

ACTUACIONES ESPECIALES

POLÍTICA HABITACIONAL Y DESARROLLOS URBANÍSTICOS

Dada la importancia que representa para el Estado de garantizar el derecho a todos los venezolanos de una vivienda y hábitat digna, consagrado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Así como lo relevante de la formulación de los planes nacionales de vivienda, que constituyen los insumos necesarios de los organismos ejecutores para que realicen una planificación operativa cónsona con los objetivos y lineamientos del Ejecutivo Nacional, a fin de satisfacer el interés colectivo, en materia de vivienda. En el ejercicio de sus competencias la Contraloría General de la República (CGR), formuló en su Plan Operativo 2008, un conjunto de actuaciones en las diferentes Instituciones Públicas : Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI), Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FONDUR), Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUNAL), Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), Fundación Regional para la Vivienda del Estado Lara (FUNREVI), Instituto Regional de la Vivienda del Estado Portuguesa (INREVI), Instituto de Desarrollo Habitacional Urbano y Rural del Estado Cojedes (INDHUR), Fundación para el Desarrollo del Estado Táchira (FUNDATACHIRA), Instituto de Vivienda y Equipamiento de Comunidades del Estado Nueva Esparta (INVIECO), Instituto de la Vivienda del Estado Falcón (INSVIFAL), Fundación Instituto de Desarrollo Social del Estado Zulia (IDES), 5 Comités de Tierras Urbana (CTU) y un Centro de Participación para la Transformación del Hábitat (CPTH). Cabe destacar, que el financiamiento de los proyectos de construcción de viviendas, provienen de diferentes fuentes: el Gobierno Central a través de sus ministerios y demás órganos de adscripción; los gobiernos estatales y municipales y las asignaciones del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), la Ley de Asignaciones Especiales (LAE) y el Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (FIEM); tal situación evidencia que las soluciones habitacionales exigen la acción eficiente y coordinada de los diversos entes que son parte de dichas soluciones.

En este orden de ideas, a continuación se indican los aspectos más relevantes de los resultados obtenidos de las actuaciones fiscales, desagregadas por entes ejecutores. Asimismo, la CGR evaluó el Plan Nacional de Vivienda (PNV), así como, su vinculación con los planes anuales de vivienda ejecutados por el INAVI y por el FONDUR, destacándose:

- En las políticas dictadas por el Ejecutivo Nacional en relación con la ejecución del PNV, se observó la ausencia de un proceso de planificación estructurado y global, evidenciado en el referido instrumento, que agrupe los lineamientos generales dirigidos a minimizar

la problemática habitacional en el país; la descoordinación y dispersión de los diferentes actores involucrados en la ejecución de la política habitacional; fragilidad institucional del MINVIH como ente rector, omisión de los procesos licitatorios; no se ha procurado una seguridad jurídica relacionada con la protocolización de estos bienes. El Ejecutivo Nacional durante el período 1999-2006, le aprobó al INAVI presupuesto por Bs.F. 1.472,42 millones y al FONDUR Bs.F. 3.808,83 millones, con la intención de atender la problemática social de vivienda, sin embargo, los desarrollos habitacionales iniciados durante los años 1999, 2000 y 2001, no han sido concluidos.

INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA (INAVI)

Se verificó la situación presupuestaria, administrativa y técnica de los contratos para la construcción de los desarrollos habitacionales: “Hacienda Pantín”, “Tíquire Flores”, “La Casona” y “Monseñor Feliciano González”, en el estado Aragua, observándose:

- En la “Hacienda Pantín”, los Planes Operativos Anuales (POA) de los períodos comprendidos entre los años 2001 y 2006, estimaron metas de 1.327 unidades por Bs.F. 14,24 millones, con recursos provenientes del Fondo de Aportes del Sector Público (FASP) y del convenio INAVI-Corporación Venezolana de Petróleos-Petróleos de Venezuela, S.A, (INAVI-CVP-PDVSA); sin embargo, ha transcurrido un promedio de 7 años, desde la primera contratación (2001) hasta la fecha de la presente actuación (junio de 2007), sin que se haya finalizado la construcción. Los recursos financieros por Bs.F. 3,24 y Bs.F. 6,29 millones estimados en los POA de los años 2005 y 2006, para la construcción de 72 y 276 viviendas, respectivamente, no fueron reflejados en la relación de presupuesto asignado por desarrollo habitacional; el costo inicial del desarrollo se estimó en Bs.F. 4.703,67 millones, según lo programado en los años 2001 y 2002 y hasta el año 2006, se le había asignado Bs.F. 14.238,54 millones (302,70%). Se contrataron 5 obras por Bs.F. 3,07 millones mediante adjudicación directa sin estar respaldados por el acto motivado.
- En “Tíquire Flores”, los POA de los períodos comprendidos entre los años 2001 y 2006, estimó metas por 384 unidades por Bs.F. 16,87 millones, con recursos provenientes del FASP y del convenio INAVI-CVP-PDVSA; al respecto, ha transcurrido un promedio de 7 años, desde la primera contratación (2001) hasta la fecha de la presente actuación (junio de 2007), sin que se haya finalizado la construcción; no se realizaron oportunamente los trámites administrativos necesarios para la rescisión de un contrato, con el objeto de proceder legalmente contra la empresa y recuperar un anticipo contractual no amortizado por Bs.F. 211,66 mil.
- En “La Casona” estimó en los POA de los años 1999 al 2006, metas de 474 unidades de

viviendas con una inversión de Bs.F. 8,20 millones, con recursos provenientes del FASP y del convenio el INAVI-CVP-PDVSA, observándose el no cumplimiento de las metas; se suscribieron contratos de fideicomisos para la construcción de 664 unidades, es decir, 276 más que las programadas en el año 1999 (388 viviendas); en los POA de los años 2001 al 2004, no se programó metas relacionadas con el desarrollo habitacional y las obras iniciadas en dicho período no habían sido concluidas. De una muestra de 6 contratos, todos se culminaron en el año 2004, 6 años después de la primera contratación (año 1999). Los recursos por Bs.F. 3,24 millones y Bs.F. 904,80 mil, estimados en los POA de los años 2005 y 2006, para la construcción de 72 y 14 viviendas, respectivamente, no fueron reflejados en la relación de presupuesto asignado por desarrollo; se otorgó un financiamiento por Bs.F. 530,83 mil, para la terminación de obras que no fueron estimados en los POA de los años 2005 y 2006.

- En “Monseñor Feliciano González” en los POA de los años 2000 al 2005, no se programó metas ni recursos, sin embargo, en el año 2003 se suscribió un contrato de fideicomiso por Bs.F. 2,94 millones, de los cuales Bs.F. 2,93 millones fueron destinados a la rehabilitación del desarrollo habitacional; no se evidenció la documentación relacionada con la asignación de recursos presupuestarios, ni los respectivos soportes del contrato de fideicomiso. Siete (7) expedientes de contratos por Bs.F. 1,45 millones, se tramitan en procesos de rescisión por cuanto las obras no se concluyeron.

En los contratos de obras suscritos para la ejecución de los desarrollos habitacionales “San Ramón” y “Monseñor Padilla” en el estado Cojedes se observó la asignación de recursos presupuestarios concebida por el INAVI de manera global, sin desagregar por desarrollo habitacional; fallas en la planificación y programación para la ejecución de obras; inadecuados controles en la supervisión y seguimiento de los convenios y contratos de fideicomisos suscritos; falta de protocolización de los instrumentos ante la instancia correspondiente. En el proyecto “San Ramón” falta de aplicación de los procedimientos licitatorios; para el año 2007, luego de haber transcurrido 7 años desde su inicio (2000) y en el “Monseñor Padilla”, a 9 años desde su inicio (1999), no han sido concluidos; en “San Ramón”, no se han amortizado Bs.F. 4,16 millones (44,98%) del total de anticipo otorgados por Bs.F. 9,24 millones.

FONDO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO (FONDUR)

Se verificó la situación administrativa y técnica de los contratos de obras para la construcción de las urbanizaciones: Base Libertador y Base Sucre, estado Aragua y Solidaridad Litoral (*Week End*), estado Vargas, así como, el avance físico de los trabajos realizados y el cumplimiento de las metas propuestas, se observó:

- En los POA y la asignación de los recursos presupuestarios para las referidas urbanizaciones, se programaron metas durante los años 2001, 2004, 2005 y 2006 para ejecutar obras varias (incluye 4.200 viviendas) por Bs.F. 92,99 millones. No se evidenciaron los proyectos de ingeniería, memoria descriptiva, ni los permisos de construcción y habitabilidad.
- En la Urbanización Base Libertador, un contrato por Bs.F. 2,65 millones, se encuentra vencido desde el 19-12-2006, sin evidenciar el acta de paralización o prórroga justificativa; una empresa contratista que se le otorgó un anticipo contractual por Bs.F. 1,33 millones (50%) del monto de la obra y a la fecha de la actuación (julio de 2007) había amortizado Bs.F. 333,15 mil (25%). En la urbanización Solidaridad Litoral, 6 contratos fueron beneficiados con anticipos contractuales por Bs.F. 12,85 millones, faltando por amortizar Bs.F. 6,19 millones (48,15%); a una empresa se le otorgó un anticipo especial de Bs.F. 2,00 millones sin haber presentado fianza.

FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD Y FOMENTO MUNICIPAL (FUNDACOMUNAL)

Se verificaron los contratos suscritos para la construcción de obras en la parroquia la Vega: el contrato correspondiente a la “construcción del colector para drenaje de aguas de lluvias y aguas negras de la quebrada valle alegre” y “construcción de vialidad estructurante tramo parcial prolongación Calle Zulia” de La Vega, por Bs.F. 2,30 millones, se evidenció que: el acta de inicio fue suscrita 4 días después y la obra fue concluida 3 años después de los lapsos establecidos; fueron suscritos 3 *adendums* al contrato, motivado a reconsideraciones de precios y variaciones de obras; no han sido suscritas las actas de aceptación provisional y recepción definitiva del contrato, no obstante haber transcurrido 2 años (hasta el 23-08-2007) desde que se culminaron los trabajos; estas situaciones originaron el encarecimiento de la obra (209,58%). En el contrato de la etapa final del colector valle alegre por Bs.F. 6,95 millones, existe discrepancia con respecto al lapso de ejecución y terminación de la obra y no ha sido culminada a pesar de haber transcurrido 2 años y medio aproximadamente desde que se firmó el contrato; se le canceló a la empresa contratista el 84,69 % por concepto de obra ejecutada, y un anticipo por Bs.F. 1,21 millones, sin amortizar el 14,31%.

CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA (CONAVI)

Se revisaron las operaciones administrativas, relacionadas con la ejecución del Programa VIII denominado “Atención Habitacional para Familias Damnificadas o en situación de Riesgo Inminente” y los recursos utilizados para su ejecución desde el año 2005 al 2007, se observó que no ejerció un adecuado control y seguimiento sobre los recursos efectivamente recibidos

y ejecutados; fallas de coordinación e improvisación sobre el número de familias a ser atendidas; falta de un sistema integrado que permita controlar y evaluar el proceso administrativo para la adjudicación de viviendas; la falta de comunicación entre los diferentes organismos que adelantan la Política Habitacional y la ausencia de protección de documentos financieros contra cualquier tipo de riesgo, evidenciándose la pérdida y posterior cobro de 7 cheques por Bs.F. 398,00 mil.

FUNDACIÓN REGIONAL PARA LA VIVIENDA DEL ESTADO LARA (FUNREVI)

Se evaluaron los aspectos administrativos, financieros, presupuestarios y técnicos, relacionados con obras inconclusas (físicamente no terminadas), observándose:

- Para la “Construcción de 89 Viviendas Unifamiliares, en la Urbanización Eduardo Jiménez, Sector Todo Para el Herrero, Municipio Iribarren”, se suscribió un contrato por Bs.F. 695,61 mil, constatándose que la obra se culminó con un retraso de 156 días, esto es debido a una paralización y 2 prórrogas de terminación, que se sustentaron en factores que debieron preverse seguido se suscribió un segundo contrato para la continuación de las viviendas por Bs.F. 150,00 mil; incrementándose a Bs.F. 845,61 mil. Los recursos se encontraban inmovilizados en un fideicomiso en una entidad bancaria, desde la fecha de su constitución (07-06-2003) hasta el momento de la actuación fiscal (01-12-2006).
- En el proyecto “Construcción de Urbanismo y 1000 viviendas unifamiliares en el Desarrollo Habitacional Villas Productivas Hugo Chávez Frías, Municipio Iribarren del estado Lara”, fueron adjudicados directamente 4 contratos por Bs.F. 24,56 millones, los cuales debieron ser sometidos a un proceso de Licitación General; esto se sustentó en la declaratoria de emergencia en materia de vivienda decretada por el Ejecutivo estatal, que le otorgó la facultad para realizar la selección de los contratistas por ese procedimiento; de 673 viviendas, se concluyeron 336 viviendas (49,93%).

INSTITUTO REGIONAL DE LA VIVIENDA DEL ESTADO PORTUGUESA (INREVI)

Se evaluó la legalidad y sinceridad de los procesos administrativos, presupuestarios, financieros, y técnicos, relacionados con la ejecución de un total de 101 viviendas, ubicadas en el Estado Portuguesa, de las cuales 44 corresponden al año 2005 y 57 al año 2006 y se determinó que los expedientes de 8 contratos de obras, no estaban foliados y carecían de las valuaciones, órdenes de pago, actas de reinicio y registro mercantil del contratista; 4 contratos presentaron retrasos en su ejecución que oscilaban entre 63 y 101 días, sin que se practicaran las diligencias necesarias para ejecutar las cláusulas penales.

INSTITUTO DE DESARROLLO HABITACIONAL URBANO Y RURAL DEL ESTADO COJEDES (INDHUR)

Se evaluaron los aspectos administrativos, presupuestarios, financieros, y técnicos relacionados con la ejecución de las obras seleccionadas, observándose:

- Se suscribió un contrato por Bs.F. 3,58 millones para la “Construcción de 130 viviendas de 54,93 m² en el Desarrollo Urbanístico Villa Deportiva Bolivariana, Municipio San Carlos del Estado Cojedes” durante el año 2005, adjudicado directamente, fundamentado en un decreto emitido por el gobernador estableciendo la continuidad y culminación de la obra con la misma empresa y para comprometer los recursos antes del cierre del ejercicio.
- La Comisión de Licitación no publicó en un diario de circulación nacional, el llamado al proceso de licitación general para la contratación de la obra que lleva por nombre “Continuación de la construcción de 167 viviendas en el Desarrollo Urbanístico Caño de Indio”, en razón de que los procedimientos existentes de control interno no garantizan que las máximas autoridades aseguren el cumplimiento de los procesos licitatorios.
- En los presupuestos iniciales de 3 de los contratos evaluados no estaba incluida la partida denominada Variaciones de Precios; la reconsideración de los incrementos se otorga por vía administrativa; en 2 contratos se aprobaron aumentos, disminuciones y obras extras que no estaban respaldados por las memorias justificativas.

FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO TÁCHIRA (FUNDATACHIRA)

La actuación fue dirigida a evaluar los aspectos administrativos, financieros, presupuestarios y técnicos relacionados con la selección, contratación y ejecución de los desarrollos habitacionales; se observó:

- No se había iniciado a la fecha de la actuación fiscal (05-05-2008), las acciones legales pertinentes para la recuperación del remanente del anticipo de Bs.F. 636,78 mil, otorgados para la ejecución de la obra: “Construcción de 24 Unidades de Vivienda, un edificio Multifamiliar de 04 Pisos”, rescindido en fecha 11-03-2008.
- Los contratos de obra para la construcción de 96 viviendas ubicadas en el Municipio San Cristóbal del Estado Táchira, durante el año 2007, fueron suscritos antes de realizar el correspondiente estudio de suelo, cuyos resultados originaron la modificación de las fundaciones del proyecto, y en consecuencia la reducción de la meta física establecida inicialmente; adicionalmente, esto retrasó la conclusión de las obras e incrementó los costos en Bs.F. 663,30 mil.
- En la obra “Terminación de obras complementarias para la culminación de viviendas del

desarrollo habitacional La Machiri”, se evidenció que la construcción de 2 edificios presentaban un avance de ejecución física de 10% y 15%, no obstante lo establecido en el contrato, según el cual debían estar totalmente ejecutados.

INSTITUTO DE VIVIENDA Y EQUIPAMIENTO DE COMUNIDADES DEL ESTADO NUEVA ESPARTA (INVIECO)

Se evaluaron los aspectos administrativos, financieros, presupuestarios y técnicos relacionados con la selección, contratación y ejecución de las soluciones habitacionales durante el año 2007, observándose:

- En la “Construcción de 218 Viviendas de Desarrollo Progresivo en Terrenos Aislados en los diferentes Municipios del Estado Nueva Esparta”, por Bs.F. 12,19 millones, se efectuaron 29 procesos de Licitación Selectivas, las cuales por sus características y montos debieron ser sometido a un proceso de Licitación General.
- Incumplimiento no justificado por parte de los contratistas de los lapsos establecidos en los contratos de obras, que originaron demoras en la conclusión de los trabajos e incremento en sus costos, en perjuicio de las comunidades a quienes estaban dirigidas.

INSTITUTO DE LA VIVIENDA DEL ESTADO FALCÓN (INSVIFAL)

La actuación se orientó hacia la evaluación selectiva de los contratos de obra ejecutados correspondiente a los años 2004 y 2005, para la construcción de desarrollos habitacionales, en los que se determinó que la “Construcción de Urbanismo y 250 viviendas unifamiliares en el Desarrollo Habitacional Las Mercedes”, por Bs. F. 6,25 millones y la “Construcción de Urbanismo y 200 Viviendas Unifamiliares en el desarrollo habitacional Arístides Calvan, lote I”, por Bs. F. 5,00 millones, fueron adjudicados directamente, aún cuando debieron realizarse procesos de Licitación General, alegando como emergencia institucional situaciones previsibles, cuya solución competía al propio Instituto. Adicionalmente, fueron suscritos con precios desactualizados sin realizar los ajustes en el momento de la contratación de las obras y se omitieron partidas que debieron preverse.

FUNDACIÓN INSTITUTO DE DESARROLLO SOCIAL DEL ESTADO ZULIA (IDES)

La actuación se orientó a evaluar las operaciones administrativas, presupuestarias, financieras y técnicas relacionadas con la ejecución de los proyectos habitacionales seleccionados, en lo que se destaca:

- En 2 proyectos habitacionales, se suscribieron 6 contratos de obra en cada uno; en el primero 3 fueron adjudicados directamente, 2 por licitación selectiva y 1 por licitación general; y

en el segundo 4 se adjudicaron directamente y 2 por licitación selectiva, aun cuando en los procesos licitatorios se observó que la naturaleza jurídica de los contratos que fueron suscritos para la ejecución de una misma obra, los sujetos, fecha e imputación presupuestaria son coincidentes por sus características y montos (Bs.F. 5,10 millones) por lo que debieron ser sometidos a un proceso de Licitación General.

