, (...)”. Cabe resaltar, que los proyectos forman parte integrante de la documentación técnica de los contratos de obra que deben utilizar los contratistas e ingenieros inspectores y residentes de la obra, tal como lo estipula el artículo 2 literal a de las CGCEO que señala: “El ente contratante suministrará al contratista copia de los planos y especificaciones de la obra a ejecutar que fueren necesarios para la ejecución de los trabajos”. La ausencia de los planos trajo como consecuencia que la obra se paralizara 5 días después del inicio de la obra (26-12-2007), sin cumplir el objetivo previsto de la contratación y con la consiguiente rescisión del contrato en fecha 06-10-2009.

La selección de la empresa contratista, para la ejecución de la obra “Comunidad Penitenciaria de Monagas (Movimiento de Tierra)”, fue realizada bajo la modalidad de

Adjudicación Directa, amparada mediante Acto Motivado de fecha 06-09-2007, el cual se estableció el supuesto contemplado en el artículo 88, numeral 6 de la Ley de Licitaciones (LL), Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinaria de fecha 13-11-2001, vigente para el momento de la contratación. Al respecto, al proceso en cuestión, el supuesto invocado de emergencia comprobada dentro del respectivo ente, no se justificaba por cuanto no existía la paralización total o parcial de las actividades del ente u órgano contratante, evidenciándose la inobservancia del procedimiento de Licitación General, dispuesto en el artículo 61, numeral 2 de la LL, por cuanto el monto individual del contrato suscrito en el año 2007, se excedió en 25.000 unidades tributarias (valor de la unidad Bs.F. 37,63 para el año 2007), cantidad legalmente exigida para abrir el proceso de Licitación General, para la fecha de la firma del contrato se tiene que $37,63 \times 25.000 = \text{Bs.F. } 940.750,00$ cantidad legalmente exigida para iniciar el proceso de Licitación General. Cabe señalar que de conformidad con el criterio sostenido por esta Institución Contralora, la clasificación de “Emergencia Comprobada”, 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 que debe darse a este hecho o suceso, a tal punto que no que no pueda esperarse que transcurran los lapsos de duración propios de los procedimientos de licitación general o selectiva; por lo que no podrían calificarse como “Emergencia”, todo lo contrario son situaciones previsibles que se venían suscitando ante la ausencia de una planificación, con lo cual se desvirtúa la modalidad de emergencia.

El extinto MIJ, suscribió el contrato S/N, en fecha 20-11-2001, para la construcción de la “Comunidad Penitenciaria Marhuanta” a un mes y 10 días de constituirse el consorcio y a pocos días de finalizar el ejercicio presupuestario 2001, por US\$ 30.000.000,00, con el objeto de diseñar, proyectar, construir, dotar y dar asistencia técnica al establecimiento penitenciario en la localidad de Marhuanta, estado Bolívar, en un lapso de ejecución para las fases I y II de 9 y 16 meses respectivamente; el contrato de la obra en referencia se suscribió estando en vigencia la LL, obviando el proce-

dimiento de Licitación General, dispuesto en el artículo 61, numeral 2 de la Ley de Licitaciones aplicable, por cuanto el monto individual del contrato suscrito en el año 2001, se excedió en 25.000 unidades tributarias (UT), la cual se ubicó en Bs.F.13,20 para la fecha de la firma del contrato ($13,20 \times 25.000 = \text{Bs.F. } 330.000,00$), cantidad legalmente exigida para iniciar el proceso de Licitación General, según el artículo 61, numeral 2, *ejusdem*, el cual establece: “Debe procederse por Licitación General o Licitación Anunciada Internacionalmente: (...) 2) En caso de contrato de obras, si el contrato a ser otorgado es por un monto estimado superior a UT 25.000”, limitando los procedimientos a la contratación de las obras y la selección de la empresa contratista que garantice un manejo transparente de los recursos públicos.

El ministerio suscribió en fecha 20-11-2001 el contrato S/N y otorgó por concepto de anticipos contractuales US\$ 3.000.000,00 para cada una de las Fases I y II, de los cuales han amortizado US\$ 1.538.273,00 y US\$ 861.179,51 respectivamente, según se evidencia en las valuaciones canceladas de los cuales falta por amortizar US\$ 1.461.727,00 equivalente a Bs.F 6,29 millones y US\$ 2.138.820,50 equivalente a Bs.F. 9,19 millones, calculados a la tasa oficial de Bs.F. 4,30 por cada dólar, totalizando por concepto de anticipos no amortizados US\$ 3.600.547,50 equivalente a Bs.F. 15,48 millones, sin que a la fecha del presente informe (30-10-2011) el ministerio haya informado a esta Contraloría General sobre la recuperación del saldo del anticipo entregado al Consorcio, habiendo transcurrido 9 años y 3,5 meses aproximadamente desde la fecha de inicio de las obras en la fase I (12-07-2002).

Conclusiones

Como resultado de la evaluación administrativa técnica realizada por este Organismo Contralor a los contratos de obras suscritos para la construcción de las comunidades penitenciarias en los estados Lara, Barinas y Monagas, se observaron debilidades vinculadas con el procedimiento de adjudicación y ejecución de las obras, entre las que se destacan: inobservancia del procedimiento de Licitación General, en el caso de la construcción de las comunidades penitenciarias de Barinas y Monagas, asimismo, en la

comunidades penitenciarias de Lara, Barinas y Monagas, el proceso licitatorio, fue realizado sin presentar un proyecto definitivo que contemplara estudios de factibilidad, ingeniería básica, y de detalle, así como ausencia de los proyectos original y modificado, dejando de manifiesto fallas en la planificación y programación adecuada para la culminación de los proyectos previa suscripción de los contratos de obra, paralizaciones y atraso en la ejecución de las obras y la posterior rescisión de los contratos, sin lograr el objetivo principal de la contratación, que era la construcción de las comunidades penitenciarias de Lara, Barinas y Monagas, culminando con la disminución de la meta física e inobservando el principio de eficacia en el cumplimiento de los objetivos y metas fijados, que no permitieron culminar las obras en el tiempo previsto, sin contribuir a impulsar el desarrollo de la infraestructura penitenciaria del país. Asimismo, se otorgó un anticipo contractual a la empresa contratista, relacionado con el contrato Nros: 2007-O-CA-004, para la construcción de la comunidad penitenciaria de Lara por Bs.F. 56,85 millones, sin embargo a la fecha del presente informe (30-10-2011), el Fondo no ha recuperado el monto del anticipo entregado a la empresa, faltando por amortizar Bs.F. 36,21 millones. Por otra parte, en el caso de la comunidad penitenciaria de Marhuanta en el estado Bolívar el extinto MIJ y el consorcio, suscribieron el contrato S/N de fecha 20-11-2001, bajo la modalidad de “Llave en Mano” a un mes y 10 días de constituirse el Consorcio y a pocos días de finalizar el ejercicio presupuestario 2001, por US\$ 30.000.000,00, obviando el requisito formal que somete la contratación de obras al ámbito de aplicación de la LL, asimismo, la inobservancia de normas de la LOGRSNCF, toda vez que la Administración, no podría verificar que los precios fueran justos y razonables, pues al concebirse la negociación como un contrato integral no existe un contrato, cuyo otorgamiento hubiere cumplido con el procedimiento licitatorio, por otra parte, la obra no fue culminada, motivado a las diversas modificaciones al proyecto original. Asimismo, se otorgaron anticipos contractuales otorgados a la empresa contratista, relacionado con el contrato S/N de fecha 20-11-2001, por US\$ 3.000.000,00 para cada una de las Fases I y II, de los cuales solo han amortizado US\$ 1.538.273,00 y US\$ 861.179,51 respectivamente, según se evidencia en las valuaciones canceladas de los cuales falta por amortizar las

cantidades de US\$ 1.461.727,00 equivalente a Bs.F. 6,29 millones y US\$ 2.138.820,50 equivalente a Bs.F. 9,19 millones, totalizando por concepto de anticipos no amortizados US\$ 3.600.547,50 equivalente a Bs.F. 15,48 millones, sin que a la fecha del presente informe (30-10-2011) el ministerio haya informado a esta Contraloría General sobre la recuperación del saldo del anticipo entregado al consorcio, habiendo transcurrido 9 años y 3,5 meses aproximadamente desde la fecha de inicio de las obras.

Recomendaciones

En virtud del proceso de adscripción del FONEP al Ministerio del Poder Popular para el Servicio Penitenciario (MPPSP) de conformidad con el mandato establecido en el Decreto de creación N° 8.266, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.721 del 26-07-2011, esta Contraloría General de la República recomienda a las máximas autoridades del FONEP, lo siguiente:

- Promover la planificación como herramienta general vinculada con las actividades previas a la construcción de la infraestructura penitenciaria, con la suficiente información de campo que sirva de marco de referencia para obtener la precisión requerida, con el objeto de garantizar la ejecución y culminación de las obras en el lapso previsto y prever futuras paralizaciones.
- Implementar y ejecutar proyectos de obras que tengan viabilidad, agilidad e idoneidad, a objeto de contribuir al mejoramiento y recuperación a corto y mediano plazo de la infraestructura penitenciaria del país, a través de la culminación de las comunidades penitenciarias y reducir de esta manera el hacinamiento de la población penal.
- Otorgar contratos que cumplan con el procedimiento licitatorio, con las especificaciones técnicas previstas en las normas, conforme a las prácticas y economía de la industria de la construcción, a los efectos de su medición y pago real.
- Ejercer las acciones necesarias en un lapso de 90 días, a fin de recuperar Bs.F. 36,21 millones del contrato N° 2007-O-CA-004, que por concepto de anticipo contractual no ha sido amortizado, y notificar a este Organismo Contralor las acciones emprendidas.
- Empezar las acciones necesarias en un lapso perentorio a fin de recuperar los montos por US\$ 1.461.727,00

equivalente a Bs.F. 6,29 millones y US\$ 2.138.820,50 equivalente a Bs.F. 9,19 millones que totaliza US\$ 3.600.547,50 equivalente a Bs.F. 15,48 millones del contrato S/N de fecha 20-11-2001, que por concepto de anticipos no han sido amortizados y notificar a este Organismo Contralor las acciones iniciadas en un lapso de 90 días.

FONDO PARA EL DESARROLLO ENDÓGENO (FONENDÓGENO)

EVALUACIÓN ADMINISTRATIVA DE CONTRATO Y CRÉDITO OTORGADO

El Fondo para el Desarrollo Endógeno (FONENDÓGENO), es un Instituto Autónomo, creado en sustitución del Fondo para el Financiamiento de las Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable (FONZEDES), mediante Ley publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.500 de fecha 15-08-2006, adscrito al ministerio con competencia en materia de economía popular, actualmente denominado Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, a los solos efectos de la tutela administrativa y goza de autonomía funcional, administrativa y financiera en el ejercicio de sus atribuciones. 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° 37.305 del 17-09-2001), 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 de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF) (Gaceta Oficial N° 6.013 Extraordinario del 23-12-2010), ello sin perjuicio del control que le corresponde ejercer a su Órgano de Control Fiscal Interno.

FONENDÓGENO tiene como propósito contribuir con la consolidación del carácter endógeno del modelo de desarrollo nacional, a través del aporte de recursos técnicos, financieros y el acompañamiento para la puesta en marcha de proyectos vinculados con las distintas formas de organización socio-productiva, de acuerdo con las líneas del Proyecto Nacional “Simón Bolívar” (Primer Plan Socialista -PPS-).

En fecha 10-05-2011 mediante Decreto N° 8.204, (Gaceta Oficial N° 39.676 del 18-05-2011), se dictó el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Supresión y Liquidación de FONENDÓGENO.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación estuvo orientada a evaluar el proceso de tramitación, otorgamiento y liquidación del crédito y/o convenio a una empresa contratista, por parte de FONENDÓGENO, con el fin de desarrollar un proyecto relacionado con el hotel El Tirano, ubicado en Paraguachí, municipio Antolín del Campo, estado Nueva Esparta, durante el año 2007.

Observaciones relevantes

De la revisión efectuada por esta Contraloría General a la documentación relacionada con el Convenio Marco de Cooperación Financiera suscrito entre FONENDÓGENO y una empresa contratista, en fecha 22-05-2007, por un monto de Bs.F. 13,72 millones, se evidenció que no fueron exigidas las garantías necesarias y suficientes al momento de la suscripción del convenio marco de cooperación financiera, a objeto de garantizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por la empresa, por cuanto en atención a lo previsto en el Capítulo II “Condiciones y Obligaciones en la Ejecución del Financiamiento”, cláusula tercera, la empresa acepta la hipoteca de primer grado que FONENDÓGENO requiere sobre las instalaciones del hotel Chana Puerto Fermín y el contrato de hipoteca sería registrado una vez realizado el segundo desembolso, efectuado el 10-07-2007.

De conformidad con lo establecido en la cláusula tercera antes citada, la contratista constituyó hipoteca convencional de primer grado y anticresis hasta por la cantidad de Bs.F. 30,00 millones a favor de FONENDÓGENO sobre el hotel Chana Puerto Fermín, para garantizar el pago del préstamo otorgado; sin embargo, el documento de hipoteca sobre el referido inmueble no fue registrado, toda vez que ya existía una hipoteca convencional de primer grado y anticresis hasta por la cantidad de Bs.F. 20,95 millones a favor del Banco Industrial de Venezuela (BIV), como garantía de un préstamo por la cantidad de Bs.F. 8,38 millones destinado a la “Reconstrucción,

Dotación y Equipamiento del hotel Chana Puerto Fermín (antes hotel El Tirano)”.

Al respecto, cabe destacar lo previsto en el artículo 38 de la LOCGRSNCF (Gaceta Oficial N° 6.013 Extraordinario del 23-12-2010), el cual prevé que el sistema de control interno que establezcan los entes y organismos, 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, entre otros requisitos, que se hayan previstos las garantías necesarias y suficientes para responder por las obligaciones que ha de asumir el contratista.

Es de resaltar que la Hipoteca de Primer Grado a favor del BIV fue constituida por la empresa Promotora Chana, C.A. después de haber recibido el Primer Desembolso del Convenio suscrito con FONENDÓGENO, en fecha 24-05-2007. Sobre el particular cabe señalar, que el artículo 1.879 del Código Civil Venezolano (Gaceta Oficial N° 2.990 Extraordinario del 26-07-82), establece que la hipoteca no tiene efecto si no se ha registrado con arreglo a lo dispuesto en el Título XXII de este Libro, ni puede subsistir sino sobre los bienes especialmente designados, y por una cantidad determinada de dinero.

Las situaciones antes descritas obedecen a que FONENDÓGENO, dejó establecido en el convenio que la garantía sobre las instalaciones del hotel Chana Puerto Fermín se exigirían posteriormente a la liquidación del crédito, lo que deja en evidencia que el Fondo no tomó las provisiones correspondientes, a fin de salvaguardar los recursos del ente, toda vez que no cuenta con manuales de normas y procedimientos formalmente aprobados por la máxima autoridad jerárquica que regulen las actividades relacionadas con el financiamiento de proyectos. Lo que trae como consecuencia, que el ente no cuente con un sistema de control interno que regule todas las operaciones crediticias y garantice la adecuada administración, salvaguarda y recuperación de los recursos financieros, en detrimento de su actividad principal, la cual es contribuir con la consolidación del carácter endógeno del modelo de desarrollo nacional, a través del aporte de recursos técnicos, financieros y el acompañamiento para la

puesta en marcha de proyectos vinculados con las distintas formas de organización socio-productiva, así como de promover el uso eficiente y responsable de los recursos que se otorguen para el financiamiento de planes y proyectos para el desarrollo endógeno.