- Incumplimiento de los lapsos establecidos a causa de demoras injustificadas por parte de los contratistas en la conclusión de los trabajos, motivado a deficiencias en la planificación y supervisión por parte del ente, lo que ocasionó un incremento en sus costos.

COMITÉS DE TIERRAS URBANAS (CTU)

El objetivo de las actuaciones fiscales fue evaluar la situación de los convenios suscritos por el MINVIH con los CTU: “San Julián”, “Prados del Sur”, “Vista al Aeropuerto”, “Rufino Blanco Fombona” y “Unión Bolívar”, así como el Centro de Participación para la Transformación del Hábitat (CPTH): “La Antena”. Se observó lo siguiente:

- De los recursos asignados por Bs.F. 33,90 millones, el MINVIH y el Servicio Autónomo Fondo Nacional de los Consejos Comunales (SAFONACC) han efectuado desembolsos por Bs.F. 21,60 millones (65,00%), los cuales rindieron intereses por Bs.F. 155,04 mil, para un total percibido de Bs.F. 21,73 millones, ejecutándose Bs.F. 21,20 millones (97,45%) y cumplido solo el 27,18% de las metas previstas.
- Al CTU “San Julián” le falta cumplir 67,12% de la meta prevista y resta por entregar 11,58% del total de los recursos asignados; el “Vista Aeropuerto”, tiene una ejecución del 50,00% y 21,83% de recursos por entregar y el CPTH “La Antena” ha invertido 30,00% de los recursos sin haber completado la construcción de ninguna vivienda.
- Del total ejecutado por Bs.F. 21,20 millones están pendiente por justiciar Bs.F. 7,50 millones (35,25%), de éstos Bs.F. 1,82 millones (24,36%), corresponden al CTU “San Julián” y Bs.F. 5,43 millones (72,77%) a “Vista Aeropuerto”.
- Los convenios de los CTU: “San Julián”, “Vista al Aeropuerto”, “Rufino Blanco Fombona” y “Unión Bolívar”, fueron suscritos sin que esas asociaciones comunitarias estuvieran debidamente registradas en el Registro Mercantil o Civil correspondiente, y en la Red de Información y Comunicación de Vivienda y Hábitat; asimismo se detectó incumplimiento de las cláusulas contractuales relacionadas con la obligación de los CTU y CPTH, de presentar los informes mensuales con toda la relación de gastos y los informes físicos financieros avalados por un supervisor del ministerio.
- El MINVIH, así como las organizaciones comunitarias, presentan deficiencias en la plani-

ficación, así como en los procedimientos administrativos para la contratación, ejecución, control y supervisión de las obras relacionadas con los convenios en comento, tales como: 1) No fueron constituidas las garantías para las relaciones contractuales entre los CTU “San Julián”, “Prados del Sur II”, “Vista al Aeropuerto”, “Unión Bolívar”, y las cooperativas y/o firmas personales contratadas. 2) fallas en los trabajos ejecutados por los 5 CTU y el CPTH: filtraciones, grietas, malos acabados de paredes y pisos, desagües tapados, construcción de viviendas sin la ventilación adecuada, viviendas con techo mil tejas sin el canal de agua de lluvias, entre otros.

RECOMENDACIONES

- Elaborar el Plan Nacional de Vivienda, que permita a los entes ejecutores contar con una programación cónsona con los lineamientos dictados por el Ejecutivo Nacional, orientados a la satisfacción del derecho a la vivienda, realizando un diagnóstico para conocer la situación actual de los desarrollos habitacionales y coordinar con los organismos y actores públicos que participan en la solución de la problemática.
- Analizar la naturaleza jurídica de los diferentes actores públicos en los tres niveles político-territoriales involucrados en materia habitacional, así como los objetivos para los cuales fueron creados, con el propósito de delimitar responsabilidades y funciones y evitar la descoordinación y duplicidad de esfuerzos y recursos.
- Realizar los procedimientos establecidos en la Ley de Contrataciones Públicas, en los casos que corresponda, con el objeto de obtener información veraz en relación con la experiencia, capacidad técnica y financiera de las empresas o cooperativas a ser contratadas, y así garantizar la ejecución en el tiempo previsto y con la calidad esperada, a los efectos de salvaguardar el patrimonio de la Nación y asegurar el derecho de los venezolanos a tener una vivienda digna.
- Ejercer mecanismos de supervisión y monitoreo de la ejecución programática, física y financiera, efectivos y continuos, a los efectos de garantizar la buena calidad y estado de las obras ejecutadas, a través de un eficiente sistema de control interno, para la toma de decisiones oportunas y pertinentes, así como, elaborar, reforzar y mejorar los controles administrativos, para la transparencia en el procedimiento de adjudicación de viviendas y su posterior protocolización, a los fines de garantizar la seguridad jurídica de la población y las obligaciones legales de los beneficiarios de viviendas.
- Empezar las acciones necesarias para dar celeridad a la ejecución de las obras objeto de los convenios, y minimizar el impacto inflacionario. Culminar las obras paralizadas, con miras a lograr mitigar la problemática habitacional.

- Los gobernadores de Estado deben abstenerse de decretar estados de emergencia en las entidades federales, en atención a las decisiones del Tribunal Supremo de Justicia que considera que tal materia está reservada al Poder Público Nacional, y le compete de manera exclusiva y excluyente al Presidente de la República, en Consejo de Ministros; no obstante la posibilidad de que se delegue en el Gobernador, entre otras autoridades, la facultad de ejecutar total o parcialmente el decreto, más no para decretar la emergencia.
- Planificar los proyectos sobre la base de estudios técnicos previos y actualizados, sujetos a políticas que propendan a la utilización racional de los recursos, a los fines de evitar retrasos en la ejecución, entre otras imprevisiones, en detrimento de los costos estimados y las metas previstas.
- Adoptar medidas oportunas ante la detección de irregularidades, desviación de los objetivos y metas programadas, o actuaciones contrarias a los principios de legalidad, economía, eficiencia y/o eficacia, honestidad y transparencia, que a su vez contribuyan a la protección del patrimonio público y promuevan la utilización racional de los recursos del Estado, aplicar oportunamente las sanciones a que hubiere lugar, y/o ejecutar las fianzas correspondientes en caso de incumplimiento de las cláusulas contractuales o legales, igualmente, ejercer las acciones administrativas necesarias, tendentes a la recuperación de los anticipos no amortizados que las empresas contratistas mantienen en su poder.
- Planificar y dictar talleres a los miembros de los comités de tierras urbanas, con el objeto de asesorar sus procesos administrativos, e instar a los CTU a entregar los informes mensuales del gasto y ejecución físico financiero relativa al 80% de cada recurso otorgado.
- Ejercer un efectivo control de las cláusulas contenidas en los convenios y en los contratos suscritos por los CTU con empresas y/o cooperativas y exigir la constitución y vigencia de todas las garantías que se deriven de las contrataciones realizadas, así como las valuaciones que respalden los pagos efectuados con cargo a los contratos.

SEGURIDAD ALIMENTARIA - ABASTECIMIENTO

El Ejecutivo Nacional y Regional, a los fines de materializar las estrategias orientadas a garantizar la seguridad alimentaria establecida en las “Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico Social de la Nación 2001-2007”, creó los Ministerios del Poder Popular para la Agricultura y Tierras (MPPAT) y de Alimentación (Minppal); así como institutos y fundaciones, responsables de desarrollar políticas para el fortalecimiento de la producción y abastecimiento interno, basado en el patrón de consumo y los requerimientos nutricionales de la población a los fines de surtir el mercado interno, disminuir las importaciones de productos alimenticios e impulsar la competencia en el mercado internacional.

En ese sentido, este Organismo Contralor orientó su gestión de control a la evaluación de los resultados de la aplicación, por parte del Ejecutivo Nacional y Regional, de las políticas implementadas para garantizar la producción, abastecimiento y comercialización de alimentos a la población, específicamente en los rubros leche, pollo y azúcar, llevados a cabo por la Misión MERCAL, durante los ejercicios 2006 y 2007. Asimismo, en la Fundación Mercados Populares el Estado Zulia y en el Instituto Autónomo de Alimentación y Nutrición del Estado Mérida (IAANEM), se efectuaron análisis dirigidos a evaluar los aspectos legales, administrativos, presupuestarios y financieros, relacionados con los programas de abastecimiento de la población en los rubros alimenticios ya referidos, durante el año 2007. Por otra parte, en el Instituto Autónomo Contra la Pobreza Extrema y la Exclusión Social del Estado Yaracuy (IAPSEY), se evaluaron los aspectos legales, administrativos, presupuestarios y financieros relacionados con la selección de contratistas, contratación y ejecución para la adquisición de bienes y prestación de servicios, así como el cumplimiento de las finalidades previstas, durante los años 2004, 2005 y 2006.

A continuación se señalan los aspectos más relevantes de los resultados obtenidos por este Organismo en la evaluación realizada a las actividades desarrolladas por el Ejecutivo Nacional y Regional, para garantizar la seguridad alimentaria de la población.