FONENDÓGENO no cuenta con manuales de normas y procedimientos formalmente aprobados por la máxima autoridad jerárquica que regulen las actividades relacionadas con el financiamiento de proyectos. Al respecto, cabe destacar lo previsto en los artículos 36 y 37 de la LOCGRSNCF, los cuales establecen, que corresponde a las máximas autoridades jerárquicas de cada ente la responsabilidad de organizar, establecer, mantener y evaluar el sistema de control interno, asimismo el artículo 39 *ejusdem* señala que los gerentes, jefes o autoridades administrativas de cada departamento, sección o cuadro organizativo específico deberán ejercer vigilancia sobre el cumplimiento de las normas constitucionales y legales, de los planes y políticas, y de los instrumentos de control interno, en concordancia con los artículos 3 y 22 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97.

Tal situación obedece, a debilidades en los procesos de organización e implantación de los mecanismos de control interno del Fondo, por parte de sus máximas autoridades, toda vez que no han sido elaborados, ni aprobados los referidos instrumentos que norman los procedimientos relacionados con el financiamiento de proyectos. Lo que trae como consecuencia, la ausencia de directrices e instrucciones que garanticen un adecuado sistema de control interno administrativo para llevar a cabo los diferentes procedimientos y métodos específicos de las operaciones vinculadas con la suscripción de convenios, a fin de garantizar que los financiamientos que otorgue el Fondo estén blindados y permitan la adecuada administración y recuperación de sus recursos.

Se constató que no ha sido cancelado el monto liquidado por FONENDÓGENO de Bs.F.11,89 millones, efectuado mediante 02 desembolsos, para ser invertido en el p.0royecto del hotel Chana Puerto Fermín, no obstante que el Consejo Directivo del Fondo aprobó a través de Punto de Cuenta N° 01, Agenda N° 21 de fecha 17-10-

2007 la Resolución por Incumplimiento del convenio marco de cooperación financiera entre FONENDÓGENO y la empresa contratista. Por otra parte, en fecha 14-12-2007, FONENDÓGENO y la empresa, suscribieron un convenio de pago, en el cual la empresa reconoció adeudar el monto de Bs.F. 9,80 millones, cantidad resultante de haber descontado al monto de los desembolsos, los aportes efectuados al Fondo Administrativo de Inversión Social para inversión en la Comunidad (Bs.F. 2,18 millones), más los intereses moratorios generados en virtud del incumplimiento del convenio (Bs.F. 94,00 mil).

Las situaciones antes descritas están dadas por el incumplimiento por parte de la empresa, tanto de las condiciones contractuales establecidas en el convenio marco de cooperación financiera, como de las condiciones acordadas en el convenio de pago que fueron aceptadas por la empresa beneficiaria del crédito, afectando el patrimonio del Fondo al no cumplirse con el objeto del convenio marco de cooperación financiera, el cual es crear las condiciones generales de financiamiento del proyecto hotel Chana Puerto Fermín que permitan la generación de empleo e impulso en el desarrollo económico del municipio Antolín del Campo del estado Nueva Esparta, y por ende no permite determinar el destino dado a los recursos entregados a la referida empresa en el marco del convenio de financiamiento.

Conclusiones

De la evaluación realizada por esta Contraloría General de la República a la situación administrativa del Convenio Marco de Cooperación Financiera suscrito entre FONENDÓGENO y la empresa en fecha 22-05-2007, con el fin de desarrollar un proyecto relacionado con el hotel El Tirano, ubicado en Paraguachí, municipio Antolín del Campo, estado Nueva Esparta, se determinó que fueron entregados recursos financieros sin que se exigieran las garantías al momento de la suscripción del convenio a objeto de garantizar el financiamiento, por cuanto quedó establecido que la Hipoteca sobre el Hotel Chana Puerto Fermín, sería registrada al momento de realizarse el segundo desembolso (efectuado el 10-07-2007), la cual no fue constituida por encontrarse dicho inmueble hipotecado a favor del BIV.

En cuanto al grado de recuperación del préstamo concedido a la empresa, se constató que no ha sido cancelado el monto de Bs.F. 11,89 millones entregado por FONENDÓGENO a través de 02 desembolsos, para ser invertido en el Proyecto del hotel Chana Puerto Fermín, no obstante que en fecha 17-10-2007, fue resuelto por incumplimiento. Asimismo, en fecha 14-12-2007, FONENDÓGENO y la empresa, suscribieron un convenio de pago, en el cual la empresa reconoció adeudar el monto de Bs.F. 9,80 millones.

Recomendaciones

En atención a las observaciones señaladas en el presente Informe, y con el firme propósito de que sean atendidas y subsanadas en beneficio de una gestión administrativa que tienda a la optimización de los recursos y salvaguarda del patrimonio público del Estado, que redunde en la satisfacción del interés general de la sociedad venezolana, esta Contraloría General de la República recomienda a la Junta Liquidadora de FONENDÓGENO y al Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, en atención al Decreto N° 8.204, publicado en la Gaceta Oficial N° 39.676 de fecha 18-05-2011, lo siguiente:

- Elaborar y aprobar los manuales de normas y procedimientos que regulen las actividades relacionadas con el financiamiento de proyectos, con la finalidad de coadyuvar con el logro de los fines institucionales y propender de esa forma al manejo transparente y adecuado del Patrimonio Público, exigiendo las garantías necesarias y suficientes a los contratistas antes de proceder a la suscripción de convenios y/o contratos de financiamiento.
- Continuar ejerciendo las acciones judiciales pertinentes en el lapso perentorio tendentes a recuperar el monto de Bs.F. 9.801.343,45 adeudado por la empresa, según convenio de pago de fecha 14-12-2007, en el marco del proyecto.

INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA (INAVI)

EVALUACIÓN ADMINISTRATIVA Y TÉCNICA DE 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 distinto de la República,

creado por Ley de fecha 30-06-28, se transformó en INAVI, con el propósito de ser un organismo ejecutor y administrador de la política de vivienda de interés social, quedando para ese entonces bajo la adscripción del Ministerio de Obras Públicas. Actualmente, el Instituto se encuentra adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat (MPPVH), Gaceta Oficial N° 39.451 del 22-06-2010. Mediante Resolución (Gaceta Oficial N° 38.862 del 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 y quien asumiría temporalmente las competencias y obligaciones propias del INAVI.

El extinto FONDUR, fue creado mediante Ley (Gaceta Oficial N° 30.790 del 09-09-75), como un instituto autónomo con personalidad jurídica, autonomía funcional y patrimonio propio, distinto e independiente de la República, encontrándose adscrito al MINVIH, según Decretos Nos. 5.130, 5.246 y 7.513, (Gacetas Oficiales Nros. 5.836, 38.654 y 39.451 de fechas 08-01-2007, 28-03-2007 y 22-06-2010, respectivamente). Mediante Resolución N° 008 del 18-01-2008 (Gaceta Oficial N° 38.853 del 18-01-2008), se creó la Unidad Operativa de Ejecución de FONDUR (UOE-FONDUR), con el objeto de culminar los proyectos. En fecha 31-07-2008, FONDUR fue suprimido por disposición del Decreto N° 5.910 de la Ley de Supresión y Liquidación de FONDUR, (Gaceta Oficial N° 38.833 del 04-03-2008). Con el objeto de culminar las actividades de la referida Unidad se designó un Coordinador (Gaceta Oficial N° 39.207 del 25-06-2009), y en este sentido, fueron encomendados 38 desarrollos habitacionales al INAVI, (Gaceta Oficial N° 39.057 del 12-11-2008).

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación se orientó a la evaluación administrativa de los contratos de obras suscritos por el INAVI durante los años 2000 al 2009, enmarcados dentro del Programa V “Construcción de Nuevas Urbanizaciones y Viviendas de Desarrollo Progresivo”, así como los contratos de obras suscritos por el extinto FONDUR, transferidos al INAVI, con motivo de la liquidación de que fue objeto; a tales efectos,

se evaluó en el INAVI una muestra selectiva de 55 contratos de obras que representan 49,54% de un total de 111 contratos suscritos con empresas contratistas. Asimismo, se evaluó una muestra de 123 contratos suscritos por FONDUR y transferidos al INAVI, los cuales representan 67,95% de un universo de 181 contratos, suscritos entre los años 2000 al 2009.

Observaciones relevantes

De un total de 111 contratos de obras suscritos por el INAVI, durante el período 2000 al 2009, sólo fueron suministrados 55 contratos, que representan 49,54% del total, faltando por entregar 56. En este sentido, el artículo 3, literal b, de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97, establece que: “el control interno de cada organismo o entidad, debe orientar sus esfuerzos a garantizar la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información presupuestaria, financiera, administrativa y técnica”. Esta situación se debe a que los expedientes no reposan en los archivos del INAVI, toda vez que los mismos se encuentran en las distintas gerencias estadales, por lo que sólo se tiene el control presupuestario de los mismos. La ausencia de documentos y controles, y las fallas en la organización de los expedientes, limita el ejercicio del control fiscal que le corresponde ejercer a este Máximo Órgano de Control, incidiendo desfavorablemente en el sistema de control interno del Instituto.

De la revisión efectuada a la relación de 09 contratos de obras rescindidos, se determinó que 07 contratos no cuentan con el Informe emanado de las respectivas gerencias estadales, ni con el Punto de Cuenta suscrito por la máxima autoridad del INAVI, que certifique la rescisión de los mismos. El artículo 117 de las Condiciones Generales para la Contratación y Ejecución de Obras (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5.096 (E) del 16-09-96, vigentes para el momento de tales hechos, establece que: “cuando el ente contratante decida rescindir unilateralmente el contrato por haber incurrido el contratista en alguna falta, lo notificará por escrito a éste, a los garantes y cesionarios (...)”. Lo descrito obedece a fallas de control interno por parte de la Gerencia de Producción del INAVI, en cuanto al control y seguimiento de los contratos, toda vez que los documen-

tos contenidos en los mismos, se encuentran distribuidos en las distintas gerencias estatales. Tales situaciones no permitieron dar cumplimiento al objeto establecido en los contratos de obras, que permitiera ejecutar los desarrollos habitacionales dentro de los lapsos pautados por el Instituto y la empresa contratista.

Los contratos de obras Nos. AR06-0259, AR06-418, CO06-0053 y ME03-0236, suscritos durante los años 2005 y 2006 se encuentran paralizados, sin evidenciarse en los expedientes las respectivas actas de paralización, ni la notificación de las empresas contratistas dirigidas al INAVI. Dicha paralización, es debida al incumplimiento de las cláusulas contractuales por parte de las empresas contratistas, no obstante lo establecido en el artículo 73 de las CGCEO, el cual señala: “el Contratista deberá conocer el lugar y las condiciones donde se construirá la obra objeto del contrato (...)”. Asimismo, el artículo 45, literales “i” y “ñ” de las CGCEO, indican que: “el Ingeniero Inspector debe informar al menos mensualmente, el avance técnico y administrativo de la obra y notificar por escrito al ente contratante (...)”. Lo anteriormente descrito obedece a fallas de control interno, toda vez que al no existir continuidad en la ejecución de las obras, trae como consecuencia que no se garantice la entrega oportuna de las unidades de viviendas a los respectivos beneficiarios.

El INAVI, otorgó a las empresas contratistas, durante los años 2000 al 2006, Bs.F. 20,99 millones por concepto de anticipo contractual, no obstante dichos anticipos no fueron amortizados en su totalidad, toda vez que de acuerdo al análisis administrativo realizado por esta Contraloría General a los expedientes, se constató que sólo se ha amortizado Bs.F. 15,65 millones quedando por amortizar de Bs.F. 5,34 millones, sin que se evidenciara que el Instituto, a través de la Consultoría Jurídica, realizara las diligencias tendientes a recuperar los mismos, por medio de la ejecución de la fianza de anticipo. En relación con lo expuesto, los artículos 53 y 54 de las CGCEO establecen respectivamente que: “el ente contratante entregará a la contratista un porcentaje del monto del contrato en calidad de anticipo, de acuerdo a lo establecido en el documento principal y para la entrega del mismo, ésta deberá presentar una fianza de anticipo emitida por una compañía de seguros de reconocida solvencia.

Asimismo dicha fianza se reducirá progresivamente en la misma medida en que se fuere amortizando”. Dicha situación obedece a fallas en el seguimiento y supervisión por parte de la Gerencia de Producción del INAVI, en la ejecución de los contratos, al no exigir a las empresas contratistas, el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, a los fines de amortizar las cantidades pendientes por concepto de anticipo no amortizado, limitando la inversión de los recursos retenidos, los cuales podrían ser reinvertidos en la construcción de nuevos desarrollos habitacionales.

Fueron transferidos al INAVI, a los fines de su ejecución y administración, 38 desarrollos habitacionales, sin embargo, 05 desarrollos correspondientes a: Jacinto Lara (estado Lara), Guire II (estado Monagas), Cotoperiz (estado Nueva Esparta), Los Tejados (estado Sucre) y Nuevo San Isidro (estado Zulia), no se encuentran incluidos dentro de los desarrollos transferidos al INAVI por el extinto FONDUR, motivado a fallas en los registros y controles de los desarrollos habitacionales transferidos por la extinta Unidad Operativa Ejecutora. Al respecto, el artículo 3, literal “b” de las NGCI, establece que: “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 del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 6.013 Extraordinario del 23-12-10, definen el sistema de control interno y confiere a las máximas autoridades, la responsabilidad de organizar, establecer y evaluar el sistema de control interno. La situación descrita, evidencia debilidades en los mecanismos de control interno del INAVI, toda vez que no realizó un efectivo control, vinculado con la recepción de los expedientes transferidos por la UOE-FONDUR al Instituto.

No fueron suministrados por la Gerencia de Producción del INAVI 13 expedientes de contratos de obras, que permita conocer las características de la obra, el número de viviendas a construir, monto de la inversión y lapso de ejecución, situación debida a fallas de control interno en cuanto a la vigilancia de los contratos de obras. Al respecto, el artículo 23, literales “a” y “b” de las NGCI indica que: “los documentos deben contener información completa

exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico u otro sistema de archivo que facilite su oportuna localización (...)", dejando de manifiesto la ausencia de mecanismos de resguardo y conservación de la documentación, lo cual dificulta el ejercicio de la acción fiscalizadora que le corresponde ejercer a este Organismo Contralor.

FONDUR otorgó a las empresas contratistas, Bs.F. 426,94 millones, no obstante, dichos anticipos no fueron amortizados en su totalidad, toda vez que sólo se ha amortizado Bs.F. 199,26 millones, quedando Bs.F. 227,68 millones, de acuerdo al análisis administrativo realizado por esta Contraloría General a los expedientes suministrados por la Gerencia de Producción del INAVI, no evidenciándose en los expedientes las diligencias tendientes a recuperar el remanente del anticipo entregado a dichas empresas, a través de la ejecución de las fianzas de anticipo. Al respecto, las CGCEO, en su artículo 53 indica: "(...) 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". Tal situación es debido a fallas en el seguimiento y supervisión en la ejecución de los contratos de obras suscritos por el extinto FONDUR, lo cual limita la distribución de los recursos en la construcción de nuevos desarrollos habitacionales.

Conclusiones

Como resultado de la evaluación administrativa efectuada por este Organismo Contralor a los contratos de obras suscritos por el INAVI y por el extinto FONDUR, para la construcción de desarrollos habitacionales ubicados en el territorio nacional, se observaron debilidades vinculadas al sistema de control interno, entre las que destacan: ausencia de control en la organización de los expedientes de contratos de obras, de un total de 111 contratos suscritos por el INAVI, sólo fueron suministrados 55, faltando por entregar 56; asimismo, no se evidenció en los expedientes de 07 contratos de obras rescindidas, el Informe emanado de las respectivas gerencias estatales, ni los puntos de cuenta suscritos por la máxima autoridad del Instituto. Adicionalmente, se determinó la paralización de 04 contratos de obras suscritos durante los años 2005 y 2006,

por causas imputables a las contratistas, sin evidenciarse las respectivas actas de paralización, ni la notificación de las empresas contratistas dirigidas al Instituto. Asimismo, se evidenció que el INAVI otorgó a distintas empresas Bs.F. 20,98 millones por concepto de anticipo contractual, para la construcción de desarrollos habitacionales en todo el territorio nacional y a la fecha de la presente actuación (enero 2011), sólo se ha amortizado Bs.F. 15,65 millones, quedando un saldo por amortizar de Bs.F. 5,34 millones, limitando la reinversión, los cuales podrían ser utilizados en la construcción de nuevos desarrollos habitacionales. Con relación a los desarrollos habitacionales transferidos al INAVI por el extinto FONDUR, se observaron fallas en cuanto en cuanto al control y seguimiento de los expedientes, evidenciadas en ausencia de documentos que respalden la ejecución y culminación de las obras. De igual manera, se determinó que el INAVI aprobó la rescisión de 11 contratos de obras suscritas por el extinto FONDUR, por Bs.F. 46,18 millones, en atención a la precaria situación administrativa de los mismos. Asimismo, el INAVI no suministró la cantidad de 13 expedientes de obras suscritos por el extinto FONDUR. Finalmente, FONDUR, otorgó a las empresas contratistas la cantidad de Bs.F. 426,94 millones, por concepto de anticipo contractual, sólo se ha amortizado Bs.F. 199,26 millones, quedando un saldo por amortizar de Bs.F. 227,68 millones.