MISIÓN MERCAL

Mediante Decreto N° 2.742 de fecha 10-12-2003 (Gaceta Oficial N° 37.867 del 28-01-2004), se creó la Comisión Presidencial para el Desarrollo del Abastecimiento Alimentario denominado “Misión MERCAL”, inicialmente integrada, entre otras empresas, por Mercados de Alimentos C.A. (MERCAL, C.A.), Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas, S.A. (CASA, S.A.) y Fundación Programa de Alimentos Estratégicos (FUNDAPROAL); estos organismos fueron adscritos posteriormente al Ministerio de Alimentación, creado mediante Decreto N° 3.125 (Gaceta Oficial N° 38.024 del 16-09-2004), actualmente MINPPAL, a los fines de formular políticas para la producción, transformación, importación, exportación, almacenamiento, distribución y comercialización de alimentos e insumos agroalimentarios en el país, con carácter de nutrición, calidad e inocuidad, integrado en un proceso único que permita la elaboración del balance nacional y el establecimiento de las reservas operativas y estratégicas de alimentos que garanticen la seguridad alimentaria de la población. Los referidos Organismos, bajo la coordinación del MINPPAL, continúan ejecutando la “Misión MERCAL”.

La Misión de MERCAL está dirigida a efectuar compras directas, además del mercadeo y comercialización al mayor y detal, de productos alimenticios y otros productos de primera necesidad,

manteniendo la calidad, bajos precios y fácil acceso, a los fines de abastecer a la población venezolana, y muy especialmente, a la de escasos recursos económicos, incorporando así al grupo familiar, pequeñas empresas y cooperativas organizadas, mediante puntos de comercio fijos y móviles; y desarrollando una imagen corporativa en todos sus procesos, con apego a las normas que rigen la materia; para garantizar la seguridad alimentaria. Los Programas Especiales (MERCAL Máxima Protección y MERCAL Protección) están dirigidos a los segmentos de la población que por su condición social, grupo de edad, problemas económicos, requieren una atención especial del Estado. Dan prioridad a los menores de 12 años, familias en extrema pobreza, estudiantes y adolescentes con problemas sociales, los mayores de 65 años; personas con problemas de desnutrición y desamparo social, discapacitados y embarazadas de alto riesgo. Asimismo, la red MERCAL funciona a través de módulos que se engranan en un tejido productivo y tiene la siguiente estructura: Casas de Alimentación, Suplemento Nutricional, Red Mercal, Centros de Acopio, Módulos Mercal Tipo I y Tipo II, Supermercado, Bodegas Mercal, Bodegas móviles, Megamercados a Cielo Abierto, Programas Especiales en áreas rurales y en comunidades indígenas.

Este Organismo Contralor evaluó las estrategias que, en materia de producción, abastecimiento y comercialización de alimentos e insumos agroalimentarios, implementó el Ejecutivo Nacional por medio de esta Misión, durante el período 2006-2007, en aras de garantizar la seguridad alimentaria en función del acceso oportuno y permanente a los alimentos por parte de los consumidores.

Para el análisis, se consideraron los rubros alimenticios leche, pollo y azúcar, los cuales forman parte de la canasta básica del venezolano, determinándose que los niveles de producción, importación y abastecimiento, no fueron suficientes para satisfacer la demanda de los consumidores, lo que afectó acceder oportunamente a esos productos, necesarios para la dieta del venezolano, contrario a lo establecido en el artículo 305 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Gaceta Oficial N° de 36.860 del 30-12-99), que dispone: “El Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo integral, a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor. La seguridad alimentaria se alcanzará desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna (...)”, en concordancia con lo señalado en el punto 1.1.3 “Garantizar la seguridad alimentaria”, de las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007. Asimismo, la Ley de Mercadeo Agrícola, (Gaceta Oficial N° 37.389 del

21-02-2002), en su artículo 11, consagra la obligación del Ejecutivo Nacional de asegurar el abastecimiento necesario para lograr la seguridad alimentaria, en los términos siguientes: “Es responsabilidad del Ejecutivo Nacional propiciar condiciones de distribución eficiente y asegurar el abastecimiento adecuado para la seguridad alimentaria del país; establecer los lineamientos de la coordinación de estrategias y planes de mercadeo agrícola para asegurar mercado a la producción agrícola nacional e impulsar su competitividad, así como corregir distorsiones en esa actividad”.

A continuación se señalan los aspectos más relevantes de los resultados obtenidos por este Organismo en la evaluación realizada:

- El desabastecimiento de leche se debió en parte, a la baja producción durante el período evaluado, en razón de que la mayoría de los proyectos vinculados con este rubro, sobre los cuales se obtuvo información y bajo la responsabilidad de Corporación Venezolana Agraria (CVA, S.A.), CVA Lácteos, S.A., Empresa Mixta Socialista Lácteos del ALBA, y MERCAL, C.A, presentron retrasos en su ejecución; asimismo, la regulación de los precios por parte del Ejecutivo Nacional, que obligó a los productores a destinar un alto porcentaje de la producción de leche a la elaboración de otros derivados lácteos con menores costos de producción; todo lo cual hizo necesario la importación del producto, para tratar de cubrir el déficit, a precios no competitivos, derivados del incremento experimentado internacionalmente. En consecuencia, no se logró satisfacer los niveles de demanda de la población en este rubro, a la fecha del alcance de la actuación, lo cual es contrario a las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, que disponen: “La demanda de alimentos, exige la elevación sustancial de la productividad del sector para cubrir la oferta interna e incluso abrir las posibilidades de exportar a precios competitivos y asequibles a la capacidad de compra de la población”.
- La producción nacional de pollo, a pesar de haber experimentado un incremento en los últimos años, no fue suficiente para abastecer la demanda interna, lo cual generó el desabastecimiento de este rubro alimenticio, afectado en parte por el retraso que presenta la ejecución de los proyectos avícolas, lo cual pone de manifiesto una serie de deficiencias en la gestión de la CVA Avícola, S.A., en detrimento de la colectividad. Aunado a lo anterior, cabe referir el alza de los precios de los insumos utilizados en la cadena productiva, las variaciones en los precios internacionales del producto, regulación de precios e índices de inflación, que no hacen rentable su comercialización por parte del sector privado.
- Se pudo precisar que la producción y abastecimiento oportuno y permanente del rubro azúcar, se vió afectado, en parte, por el retraso en la culminación de las obras de mejoramiento y

construcción de los centrales azucareros de los Estados Cojedes, Monagas, Sucre y Trujillo, bajo la responsabilidad de CVA Azúcar, S.A., así como del Complejo Agroindustrial Azucarero Ezequiel Zamora (CAAEZ), en el Estado Barinas, bajo la responsabilidad de CVA, S.A., ocasionando el incremento de importaciones, a precios no competitivos, en razón de las fluctuaciones de los precios internacionales del producto, y en consecuencia, no pudo satisfacerse la demanda interna del rubro.

Recomendaciones

A las máximas autoridades de los Ministerios del Poder Popular para la Agricultura y Tierras y sus empresas filiales (Corporación Venezolana Agraria y sus empresas filiales (CVA Lácteos, S.A., CVA Azúcar, S.A., CVA Avícola, S.A. y Complejo Agroindustrial Azucarero Ezequiel Zamora – CAAEZ); y del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, así como de sus entes adscritos (MERCAL, C.A. y CASA, S.A.), se recomienda lo siguiente:

- Evaluar la situación de la producción nacional, transformación y distribución de materias primas de origen agrícola, con la incorporación del sector privado, tomando en cuenta factores tales como: costos de producción, precios internacionales, inflación, oferta y demanda, a fin de ajustar, de ser el caso, los precios regulados o considerar la aplicación de otras acciones que estimulen el desarrollo del sector agropecuario.
- Girar las instrucciones pertinentes a los presidentes de la Corporación Venezolana Agraria y sus empresas filiales (CVA Lácteos, S.A., CVA Azúcar, S.A., CVA Avícola, S.A. y Complejo Agroindustrial Azucarero Ezequiel Zamora – CAAEZ), así como a la Empresa Mixta Socialista Lácteos del ALBA, a los fines de que se mantenga un seguimiento exhaustivo y permanente de las obras vinculadas con la producción nacional de los rubros leche, pollo y azúcar, que coadyuven a agilizar su ejecución y puesta en marcha, para impulsar e incentivar el incremento de la capacidad productiva y disminuir las importaciones; además, suscribir convenios de cooperación regional para promover el proceso de transferencia tecnológica, que permita el incremento de la capacidad productiva de las empresas agroindustriales.
- Evaluar la situación de las materias primas y alimentos básicos en el mercado mundial de alimentos, para garantizar su disponibilidad, y conseguir las mejores ofertas en un mercado internacional muy competitivo.
- Armonizar racionalmente las metas de producción nacional y la determinación de los requisitos indispensables de los contingentes de importación, a los fines de lograr el equilibrio entre la oferta y la demanda.
- Programar las importaciones con el objeto de cubrir el déficit en los productos de oferta estacional, con miras a establecer las necesidades de importación en función de la demanda

de la industria, consumidores y producción nacional.

- Realizar las compras de azúcar, necesarias para complementar la demanda nacional, entre los meses de enero y abril de cada año, momento en el cual se están formando los inventarios que luego serán comercializados por los intermediarios.
- Ajustar las compras de productos alimenticios y su distribución, de acuerdo con las demandas reales de la población.
- Efectuar seguimiento al Proyecto de Desarrollo de la Infraestructura de la Red MERCAL, C.A., a los fines de garantizar la red de frío y almacenaje de los alimentos.

FUNDACIÓN MERCADOS POPULARES DEL ESTADO ZULIA

En fecha 22-01-2005, el Ejecutivo Regional creó la Unidad de Gestión del Programa Mercados Zulianos (MEZUL), cuyo fin primordial es efectuar el mercadeo y comercialización, al mayor y detal, de productos alimenticios de primera necesidad, a bajos precios y de excelente calidad. Posteriormente, el gobernador de esa entidad federal autorizó la creación de la Fundación Mercados Populares, adscrita a la Secretaría de Desarrollo Social, con el objetivo de establecer un sistema de distribución y abastecimiento de insumos y suministro de bienes y servicios de primera necesidad, a bajos precios y de excelente calidad, al mayor y detal, necesarios para el mejoramiento de la calidad de vida de los sectores más necesitados.

La actuación llevada a cabo estuvo orientada a la evaluación de los aspectos legales, administrativos, presupuestarios y financieros, relacionados con los programas de abastecimiento de la población en los rubros alimenticios leche, pollo y azúcar, durante el año 2007.

La evaluación abarcó la Gerencia de Administración; encargada de dirigir, coordinar y controlar la gestión y administración de los recursos patrimoniales y los aportes correspondientes a la Fundación, la formulación y control presupuestario y el suministro de los servicios generales, de acuerdo con los lineamientos y estrategias del Ejecutivo Regional. Así como la Gerencia de Operaciones, cuyas funciones están orientadas al establecimiento de los mecanismos de planificación, desarrollo y aplicación de las actividades de las Oficinas de Servicios Generales y Coordinación de Operaciones Básicas requeridas por la organización para el logro de su misión.

Para el cumplimiento de sus funciones, a la Unidad de Gestión del Programa Mercados Zulianos, le fueron aprobados recursos, según Ley de Presupuesto del Ejercicio Fiscal 2007, por Bs.F. 24,02 millones, ejecutados hasta el 17-09-2007. A partir del 18-09-2007, la Fundación Mercados Populares, financió sus actividades con el producto de sus ventas, que ascendió a Bs.F. 6, 39 millones.

Cabe referir, que se evidenciaron debilidades de control interno administrativo que inciden en la ejecución de sus actividades, como son: la inexistencia de planillas de depósitos correspondientes a los ingresos percibidos por la Fundación; deficiencias en el sistema de archivo de la Gerencia de Operaciones, toda vez que se observó que el mismo no se encuentra organizado, además que se afecta la conservación de los documentos allí resguardados. Por otra parte, se constató que la Fundación no cuenta con una Unidad de Auditoría Interna, a los fines de realizar el examen posterior de las actividades administrativas y financieras. Estas situaciones dificultan el ejercicio del control e inciden en el logro de los objetivos de los sistemas de control interno implantados en la citada Fundación. A continuación se exponen los resultados más relevantes:

- En relación con el proceso de selección de proveedores, se evidenció la contratación de empresas para la adquisición de alimentos, cuyo objeto de creación difiere del objeto de los compromisos, por cuanto éste se orienta a la construcción de obras, motivo por el cual la fundación pagó Bs.F. 139,02 millones a las empresas por la intermediación en la cadena de comercialización, en la compra de azúcar y leche en polvo.
- Los compromisos contraídos por la Fundación a través de las órdenes de compra por un total de Bs.F. 2,56 millones, fueron adquiridos por el Jefe de Compras, funcionario no competente para ello, toda vez que de acuerdo con el Acta Constitutiva, el Administrador es la persona encargada de administrar, controlar y ejecutar los recursos presupuestarios.
- Inadecuada imputación de los ingresos provenientes de las ventas de alimentos (Bs.F. 2,87 millones), correspondientes al período septiembre-diciembre 2007, ya que se registraron por la partida presupuestaria 4.02.11.00.00 “Bienes para la Venta”, siendo lo correcto, de acuerdo con lo previsto en el Clasificador Presupuestario de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), imputarlas a la partida 3.01.09.01.00 00 “Ingresos por la venta de bienes”.

Recomendaciones

Este Organismo Contralor, sobre la base de las consideraciones expuestas, recomienda a la Presidenta de la Fundación Mercados Populares del Estado Zulia, lo siguiente:

- Establecer un adecuado sistema de archivo en la Gerencia de Operaciones del ente, con el objeto de salvaguardar y proteger los expedientes de las compras, pagos, almacenamiento y distribución de los rubros alimenticios, contra incendios, sustracción o cualquier otro riesgo.
- Asegurar en los sistemas automatizados los controles y seguridad, a los fines de evitar modificaciones de los datos e información contenida en las órdenes de compra y pago.
- Constituir la Unidad de Auditoría Interna, con el objeto de fortalecer la capacidad de la

Fundación para ejecutar eficazmente su gestión, lograr la transparencia y la eficiencia en el manejo de los recursos, así como facilitar la coordinación de su sistema de control interno y el ejercicio de las funciones de vigilancia y fiscalización.

- Contratar empresas especializadas y con experiencia en el área de alimentos, a fin de realizar las compras respectivas, garantizando que se cumplan los requisitos legales correspondientes.
- Garantizar que los compromisos presupuestarios y financieros del ente, sean realizados por funcionarios con competencia para ello.
- Efectuar el registro presupuestario de los ingresos por concepto de venta de alimentos de la Fundación, en sus etapas de devengado y recaudado, con el propósito de mantener el equilibrio presupuestario de la gestión del ente.

INSTITUTO AUTÓNOMO DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN DEL ESTADO MÉRIDA (IAANEM)

El IAANEM fue creado en fecha 08-06-2001, con el objeto de formular, dirigir, coordinar, orientar y ejecutar los planes de nutrición y alimentación, así como los programas especiales vinculados con la materia nutricional, en todo el territorio del Estado Mérida. Este Instituto es el rector de la política alimentaria y nutricional del Estado, y por lo tanto, administra el servicio de alimentación y nutrición.

Para el ejercicio económico financiero 2007, el IAANEM contó con un presupuesto de Bs.F. 27,37 millones, y a los fines de cumplir con los objetivos planteados en su Plan Operativo 2007, este Instituto destinó al “Programa Plan Merideño Solidario de Alimentos (MESA)”, Bs.F. 1,15 millones. Durante el año 2007 el IAANEM, para la ejecución del Plan MESA, en atención a la adquisición de los rubros leche en polvo, azúcar y arroz, efectuó pagos por Bs.F. 375,72 mil, que representa el 32,71% del universo de las compras destinadas al citado programa.

Este Instituto adquirió e ingresó en su almacén durante el año 2007, 41.000 kg. de azúcar por la cantidad de Bs.F. 79.320,00; y 22.938 kg. de leche en polvo por Bs.F. 206,85 mil, alimentos que fueron distribuidos en los puntos de comercialización (bodegas solidarias) en todos los municipios del Estado Mérida.

La actuación estuvo orientada a evaluar los aspectos legales, administrativos, presupuestarios y financieros, relacionados con los programas de abastecimiento de la población en los rubros alimenticios leche, arroz y azúcar, durante el año 2007. Entre los resultados de la actuación destacan las siguientes observaciones:

- Debilidades de control interno relacionadas con omisión de datos en los formatos de las órdenes de compra, tales como imputación presupuestaria, pesos unitarios, códigos del

proveedor; expedientes de bodegas afiliadas al Programa MESA, que no contienen la totalidad de los soportes justificativos de las operaciones.

- Registros de compromisos por la cantidad de Bs.F. 120,04 mil, por montos distintos a los señalados en las órdenes de compra respectivas.
- Pagos efectuados por el IAANEM, por Bs.F. 375,72 mil, imputados a la partida presupuestaria 4.02.01.01.00 “Alimentos y bebidas para personas”, no obstante que debieron registrarse a la partida 4.02.11.01.00 “Productos y artículos para la venta”, que indica que se imputarán a esta específica, los productos o artículos orientados a la comercialización y venta.
- De la inspección in situ realizada al almacén del IAANEM, se evidenciaron deficiencias en el sistema de archivo de la Unidad Operativa, toda vez que esté no se encuentra organizado, siguiendo un orden cronológico u otro sistema que facilite su oportuna localización y conservación durante el tiempo estipulado legalmente.

Recomendaciones

Este máximo Organismo Contralor recomienda al Consejo Directivo del Instituto, lo siguiente:

- Asegurar que los sistemas administrativos automatizados incorporen en el contenido de los compromisos y comprobantes de pago, toda la información relacionada con el aspecto fiscal, administrativo, presupuestario y financiero, a los fines de fortalecer el sistema de control interno del IAANEM.
- Establecer un sistema de archivo en la Coordinación del Programa MESA, que permita la conformación de los expedientes administrativos únicos de las bodegas afiliadas, y facilite que los soportes documentales contengan la información completa y exacta de las transacciones y operaciones administrativas.
- Asegurarse que los compromisos presupuestarios y financieros del ente, sean registrados por los montos y en las fechas indicadas en las órdenes de compra, con la finalidad de evitar el riesgo de comprometer de manera incorrecta los recursos destinados a los programas de alimentación que ejecuta el IAANEM.
- Implementar un adecuado sistema de control interno que garantice la correcta imputación presupuestaria de las partidas vinculadas con la adquisición de rubros alimenticios, a los fines de mantener el equilibrio presupuestario de la gestión del Instituto.
- Constituir un adecuado sistema de archivo en la Unidad Operativa, ubicada en el almacén del IAANEM, con el objeto de salvaguardar y proteger los expedientes administrativos de las bodegas afiliadas.