Recomendaciones

El INAVI, en aras de dar continuidad y culminar los proyectos de obras, así como las iniciadas por el extinto FONDUR, y en atención a las observaciones contenidas en el presente informe, esta Contraloría General de la República, recomienda a las máximas autoridades del INAVI, lo siguiente:

- Implementar mecanismos de control que facilite un adecuado sistema de archivo, que permita la localización oportuna de los documentos contenidos en los expedientes de obras, ejecutadas a través de las sedes regionales del Instituto, a los fines de garantizar la suficiente documentación justificativa.
- Empezar en un lapso de 60 días, las acciones necesarias tendientes a recuperar Bs.F. 5,34 millones, por concepto de anticipo contractual no amortizado, corres-

pondiente a contratos de obras suscritos por el INAVI, así como Bs.F. 227,68 millones, relacionados con contratos de obras suscritos por el extinto FONDUR.

- Iniciar las acciones dirigidas a la formal rescisión de 07 contratos obras, con el objeto de iniciar los trámites correspondientes a la recuperación de los anticipos contractuales.
- Promover la planificación, como herramienta gerencial vinculada con las actividades previas a la construcción de los desarrollos habitacionales, con el objeto de garantizar la ejecución y culminación de la obras y prevenir futuras paralizaciones.
- Establecer un plan de acción, con el objeto de realizar un inventario de los desarrollos habitacionales efectivamente transferidos por el extinto FONDUR, a los fines de garantizar la culminación de los mismos y prevenir futuras paralizaciones de obras.
- Implementar mecanismos de control, que faciliten una fluida comunicación entre las gerencias estatales y la sede central del INAVI, a los fines de conocer el estatus real de los desarrollos habitacionales.

INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA (INAVI), – MISIÓN BARRIO ADENTRO II

EVALUACIÓN ADMINISTRATIVA DE CONTRATOS DE OBRAS

En fecha 23-05-75, el Banco Obrero, Instituto Autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, se transformó en el Instituto Nacional de Vivienda (INAVI), publicado en Gaceta Oficial N° 1.746 (E) de fecha 25-05-75, con el propósito de ser un organismo ejecutor y administrador de la política de vivienda de interés social, destinada a atender a la población que el Ejecutivo Nacional califique como sujeta a protección especial en la dotación de vivienda, quedando para ese entonces bajo la adscripción del extinto Ministerio de Obras Públicas y Vivienda (MOPVI), actual Ministerio del Poder Popular para Vivienda y Hábitat (MPPVH). De acuerdo 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 publicada en 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, a los efectos de la reestructuración del ente.

Por otra parte, la Misión Barrio Adentro II, se inició como un Programa en fecha 16-04-2003; seguidamente mediante Decreto Presidencial No 2.745, (Gaceta Oficial No 37.865 de fecha 26-01-2004), se crea la Comisión Presidencial para la Implementación y Coordinación Institucional del Programa Integral de Prestaciones de Atención Primaria de Salud, estimación e implementación de expresiones de la economía social y transformación de las condiciones sociales, económicos y ambientales de las comunidades, denominado “Misión Barrio Adentro”. Posteriormente, según Gaceta Oficial No 38.238 de fecha 28-07-2005, se aprobó el Plan Excepcional de Desarrollo Económico y Social de la Nación, para garantizar la implementación de la Misión Barrio Adentro en todas sus fases y en todo el territorio nacional. El Plan tendría como objeto la adquisición, construcción, remodelación, refacción, adecuación y equipamiento de los inmuebles en los cuales funcionarán los Consultorios Populares, Clínicas Populares, Centros de Diagnóstico Integral, Salas de Rehabilitación Integral, Centros de Alta Tecnología, Centro de Anatomía Patológica y Residencias Médicas de la Misión Barrio Adentro. La promoción, ejecución y seguimiento del Plan, estaría a cargo de los extintos ministerios de Salud y Desarrollo Social y Vivienda y el Hábitat, así como el INAVI, CORPOZULIA, PDVSA, CVG, FONVIS, Fundación Proyecto País, las gobernaciones y alcaldías.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación está orientada a evaluar la situación administrativa de los contratos, ejecutados por el INAVI, para la construcción de las obras del Proyecto Misión Barrio Adentro II, ubicados en el territorio nacional, durante los años 2005 al 2009; en tal sentido, se evaluó una muestra selectiva de 54 contratos de obras, por Bs.F. 75,54 millones que representan el 79,16 % de 79 contratos por Bs. F. 95,44 millones.

Observaciones relevantes

La selección de las empresas contratistas para la ejecución de las obras, se realizó mediante el procedimiento excepcional de adjudicación directa, respaldado por Acto Motivado, aprobado por la Junta Directiva del INAVI mediante Resolución No 005/001 de fecha 03-08-2005, fundamentado en el artículo 88, numeral 9, del Decreto de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones, (Gaceta Oficial No 5.556 E de fecha 13-11-2001), vigente para el momento de la contratación, el referido Plan debió ser ejecutado en un plazo perentorio no mayor de 180 días hábiles, tal como lo señalaba la exposición de motivos, por otra parte, se estableció en el documento principal de los contratos un lapso de ejecución entre 2 y 3 meses; sin embargo, a la fecha (17-03-2011) el INAVI aún no había concluido, debido al atraso en la entrega de los recursos por parte del entonces Ministerio de Salud, y el Instituto continúa otorgando contratos de obras por adjudicación directa, basándose en lo expuesto en el citado Plan. Se observa que el no haber logrado los objetivos previstos, está asociado a fallas de control interno, en virtud, de lo establecido en el artículo 16 de las Normas Generales de Control interno (NGCI), publicada en la Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97, relativo a la planificación como función institucional permanente, sujeta a evaluación periódica. Retardando la culminación de las 1.235 obras de la Misión Barrio Adentro II previstas a nivel nacional, en detrimento del propósito de resguardar la salud a la que tiene derecho la población Venezolana.

De la revisión efectuada a los expedientes de 54 contratos de obras suministrados por el INAVI, no se evidenció la documentación que respalde la ejecución y culminación de los mismos, tales como: a) actas de terminación, b) actas de paralización, c) cuadros de cierre, d) vaucher de pago que determine que el INAVI hubiere cancelado a las empresas contratistas; asimismo, se observó que los soportes de los contratos no presentan un orden cronológico ni numeración correlativa. Condición que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 23, literales a y b de las (NGCI), el cual establece: “Todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestaria y administrativas deben estar respaldadas con suficiente documentación justificativa, (...). Situación

debida a fallas en la implementación de mecanismos de control interno, en cuanto a la administración, seguimiento y vigilancia de los controles de obras, lo cual impide al INAVI, ejercer un adecuado control y oportuna supervisión sobre los contratos a su cargo, al no exigirle a las empresas la entrega oportuna de la documentación que garantice sus obligaciones contractuales, ni permite evaluar la sinceridad del proceso de ejecución de las obras desde su inicio hasta su finalización.