INSTITUTO AUTÓNOMO CONTRA LA POBREZA EXTREMA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL DEL ESTADO YARACUY (IAPESY)

El Instituto Autónomo contra la Pobreza Extrema y la Exclusión Social del Estado Yaracuy, antes Instituto Autónomo para el Desarrollo Social del Estado Yaracuy (FUNDESOY) tiene por objeto incorporar a la población excluida y educarla para que con el trabajo en conjunto se establezcan nuevas formas de organización social y productiva a través del ejercicio del poder popular, en beneficio de la colectividad. A tal fin, promueve la coordinación y ejecución de programas de desarrollo social dirigidos a toda la población que se encuentre en pobreza crítica y extrema de acuerdo con las nuevas políticas públicas y los lineamientos establecidos por el Gobierno del Estado Yaracuy.

La actuación se orientó hacia la evaluación de los aspectos legales, administrativos, presupuestarios y financieros relacionados con la selección de contratistas, contratación y ejecución para la adquisición de bienes y prestación de servicios, así como el cumplimiento de las finalidades previstas, durante los años 2004, 2005 y 2006. La evaluación abarcó específicamente la Dirección Operativa de Proyectos Especiales, encargada de la promoción, coordinación y ejecución de los Programas: Seguridad Alimentaria Bolivariana, La Negra Matea y El Niño Simón; Branda Show, Podemos Crecer en Familia; así como el Programa de Alimentación Escolar Bolivariana. A continuación se detallan las observaciones más relevantes:

- El Instituto no cuenta con una estructura organizativa debidamente aprobada por las máximas autoridades, en la cual se señalen las relaciones jerárquicas entre las distintas unidades administrativas que funcionan en el Instituto, situación que no permite precisar con claridad las líneas de autoridad y responsabilidad, así como los canales de comunicación y supervisión que acoplan las diversas partes del componente organizacional; asimismo, no dispone de manuales de organización ni de normas y procedimientos que regulen los procesos de adquisición de bienes y contratación de servicios, así como lo relativo al archivo de la documentación justificativa que les sirva de soporte.
- De la revisión efectuada a las contrataciones celebradas por el antiguo Fundesoy (actual IAPESY), con una cooperativa, así como a los pagos efectuados, por la cantidad de Bs.F. 59,76 millones, por concepto de: abastecimiento e instalación de megamercados en la jurisdicción del estado Yaracuy; adquisición de bolsas de alimentos para ser suministrados a las personas de escasos recursos, entre otros, no se constataron los puntos de cuenta suscritos por el Gobernador del Estado, mediante los cuales aprobara los respectivos compromisos, lo que evidencia que tales operaciones no se efectuaron en cumplimiento de la normativa legal aplicable a los procesos relacionados con la adquisición de compromisos.

- Se evidenció que el Instituto adjudicó directamente a una cooperativa, a través de la figura de convenios y órdenes de compra, la ejecución de los programas: Subsidio de productos alimenticios a través de la instalación de megamercados y ferias navideñas; Abastos Bolivarianos y Adquisición de alimentos, entre otros, para ser donados a los damnificados del Estado Yaracuy, los cuales por sus características y montos debieron ser sometidos a un proceso de licitación general, tal como lo prevé el numeral 1 del artículo 61 de la Ley de Licitaciones. Cabe indicar, que las referidas adjudicaciones se realizaron sobre la base de los decretos dictados por el Gobernador del Estado, mediante los cuales se declaró la emergencia para garantizar el suministro y abastecimiento de productos alimenticios a toda la población del Estado.
- De la revisión practicada a las contrataciones efectuadas a través de convenios suscritos durante los ejercicios 2004, 2005 y 2006, por la cantidad de Bs.F. 1,01 millones, Bs. F. 37,12 millones y Bs.F. 5,40 millones respectivamente, por concepto del plan de subsidio de productos alimenticios a través de la instalación de mega mercados en la jurisdicción del Estado Yaracuy, se determinó un presunto sobreprecio del Bs.F. 5,49 millones. Esta situación se originó a raíz de que las autoridades a cargo del instituto no llevaron a cabo los respectivos procesos licitatorios para la selección de contratistas, además de que no implementaron un sistema de control interno en las áreas donde se llevan a cabo los procesos administrativos relacionados con la selección de proveedores y los análisis de precios, que les permitieran asegurarse de que los precios pautados en los convenios eran los justos y razonables, garantizando así la eficiencia, economía y legalidad de los procesos y operaciones en las contrataciones. Todo lo antes expuesto ocasionó un perjuicio a las comunidades, por cuanto los recursos se pudieron emplear en otros programas que contribuyeran a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos del Estado Yaracuy, en el área de la alimentación.

Recomendaciones

- Establecer controles internos que permitan detectar oportunamente irregularidades, desviación de los objetivos y metas programadas, o actuaciones contrarias a los principios de legalidad, economía, eficiencia y/o eficacia, honestidad y transparencia, que a su vez incrementen la protección del patrimonio público, minimicen los riesgos de daños contra el mismo, y promuevan la utilización racional de los recursos del estado.
- Establecer un sistema de archivo que permita la conformación de los expedientes únicos, en las ocasiones que sea necesario, y facilite que los soportes documentales contengan la información completa y exacta de las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas y permanezcan ordenados cronológicamente.

- Implementar un sistema de control interno que garantice que la selección de proveedores de bienes o servicios, se desarrolle respetando los principios de economía, transparencia, honestidad, eficiencia, igualdad y competencia; así como, el cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación correspondiente.
- Efectuar la selección de los contratistas mediante los correspondientes procesos licitatorios, cuando corresponda, los cuales conlleven a la escogencia de las mejores alternativas para la entidad en cuanto a la capacidad técnica y financiera de las empresas escogidas, así como la economía de las ofertas presentadas.

SEGURIDAD ALIMENTARIA-ALMACENAMIENTO

Por la importancia que representa para el Estado venezolano el abastecimiento permanente y el acceso oportuno, a precios justos, de los productos alimenticios de la cesta básica, para satisfacer las necesidades de la población, especialmente la de escasos recursos; el Ejecutivo Nacional se vio en la necesidad de crear la empresa Mercados de Alimentos, C.A., (MERCAL, C.A.), como soporte a las otras empresas de comercialización, preservación y distribución de alimentos de consumo masivo, como son Logística Casa Logicasa, S.A., en lo adelante LOGICASA, y la Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas, S.A. (LA CASA, S.A.), a los fines de garantizar la seguridad alimentaria del país.

MERCAL, C.A. tiene por objeto social efectuar el mercadeo y comercialización permanente, al mayor y detal de productos alimenticios de calidad y de alto contenido nutricional, así como otros rubros de primera necesidad y de consumo masivo. La empresa LA CASA, S.A., se encarga de la comercialización y distribución de productos agroalimentarios y de otros que complementen la cesta básica, materia prima agroindustrial e insumos para la producción agropecuaria, maquinarias, equipos agropecuarios, sean estos de origen nacional o internacional. Por su parte, la sociedad anónima LOGICASA, ejecuta las actividades de conservación, almacenamiento, guarda y custodia de productos agrícolas, alimenticios y de toda clase de bienes, propios o de terceros, además del empaquetado, procesamiento, transformación, acondicionamiento, comercialización y distribución en general de toda clase de productos agrícolas o pecuarios y de sus derivados.

Las actuaciones de control y fiscalización de este Organismo Contralor en materia de seguridad alimentaria, se orientaron a la evaluación de los mecanismos y procedimientos utilizados en los centros de acopio, que son establecimientos de almacenamiento, distribución y venta al mayor de alimentos, localizados estratégicamente, a fin de facilitar el proceso de abastecimiento por parte de los proveedores, así como la distribución a los módulos tipo I, definidos como puntos

de ventas al detal, y en los establecimientos destinados al almacenamiento de mercancía de productos refrigerados denominados frigoríficos de la red MERCAL, C.A., y de las empresas LOGICASA y LA CASA, S.A., durante los años 2005 y 2006, para el almacenamiento, preservación, conservación y distribución de los productos alimenticios destinados a satisfacer los requerimientos de la población de los estados Aragua, Barinas, Miranda, Táchira, Vargas, Carabobo, Bolívar, Lara, Sucre, Trujillo, Zulia, así como el Distrito Capital. Para la referida evaluación se realizaron 15 actuaciones de control, todas auditorías operativas, de las cuales 13 fueron en MERCAL, C.A., una en LOGICASA y una en LA CASA, S.A.

Como criterios de selección para las inspecciones realizadas en las actuaciones se consideraron, la mayor cantidad de población sectorial a satisfacer, ubicación geográfica y su accesibilidad, las cuales se inspeccionaron como se indica en el cuadro siguiente:

**CUADRO N° 3
INSPECCIÓN REALIZADA**

ESTADOS	CENTROS DE ACOPIO (%)	MODULOS TIPO I (%)	FRIGORÍFICOS (Cantidad)
Aragua	63,00	32,00	
Barinas	50,00	86,00	
Miranda	63,00	38,00	
Táchira	60,00	88,00	
Vargas	100,00	83,00	1
Carabobo	45,00	36,00	
Bolívar	50,00	25,00	
Lara	50,00	30,00	
Sucre	75,00	45,00	
Trujillo	83,00	100,00	
Zulia	38,46	10,00	
Distrito Capital	83,00	40,00	

Los particulares más relevantes permiten determinar que los establecimientos inspeccionados, centros de acopio, módulos tipo I y el frigorífico, destinados para el almacenamiento, resguardo y preservación de los productos alimenticios, presentaron instalaciones e infraestructuras físicas inadecuadas, deficiencias en la cadena de frío (cavas cuarto de conservación y congelación, neveras y refrigeradores) y en las condiciones de seguridad e higiene, por la falta de un efectivo plan de mantenimiento correctivo y preventivo, por parte de las coordinaciones regionales y de las dependencias administrativas y técnicas de las referidas empresas, además, se constataron debilidades de control interno relacionadas con el manejo de las entradas y salidas de inventarios de mercancías y limitaciones en la capacidad de almacenamiento, por no contar con una adecuada planificación en las compras de productos e insumos, en detrimento del resguardo y protección de los intereses patrimoniales del Estado, en materia de seguridad alimentaria de

la población venezolana. Con fundamento en lo antes citado, se exponen a continuación los resultados más significativos:

- Para el almacenamiento y distribución de los productos alimenticios, los centros de acopio y módulos tipo I, no cuentan con instalaciones e infraestructura física que permitan el resguardo y preservación de los productos alimenticios, por cuanto se constató deficiencias en la ventilación e iluminación de los mismos; los techos eran de asbesto (amiante) clasificado como altamente tóxico o peligroso; además las paredes, techos y pisos presentaban filtraciones, grietas, erosión, defectos de relieve y no habían sido construidos con materiales impermeables que evitaran la acumulación y absorción de humedad; las ventanas de todas las instalaciones evaluadas, no contaban con las mallas anti-insectos.
- En la cadena de frío, se verificó que los equipos operativos no mantenían los límites de temperatura adecuados para la conservación de los alimentos, debido a que se evidenciaron deficiencias relacionadas principalmente con la falta de mantenimiento y mal uso de los equipos de refrigeración, por cuanto algunos de los equipos inspeccionados estaban funcionando por debajo de su capacidad instalada de congelación o se encontraban inoperativos, otros presentaban daños en las puertas, abolladuras, así como, altos niveles de condensación en su interior, por carecer de sistema de cerrado hermético, asimismo, de algunos de los centros de acopio visitados no contaban con equipos de refrigeración y congelación para los alimentos que así lo requerían, adicionalmente, las puertas de las cavas de refrigeración no poseían cortinas que funcionaran como barreras.
- En relación con la capacidad de almacenamiento y el manejo de los inventarios, se observó que las compras de alimentos se realizaron sin prever las capacidades de almacenamiento y calidad en los servicios de preservación prestados por las red Mercal, lo que originó la existencia de alimentos almacenados en estado de descomposición, envases rotos y oxidados, asimismo, se detectaron deficiencias en el manejo de los inventarios de mercancías, ya que se adquirieron extemporáneamente rubros alimenticios cuya comercialización se materializa en el mes de diciembre, lo que implicó una lenta rotación de los citados inventarios en los restantes meses del año.
- En cuanto a las condiciones de seguridad, higiene y salubridad de los establecimientos destinados al almacenamiento de alimentos, se observó que los centros de acopio y módulos funcionaban sin los permisos sanitarios emitidos por la autoridad sanitaria correspondiente, y el personal que labora en dichas instalaciones, no contaba con los certificados médicos vigentes; asimismo los locales no se encontraban dotados con sistemas destinados a la detección y extinción de incendios.

RECOMENDACIONES

- Elaborar, estructurar e implementar un plan de acondicionamiento y reparación, que sea desarrollado conjuntamente entre las Coordinaciones Regionales y la Sede Central, que permita la recuperación de la infraestructura de los centros de acopio, así como, la adecuación de los establecimientos destinados a los módulos tipo I, a los fines de garantizar la protección y conservación en condiciones de higiene y salubridad de los alimentos.
- Dotar a los establecimientos de equipos de refrigeración y congelación, a los fines de garantizar la calidad de los alimentos que requieren estar en esas condiciones especiales de temperatura, así como crear los mecanismos necesarios de control interno, que permitan programar y planificar oportunamente el mantenimiento y el control preventivo de los referidos equipos, a los fines de asegurar el óptimo funcionamiento de los mismos.
- Exhortar a las autoridades correspondientes, para que se aboquen a efectuar la programación de las compras de alimentos, en función de las necesidades reales del consumidor, de las capacidades de almacenamiento y calidad en los servicios de preservación. Asimismo, implantar los mecanismos de control interno necesarios, que permitan a los responsables del manejo de los inventarios de mercancías, ejercer de manera oportuna y eficiente la inspección periódica de los productos existentes, a los fines de detectar a tiempo el exceso y lenta rotación de los inventarios.
- Empezar las acciones necesarias a los efectos de dar cumplimiento a las disposiciones legales sobre las condiciones mínimas de higiene, seguridad industrial y de salubridad de los establecimientos encargados del almacenamiento, resguardo, distribución y comercialización de alimentos e insumos.

PROYECTOS DE DESARROLLO ENDÓGENO

Fundamentado en la política de acercamiento del Poder Público Nacional a las autoridades locales, en aras de coadyuvar al desarrollo de la colectividad, como una manifestación de los postulados constitucionales de cooperación, corresponsabilidad y solidaridad interterritorial, el Ejecutivo Nacional, asignó recursos para el desarrollo de proyectos de desarrollo endógeno aprobados en los “Gabinetes Móviles Regionales”. En tal sentido, este Organismo Contralor, dada la magnitud de los recursos asignados y basados en el fin que se persigue con la ejecución de los mismos, evaluó durante el año 2008, los proyectos Parque Zoobotánico “El Ingenio” y Parque Industrial Biruaca “Antonio José de Sucre”, así como el “Plan Excepcional de Desarrollo Económico y Social, para la instalación de plantas procesadoras de maíz, leche, inyección de plástico, autopartes y módulos para cavas de enfriamiento en los Núcleos de Desarrollo Endógeno”.

PROYECTOS: PARQUE ZOOBOTÁNICO “EL INGENIO” Y PARQUE INDUSTRIAL BIRUACA “ANTONIO JOSÉ DE SUCRE”

Las auditorías relacionadas con la evaluación de los proyectos de desarrollo endógeno, se realizaron con la finalidad de evaluar la legalidad del procedimiento aplicado para la asignación de recursos en los Gabinetes Móviles Regionales celebrados por el Ejecutivo Nacional, así como, la sinceridad en la ejecución por parte de cada Alcaldía beneficiada, cuyos alcances abarcaron los ejercicios 2005, 2006 y primer trimestre de 2007. Es importante destacar, que esta Entidad Fiscalizadora Superior, realizó estas auditorías en coordinación con las contralorías estatales y municipales, lo cual permitió conformar equipos de trabajo que fueron supervisados desde la Contraloría General de la República, en todas sus fases.

Los trabajos de coordinación se efectuaron con la Contraloría del municipio Zamora del estado Miranda, en la evaluación del proyecto “Parque Zoobotánico El Ingenio” ejecutado por la Alcaldía del municipio Zamora del referido estado y con la Contraloría del municipio Biruaca del estado Apure, en la evaluación del proyecto: Parque Industrial Biruaca “Antonio José de Sucre”, ejecutado por la Alcaldía del municipio Biruaca, las cuales fueron monitoreadas en forma permanente durante las fases de planificación de auditoría, ejecución de trabajo de campo y presentación de resultados (informes preliminar y definitivo), que permitieron a los auditores designados por las referidas contralorías municipales adquirir y reforzar conocimientos de control fiscal, aplicar las normas de auditorías generalmente aceptadas, los procedimientos y prácticas empleadas por la Contraloría General.

El proyecto Parque Zoobotánico “El Ingenio” fue propuesto por la Alcaldía del municipio Zamora del estado Miranda, con la finalidad de dotar al citado municipio, de un complejo integral diseñado como núcleo de desarrollo endógeno y turístico que contemplaba la construcción de un zoológico, un balneario, un jardín botánico autóctono, una zona turística con fines educativos, un módulo científico cultural, y además, forestar la zona y otorgar la gestión de diversos módulos para la economía social, garantizando fuentes de trabajo, para lo cual contó con una asignación de recursos presupuestarios de Bs.F. 26,96 millones. Por su parte, el Parque Industrial Biruaca “Antonio José de Sucre”, propuesto por la Alcaldía del municipio Biruaca, se refería a la construcción de 34 parcelas industriales, integradas a través de vías principales, para la instalación de pequeñas y medianas industrias para el proceso de materias primas que se producen en el estado e incorporando a los lanceros y lanceras de la Misión Vuelvan Caras, al cual le fueron aprobados recursos presupuestarios por Bs.F. 5,63 millones.

Producto de las evaluaciones practicadas, al analizar el aporte de recursos efectuado por el Ejecutivo Nacional con respecto a la ejecución de los proyectos evaluados se detectaron importantes debilidades en cuanto a la ejecución de estos proyectos, tales como, fallas de control interno reiterativas en materia de ley de licitaciones y ejecución del presupuesto, entre otros aspectos, debilidades en cuanto a la formulación, aprobación, planificación, ejecución y control del proyecto, por el que cada autoridad municipal recibió una cantidad importante de recursos que finalmente no llegaron a concretar debidamente el proyecto, y menos aun a ejecutar la obra propuesta, a la fecha en que fueron evaluados.

Estas actuaciones han permitido revelar debilidades importantes en cuanto a la aplicación de la normativa para la formulación, planificación y ejecución de proyectos por parte de estas entidades, y en tal sentido, se observó la presentación y aprobación de propuestas que carecían de estudios técnicos, preliminares y de factibilidad, lo que finalmente se ha traducido en pérdidas económicas importantes para el Estado.