Se observó que 48 de 54 contratos de obras de la Misión Barrio Adentro II, se encuentran paralizados, no evidenciándose en sus expedientes la notificación de las empresas contratistas dirigidas al INAVI, ni el acta de paralización, no obstante lo establecido en el artículo 45, literal “i” de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de obras (CGCEO), publicadas en la Gaceta Oficial N° 5.096 E del 16-09-96, (vigente para el periodo evaluado) que señala: “Son atribuciones y obligaciones del Ingeniero Inspector: i) Informar al menos mensualmente el avance técnico y administrativo de la obra y notificar de inmediato, por escrito al ente contratante cualquier paralización o anomalía que observe en su ejecución”. Es de indicar, que la paralización de las obras tiene su fundamento en el retraso en la entrega de los recursos, lo que evidencia un desfase en relación con lo establecido en los contratos suscritos con las empresas contratistas; lo señalado anteriormente no permitió culminar las obras en el tiempo previsto, originando atraso en la ejecución de los diferentes Centros de Salud.

En 11 contratos de 56 para la ejecución de obras, no se evidenció la fecha en la cual fueron suscritos, no obstante que en el artículo 2, numeral 1 de las CGCEO, vigente para el período evaluado, establece: “El documento principal contendrá, además de la identificación de los contratantes, el objeto y el monto en bolívares; además indicará los plazos de inicio y terminación de la obra, contados a partir de la firma del contrato por parte del ente contratante”. Tal situación, es causada por fallas de control interno al no contar con mecanismos de supervisión y seguimiento de los procedimientos de verificación de todos los pasos que debe tener la contratación y conformación de los expedientes administrativos, conjuntamente con la ejecución física de

las obras, trayendo como consecuencia no poder evidenciar los lapsos previstos para la realización de las obras, así como la suscripción de los distintos documentos correspondientes a actas de inicio, paralización y terminación, entre otros, para ejercer un efectivo control administrativo sobre los contratos.

En 16 contratos, no se indican la fechas correspondientes a las Actas de Inicio de las obras, que permita establecer el comienzo de las mismas, no obstante lo establecido en el artículo 45 de los CGCEO, literal “a” el cual señala: “El Ingeniero Inspector deberá elaborar y firmar el Acta de Inicio de los trabajos correspondientes a la obra”, tal situación deja de manifiesto que el INAVI no realizó una efectiva fiscalización en los citados contratos de obras, lo que denota debilidades en la implementación de adecuados mecanismos de control interno, en cuanto a la administración, seguimiento y control de los mismos, trayendo como consecuencia que el Instituto no cuente con la información que permita registrar el inicio y el plazo de ejecución establecido y resolver judicialmente la ejecución de los contratos o la resolución de los mismos, así como ejecutar las sanciones estipuladas en el documento principal de los contratos.

La Gerencia de Producción del INAVI no suministró a esta Contraloría General 13 contratos de obras, motivado a que se extraviaron en el traslado efectuado desde el Instituto hasta el Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda (MOPVI); no obstante, el artículo 23 de las NGCI prevé que: “Todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con suficiente documentación justificativa, debiendo tener los documentos información completa y exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico u otros sistemas de archivos que faciliten su oportuna localización, y conservarse durante el tiempo estipulado legalmente”, situación que denota la ausencia de la implementación de mecanismos de control interno que permitan el resguardo, manejo y conservación de la documentación del INAVI, lo cual incide negativamente en el funcionamiento y administración del Instituto y dificulta el ejercicio de la acción fiscalizadora que le corresponde ejercer a este Organismo Contralor.

En los expedientes de los contratos Nos. AM07-MBA001, suscrito el 31-07-2007, y el BO05-MBA049, S/F, no reposan los contratos originales sino copias simples, no obstante que, el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), publicada en la Gaceta Oficial No 38.198 del 31-05-2005, establece que el sistema de control interno tiene por objeto asegurar el acatamiento de las normas legales, salvaguardar los recursos y bienes que integran el patrimonio público, asegurar la obtención de información administrativa, financiera y operativa útil, confiable y oportuna para la toma de decisiones, promover la eficacia de las operaciones y lograr el cumplimiento de los planes, programas y presupuestos, en concordancia con las políticas prescritas y con los objetivos y metas propuestas, así como garantizar razonablemente la rendición de cuentas. Todo lo cual evidencia una inadecuada implementación de controles internos, lo que va en detrimento de la gestión administrativa del INAVI, al no contar con un control efectivo en la formación y archivo de los expedientes de obras, aunado a la ausencia de la información inherente a la ejecución del proyecto Misión Barrio Adentro, a los efectos de la toma de decisiones oportunas y efectivas.

EL INAVI otorgó a las empresas contratistas, Bs.F. 29,71 millones, por concepto de anticipo contractual para la construcción de las obras de Barrio Adentro II a nivel nacional, de los cuales se había amortizado a la fecha de la presente actuación (17-03-2011) Bs.F. 11,38 millones, quedando un saldo pendiente por amortizar de Bs.F. 18,33 millones, sin que el Instituto realizara las diligencias tendentes a la recuperación de los mismos, a través de la ejecución de la fianza de anticipo. En relación con lo expuesto, los artículos 53 y 54 de las CGCEO establecen respectivamente que “el ente contratante entregará a la contratista un porcentaje del monto del contrato en calidad de anticipo, de acuerdo a lo establecido en el documento principal y para la entrega del mismo, ésta deberá presentar una fianza de anticipo emitidas por una compañía de seguros de reconocida solvencia. Asimismo dicha fianza se reducirá progresivamente a la misma medida en que se fuere amortizando”. Esta situación obedece a fallas en el seguimiento, supervisión en la ejecución de los contratos de obras y diligencias oportunas, al no exigir a las em-

presas contratistas, el cumplimiento de sus obligaciones contractuales a los fines de amortizar las cantidades pendientes por concepto de anticipo no amortizado, limitando la inversión de los recursos retenidos por las empresas en la construcción o mejoramiento de los diferentes centros que comprende el Proyecto de la Misión Barrio Adentro.

Conclusiones

De la evaluación realizada a los contratos de obras del Proyecto Misión de Barrio Adentro II encomendadas al INAVI, se observó que no se han concluido en su totalidad y siguen otorgando contratos por adjudicación directa, que debieron ser ejecutados en un plazo de 180 días, basándose en el Plan Excepcional de Desarrollo Económico y Social de la Nación aprobado el 28-07-2005; asimismo, se observaron debilidades en la implementación de adecuados mecanismos de control interno, en cuanto a la administración, seguimiento y control de los de las obras y la formación adecuada de los expedientes administrativos de los contratos, al no evidenciarse en 54 la documentación que respalde la ejecución y culminación de los mismos, tales como: actas de terminación, paralización, cuadros de cierre y vaucher de pagos, se evidenció 48 contratos paralizados sin la debida notificación de las empresas contratistas, 11 sin fecha de suscripción, 16 sin fecha en el acta de inicio, 13 extraviados y en 2 no reposan en los archivos los documentos originales sino copias simple. Asimismo se evidenció que el INAVI otorgó a distintas empresas contratistas Bs. F. 29,71 millones, por concepto de anticipo contractual, para la construcción de las obras del Proyecto Misión Barrio Adentro II, sin embargo a la fecha de la presente actuación (17-03-2011) sólo se había amortizado Bs.F. 11,38 millones, quedando un saldo pendiente por amortizar de Bs.F. 18,33 millones.

Recomendaciones

De acuerdo con lo dispuesto en el Plan Excepcional de Desarrollo Económico y Social de la Nación, se encomendó al INAVI ejecutar las obras civiles del Proyecto Misión Barrio Adentro II, y en atención a las observaciones contenidas en el presente Informe, esta Contraloría General

de la República recomienda a las máximas autoridades del Instituto, lo siguiente:

- Iniciar las acciones dirigidas a continuar y concluir las obras paralizadas relacionadas con el Proyecto de la Misión Barrio Adentro II, previo análisis de la disponibilidad presupuestaria, a fines de contribuir a mejorar la calidad de vida y salud de la población venezolana, las cuales deberán ejecutarse de acuerdo con las normas, especificaciones y procedimientos técnicos vigentes aplicables para la ejecución de las obras.
- Complementar, actualizar y resguardar la documentación de los expedientes de los contratos de obras que ejecuta el INAVI, relacionados con el Proyecto de la Misión Barrio Adentro II, a fin de garantizar la suficiente documentación justificativa, exigible en las leyes venezolanas.
- Conjuntamente con el Ministerio del Poder Popular para la Salud deberá velar los procesos administrativos, relacionados con la entrega oportuna de los recursos asignados, con miras a lograr la ejecución y culminación de las obras del Proyecto Misión Barrio Adentro II, en el tiempo y condiciones previstas, y asegurar la transparencia de los procesos efectuados.
- Realizar los trámites pertinentes a los efectos de solventar la situación administrativa que presentan los contratos que aún se encuentran extraviados y que no reposan en los archivos del INAVI.
- Ejercer las acciones judiciales necesarias en un lapso perentorio a fin de recuperar Bs. F. 18,33 millones, que por concepto de anticipo contractual no ha sido amortizado y notificar a este Organismo Contralor las acciones emprendidas en un lapso de 30 días.

INSTITUTO NACIONAL DE PARQUES (INPARQUES)

CONVENIO DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS ECONÓMICOS

INPARQUES es un ente descentralizado funcionalmente con forma de Derecho Público, en los términos previstos en el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 39.164 del 23-04-2009, creado bajo la forma de Instituto Autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del Tesoro Nacional, mediante Ley (Gaceta Oficial N° 30.223 del 05-10-73), modificada mediante Ley de Reforma Par-

cial, (Gaceta Oficial N° 2.290 Extraordinario del 21-07-78). INPARQUES está adscrito al Ministerio del Poder Popular para el Ambiente (MINAMB), según lo establecido en el Decreto N° 6.732 sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional, (Gaceta Oficial N° 39.202 del 17-06-2009) y se encuentra sujeto al control y vigilancia de la Contraloría General de la República, artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 6.013 (E) del 23-12-2010.

Entre las atribuciones del Instituto, contempladas en el artículo 6 de la Ley que lo rige, se pueden mencionar entre otras: La administración de los parques referidos en la ley, comprendiendo la planificación, construcción, ampliación, acondicionamiento, administración y conservación, así como la ejecución de las acciones conducentes al desarrollo integral del Sistema Nacional de Parques; así como, dictar la normativa que los rige.

La organización interna y el funcionamiento del Instituto, se rigen por lo establecido en su Ley de creación y su Reglamento Orgánico (Gaceta Oficial N° 36.560 del 15-10-98). Los niveles directivos y gerenciales están conformados por la Junta Directiva, Presidencia, Dirección General, direcciones generales sectoriales, direcciones y de línea y coordinaciones de estados y de parques.

En junio del 2007 el presidente de INPARQUES, designado mediante Decreto N° 5.231 de fecha 08-03-2007, (Gaceta Oficial N° 38.640 del 08-03-2007), suscribió el Convenio de Transferencia de Recursos Económicos con MINAMB, mediante el cual el Instituto recibió Bs.F. 18,5 millones, destinados a la recuperación de los parques de recreación: “Generalísimo Francisco de Miranda”, “Parque del Oeste Jovito Villalba” y “Construcción de la Réplica del Leander”. De acuerdo con la cláusula primera del referido convenio, el objeto consistió en establecer los términos y condiciones en que serían transferidos los recursos destinados para la ejecución de esas obras.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación se orientó a evaluar el cumplimiento de las cláusulas del Convenio de Transferencia de Recursos

Económicos, suscrito entre INPARQUES y el MINAMB, para la ejecución de las obras: “Recuperación de los parques de recreación Generalísimo Francisco de Miranda, Parque del Oeste Jovito Villalba y Construcción de Réplica del Leander,” para los años 2007 al 2010.

Observaciones relevantes

En los libros de actas de las sesiones de la Junta Directiva de INPARQUES, no se evidenciaron las actas en las cuales constara la aprobación de los presupuestos correspondientes a los años 2007, 2008 y 2009, por Bs.F. 63,30 millones, Bs.F. 124,93 millones y Bs.F. 209,90 millones, respectivamente, por consiguiente, esos proyectos no fueron aprobados por la máxima autoridad del Instituto. Al respecto, el artículo 8 del Reglamento N° 1 “Sobre el Sistema Presupuestario” de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, (RN1LOAFSP), Gaceta Oficial N° 5.781 Extraordinario de fecha 12-08-2005, señala que las máximas autoridades de los entes ejecutores, están obligados a aprobar y enviar oportunamente el anteproyecto de presupuesto del ente a la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) y efectuar los ajustes que esta les indique, asimismo, el artículo 2 numeral 4 del Reglamento Orgánico de INPARQUES, (Gaceta Oficial N° 36.560 del 15-12-98), establece entre las atribuciones de la Junta Directiva, aprobar el proyecto de presupuesto anual del Instituto, presentado por el Presidente. El hecho antes descrito se origina por la ausencia de mecanismos de control en el sistema presupuestario, que permitan prevenir que el presupuesto de ingresos y gastos se ejecute sin las aprobaciones correspondientes. Tal situación, trae como consecuencias que la ejecución presupuestaria no cuente con la distribución administrativa de los créditos presupuestarios y no se disponga de elementos ciertos para la toma de decisiones, lo cual repercute en debilidades administrativas presupuestarias y financieras.

Las modificaciones presupuestarias realizadas por INPARQUES durante el período 01-01-2007 al 30-08-2010, se efectuaron sin contar con los Manuales de Procedimientos del Sistema de Modificaciones Presupuestarias, ni el de Reprogramaciones de la Ejecución del Presupuesto.

No obstante lo establecido en el artículo 102 del RN-ILOAFSP, el cual establece que los entes descentralizados funcionalmente con o sin fines empresariales, deben elaborar los manuales de procedimientos del sistema de modificaciones presupuestaria y reprogramaciones de la ejecución del presupuesto y éstos serán aprobados por la ONAPRE. Lo descrito anteriormente, denota fallas en el sistema de control interno, por cuanto la falta de instrumentos normativos que regulen las diferentes funciones y responsabilidades de las dependencias que conforman la estructura organizativa de INPARQUES, no contribuye a la delimitación de las funciones administrativas ni a la coordinación de los diferentes niveles jerárquicos, y en consecuencia afecta el cumplimiento de las atribuciones que legalmente tienen asignadas y vulnera el principio de sana administración.

INPARQUES no cumplió con los procedimientos y niveles autorizatorios para incluir en su presupuesto los recursos recibidos del MINAMB, por Bs.F. 18,5 millones, lo que equivale a un incremento del 29,23% del presupuesto inicialmente aprobado a ese Instituto, los cuales fueron transferidos en el mes de junio del año 2007 en el marco del Convenio de Transferencia de Recursos. Al respecto, el artículo 104 numeral 2, del RN-ILOAFSP, establece que las modificaciones que impliquen incrementos superiores al 20% de los créditos originalmente aprobados en su presupuesto, serán autorizados por la ONAPRE. Esto tiene su origen, entre otros a que el Instituto para el año 2007, omitió los procedimientos presupuestarios señalados en la ley y adicionalmente, registró sus operaciones presupuestarias en hojas de cálculo Excel, sin adaptar sus procedimientos internos a la metodología del presupuesto por proyecto. Lo que trajo como consecuencia que se comprometieran recursos sin contar con la disponibilidad presupuestaria, minimizando el control y seguimiento de la ejecución, afectando el equilibrio presupuestario y la transparencia de las operaciones.

En los estados financieros y el sistema contable del Instituto, no se evidenció la apertura de la cuenta de orden prevista en la cláusula séptima del convenio en referencia, la cual indica que deberá abrir esa cuenta de orden a objeto de mantener registros y cuentas separadas que

reflejen, de acuerdo con prácticas contables, sus operaciones y condiciones financieras. Tal situación obedece a la falta de diligencia de la Dirección General Sectorial de Administración y Finanzas para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el convenio, limitándose a llevar un registro auxiliar en Excel, relacionando los gastos cargados a ese convenio; lo que trae como consecuencia que no se lleven asientos contables separados que muestren todos los recursos disponibles.

Durante los años 2007 y 2008 INPARQUES utilizó recursos asignados al convenio, por Bs.F. 14,46 millones, para realizar pagos y transferencias diferentes a los establecidos en dicho convenio, en cuyos documentos dejaron establecido que dichos fondos fueron tomados en calidad de préstamos y que serían devueltos en su debida oportunidad, en este sentido este Órgano Superior de Control no evidenció la devolución de los fondos, contrario a la cláusula cuarta del convenio. En este orden de ideas, INPARQUES procedió a ejecutar financieramente los recursos sin contar con la autorización previa, aunado a la utilización de recursos para fines distintos a los establecidos. Esta situación obedece a que las ejecuciones tanto presupuestarias como financieras, se fundamentaron en aprobaciones presupuestarias sin cumplir con los requisitos exigidos en ley, afectando así la disponibilidad de recursos dedicados a objetivos específicos.

INPARQUES suscribió el 15-04-2008 un contrato por Bs.F. 7,29 millones, para la ejecución de la obra correspondiente a la construcción I Etapa de las obras del Museo Buque Leander, sin contar con el proyecto de la obra, Al respecto, se observa que no existió la coordinación efectiva entre el Ministerio e INPARQUES a los efectos de una planificación adecuada que permitiera llevar a feliz término la ejecución, toda vez que el referido proyecto no fue suministrado a INPARQUES para la firma del contrato, no obstante que en el artículo 13 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (vigentes para el período evaluado), se establece que: “El órgano o ente contratante suministrará al Contratista copia de los planos y especificaciones de la obra a ejecutar, que fueren necesarios para la ejecución de los trabajos. Lo que trajo como consecuencia que no se concluyera la obra contratada.

El presidente de INPARQUES declaró desierto el proceso de Licitación General N° DGSINFRA/LG-02-07, tomando en consideración la recomendación formulada por la Comisión de Licitaciones, no obstante que el artículo 93 de la Ley de Licitaciones, (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario del 13-11-2001), indica que dentro de los 10 días hábiles siguientes a la recepción del informe que presente la Comisión de Licitaciones, la máxima autoridad del ente licitante debe otorgar la buena pro o declarará desierta la licitación; en consecuencia la declaratoria del proceso licitatorio no cumplió con las estipulaciones de ley. Esta situación que tiene entre otros orígenes que las normas que rigen la funcionalidad de INPARQUES no se encuentran actualizadas. Lo que trae como consecuencia que la máxima autoridad jerárquica del Instituto desconozca los resultados del referido proceso.

INPARQUES otorgó un anticipo por Bs.F. 3,64 millones correspondiente al 50% del monto de un contrato, sin que la obra se estuviere ejecutando, dado que se suscribió el acta de inicio en fecha 15-04-2008. No obstante, en esa misma fecha se suscribió el Acta de Paralización de la obra, motivado a que no estaban dadas las condiciones para el inicio de los trabajos previstos en el contrato, situación evidenciada en que en fecha 05-12-2008, se firmó el *adendum* N° 1 al contrato, que establece en la cláusula cuarta que “la compañía se compromete a ejecutar en beneficio de INPARQUES las demoliciones del dique y de las paredes del lago N° 9 y el movimiento de tierras que corresponden a un volumen de 26.000,00 metros cúbicos, situación que tiene como origen que el Instituto no contempló en las cláusulas del contrato, la demolición de las estructuras existentes ni la excavación, lo que no permite la amortización del anticipo a través de las valuaciones de obras, manteniendo en su poder la empresa contratista, recursos del Instituto sin contraprestación alguna, en detrimento de su patrimonio.

Conclusiones

De la evaluación realizada por este Órgano Contralor, al Convenio de Transferencia de Recursos Económicos suscrito entre el MINAMB e INPARQUES, por Bs.F. 18,5 millones para la recuperación de los parques de recreación Generalísimo Francisco de Miranda, Parque del Oeste

Jóvito Villalba y construcción de Réplica del Leander, se determinó que la Junta Directiva del Instituto no aprobó los presupuestos correspondientes a los años 2007, 2008 y 2009. Adicionalmente, INPARQUES realizó las modificaciones presupuestarias durante el período 01-01-2007 al 30-08-2010, sin contar con un Manual de Procedimientos del Sistema de Modificaciones y Reprogramaciones de la Ejecución del Presupuesto, y sin la aprobación por parte de las instancias correspondientes, toda vez que la reprogramación del presupuesto fue aprobada por el presidente del Instituto, obviando los procedimientos y niveles autorizatorios previstos a tales efectos.

Se evidenció que no fue creada una cuenta de orden para registrar en cuentas separadas que reflejen, de acuerdo con prácticas contables, sus operaciones y condiciones financieras, incluyendo asientos separados que muestren todos los recursos disponibles y gastos efectuados en relación con los pagos que se realicen con cargo a los recursos que le han sido transferidos provenientes del convenio. Asimismo se observó que el Instituto utilizó recursos financieros por Bs.F. 14,46 millones, para fines distintos a los establecidos, sin contar con la autorización previa. Por otra parte, al momento de iniciar dos procesos licitatorios, INPARQUES no contaba con los planos, ni con la memoria descriptiva del proyecto para la construcción de la réplica del Buque Leander, en virtud que luego de transcurridos 15 meses desde la firma del contrato y aproximadamente 2 años desde la firma del convenio, el Instituto solicitó el referido proyecto. Aunado a lo anterior, se determinó que en fecha 21-05-2008, el Instituto pagó un anticipo, por Bs.F. 3,6 millones correspondiente al 50,00% del monto del contrato, no obstante que la obra fue paralizada en la misma fecha de la suscripción del acta de inicio. Además la obra tenía más de 6 meses paralizada tal como se observa en informe fotográfico realizado por este Organismo Contralor en visita efectuada a la obra.

Recomendaciones

Con el propósito de coadyuvar al fortalecimiento de las operaciones vinculadas al manejo adecuado y transparente de los recursos públicos administrados en cumplimiento

del objeto de creación, que propenda a la satisfacción del interés general de la comunidad, se recomienda a:

La Junta Directiva:

- Erradicar la práctica de ejecutar el Presupuesto de Ingresos y Gastos del Instituto, sin contar con las aprobaciones correspondientes, a los efectos de garantizar el control en el sistema presupuestario, así como, los elementos ciertos para la toma de decisiones, disminuyendo las debilidades existentes en los aspectos administrativos, presupuestarios y financieros.

El Presidente del Instituto:

- Implementar un eficiente sistema de control interno, que le permita al Instituto contar con instrumentos normativos debidamente aprobados por la máxima autoridad jerárquica del ente, que regulen las diferentes funciones y responsabilidades de las dependencias que conforman su estructura organizativa.
- Mantener registros y cuentas separadas que reflejen, de acuerdo con prácticas contables, sus operaciones y condiciones financieras, incluyendo asientos separados que muestren todos los recursos disponibles y gastos efectuados en relación con los pagos que se realicen

con cargo a los recursos que le han sido transferidos.

- Ejercer un control efectivo y eficiente sobre la ejecución financiera de los recursos, y velar que sean utilizados para los objetivos previstos.
- Establecer una coordinación efectiva con el MINAMB, a los efectos de una planificación adecuada que permita obtener los documentos relacionados con los proyecto de las obras, para llevar a feliz término su culminación.
- Someter a la consideración y aprobación de la máxima autoridad jerárquica del ente, los resultados de los informes contentivos de las recomendaciones del Comité de Contrataciones, con el objeto de toma de decisiones correspondientes por parte del órgano colegiado.
- Ejercer, en un lapso no mayor de 60 días, las acciones judiciales en contra de la empresa contratista, tendentes a exigir el pago de Bs.F. 972.752,46 que por concepto de anticipo no amortizado mantiene la empresa, de acuerdo con el corte de cuenta de fecha 25-08-2010, de lo cual deberá mantener informado a este Organismo Contralor.
- Implantar adecuados controles que permitan una eficiente supervisión en las etapas de planificación y ejecución de los convenios suscritos, para evitar la paralización de las obras, tal como se evidenció en el informe fotográfico realizado en visita a la obra, efectuada por esta Contraloría General de la República.