Esta situación amerita contar con herramientas especializadas que permitan evaluar adecuadamente los proyectos dotados de recursos, desde su formulación hasta la etapa de control en la ejecución del proyecto a fin de que la Administración adopte un conjunto de etapas previas de formulación y planificación necesarias e importantes para la solicitud de recursos al Estado, así como para su ejecución y control, en la cual la presentación y aprobación esté respaldada por proyectos sólidos que garanticen la inversión, donde la clave sea la debida planificación y estudio del proyecto a los fines de concretar su ejecución en los lapsos previstos, en pro de la sociedad venezolana y promoviendo así el verdadero desarrollo de las comunidades.

Para la elaboración de proyectos, existe la Norma COVENIN 2000-92, Sector Construcción, “Mediciones y Codificaciones de Partidas para Estudios, Proyectos y Construcción” prescritas por la Dirección General Sectorial de Edificaciones del Ministerio del Desarrollo Urbano (MINDUR), actual Ministerio del Poder Popular para la Infraestructura, que desarrolla en el Capítulo E0 los “Estudios y Proyectos”, asimismo, las “Condiciones Generales de Contratación de Estudios y Proyectos” (Gaceta Oficial N° 30.785 de fecha 03-09-1975), las cuales no fueron consideradas por la Administración municipal al momento de contratar los estudios que garantizarían la correcta formulación y futura ejecución del proyecto para proceder a ejecutar las obras propuestas.

La citada Norma COVENIN 2000-92, señala aspectos importantes relativos a las fases previas para elaborar proyectos, en tanto que la segunda, se refiere al contrato suscrito para la elaboración del estudio o proyecto, sin embargo, es preciso ampliar y definir formalmente una estructura básica a seguir para la formulación y ejecución de proyectos que desarrolle las fases de formulación,

planificación, ejecución y control, en la cual se indique los tipos de estudios previos que se deben aplicar de acuerdo con el tipo de proyecto, el orden de prioridad en que deben realizarse y la importancia de contar con ellos en cada una de las fases previas de formulación del proyecto, a los fines de comprobar su factibilidad antes de ser presentado ante instituciones u organismos del Estado para su financiamiento y ejecución.

En tal sentido, estas entidades del sector público y las comunidades organizadas que proponen y vigilan la ejecución de proyectos, deben poseer información acerca de la importancia de formular, planificar y ejecutar correctamente proyectos de inversión, e igualmente capacitar y adiestrar en una materia tan especializada como la de elaboración y control de proyectos a los órganos de control fiscal, toda vez que unos los proponen y ejecutan, y los segundos deben vigilar, controlar y fiscalizar que se ejecuten correctamente o de lo contrario aplicar las sanciones pertinentes, derivadas del inadecuado manejo de los bienes del Estado.

Observaciones relevantes

Como resultado de las auditorías practicadas durante el año 2008, con ocasión de la evaluación de los proyectos Parque Zoobotánico “El Ingenio” y Parque Industrial Biruaca “Antonio José de Sucre”, se obtuvo lo siguiente:

Las respectivas entidades municipales, presentaron ante los Gabinetes Móviles Regionales celebrados durante el año 2005 por el Ejecutivo Nacional, los proyectos de desarrollo endógeno antes referidos a fin de solicitar la asignación de recursos que en su conjunto alcanzaron la cantidad de Bs.F. 32,59 millones para su ejecución, los cuales fueron aprobados en su totalidad por el Ejecutivo Nacional y transferidos a las respectivas Alcaldías mediante un Convenio de Transferencia de Recursos y un contrato de Fideicomiso de Administración, que suscribieron con el Ministro del Poder Popular para las Finanzas y el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES). Sin embargo, luego del análisis practicado a los distintos documentos y expedientes respectivos, se determinó que se trataba de propuestas que carecían de los estudios técnicos preliminares y permisos mínimos que determinarían la factibilidad de la inversión.

Cabe destacar, que una vez recibidos los recursos, las respectivas Alcaldías comenzaron a contratar los estudios técnicos básicos, así como la elaboración del proyecto propiamente dicho, tales como, estudio topográfico, geotécnico, geológicos, proyectos, ante proyectos, estudio hidráulico, ingeniería conceptual e ingeniería de detalle, entre otros, por lo que a la fecha de su aprobación, agosto de 2005, se desconocía si los proyectos señalados eran factibles de ejecutar.

Tal es el caso del estudio de impacto ambiental correspondiente al Parque Zoobotánico “El Ingenio”, contratado luego de haberse aprobado la propuesta por parte del Ejecutivo Nacional, el cual arrojó como resultado un impacto desfavorable para su construcción, dada la presencia de leishmaniasis (enfermedad endémica) en la zona y la contaminación del río Guatire, situación que pone en riesgo la salud de los visitantes del parque una vez construido y que podría generar una epidemia que conllevaría a un problema de salud pública. Cabe destacar, que la leishmaniasis es una enfermedad endémica transmitida por insectos del género phlebotomus, que después de la picadura y de un período de latencia, se producen lesiones conocidas como úlceras leishmánicas, seguidas en algunos casos de localizaciones destructivas a nivel de la mucosa bucal, nasal o faríngea. El Ministerio del Poder Popular para la Salud señaló a este Organismo Contralor, previa solicitud de opinión, que no es aconsejable la ejecución del proyecto, dado que el sector El Ingenio del municipio Zamora, donde se construye el parque citado, está catalogado como uno de los más endémicos para leishmaniasis del país, situación que conllevó a esta Entidad Fiscalizadora Superior a recomendar la paralización de la obra, y otorgarle el carácter vinculante previsto en el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), e informar a la Vicepresidencia Ejecutiva de la República, solicitándole reconsiderar la entrega de recursos para continuar con la construcción del parque zoobotánico propuesto.

Igualmente, es de resaltar, que los recursos asignados para la construcción de las obras fueron utilizados para la elaboración de los estudios preliminares de factibilidad y el proyecto propiamente dicho, generándose un desvío de recursos a fines distintos de los previstos, toda vez que los mismos fueron asignados para la construcción y/o ejecución de los trabajos que materializarían los proyectos, y no para la elaboración de estudios de factibilidad, gastos de publicidad y asesorías, entre otros. Aunado a que se observaron compromisos que tenían más de 180 días sin ser registrados en la contabilidad presupuestaria y se dictaron créditos adicionales, por montos superiores a las fuentes de financiamiento, situaciones que afectaron la sinceridad de los saldos, y por lo tanto la disponibilidad presupuestaria al no mostrar cifras reales. Lo que evidencia que la Administración no ejecutó correctamente el presupuesto de los proyectos conforme a la normativa que los regula.

Se observaron paralizaciones de obras por ausencia de la permisología y autorizaciones previas que otorga el Ministerio del Poder Popular para el Ambiente y otros entes y organismos, para la ejecución del proyecto Parque Industrial Biruaca “Antonio José de Sucre” propuesto por la Alcaldía del municipio Biruaca del estado Apure, tales como, estudio de impacto ambiental y

autorización para la afectación de los recursos naturales, los cuales son necesarios para ejecutar las obras, y comenzaron a tramitarse luego de que el Ministerio del Ambiente las paralizara por falta de la autorización correspondiente. Asimismo, los permisos para la ocupación del territorio y autorizaciones para el uso de los servicios básicos, no fueron considerados al momento de presentar el proyecto ante el Ejecutivo Nacional, ni antes de contratar las obras, aun cuando éstos y los estudios preliminares, constituyen la viabilidad y base para la debida formulación del proyecto a objeto de determinar las especificaciones técnicas de los componentes de lo que se tenía previsto construir.

Con respecto al Parque Zoobotánico “El Ingenio”, se observó que se contrató el estudio hidráulico y la topografía luego de elaborarse los anteproyectos y proyectos de construcción, lo que condujo al proyectista a ubicar uno de los componentes del proyecto entre la confluencia de dos tributarios del río Guatire y que de generarse futuras crecidas por precipitaciones, éstas podrían ocasionar inundaciones en el sector que afectarían la estructura una vez construida y la seguridad de los usuarios del parque a futuro.

Conclusiones

Las situaciones detectadas, tienen su origen en la ausencia de mecanismos de control y planificación en el otorgamiento de recursos para el financiamiento de los proyectos evaluados por parte de la Vicepresidencia de la República, toda vez que fue entregada a cada Alcaldía una cantidad importante de recursos sin asegurarse que dicha inversión estuviera protegida con los estudios técnicos mínimos para la ejecución de los proyectos, así como, debilidades en la formulación del proyecto por parte de las Alcaldías, dado que, propusieron al Ejecutivo Nacional, inversiones en obras que no contaban con los estudios preliminares correspondientes que determinarían su factibilidad y sin los permisos mínimos que permitieran su ejecución, por lo cual no se cumplió con la promoción del desarrollo sustentable del colectivo local, aprobado en tales propuestas.

Cabe destacar, que de acuerdo a la revisión preliminar efectuada a los proyectos de desarrollo endógeno presentados por otras entidades municipales que se encuentran en proceso de evaluación por parte de esta Contraloría General, así como a los evaluados en el ejercicio anterior, se observa que prevalecen las mismas situaciones relacionadas con: la ejecución de obras sin la permisología, asignación de recursos por parte del Ejecutivo Nacional sin proyectos, aprobación de propuestas sin estudios técnicos de factibilidad y la afectación de recursos naturales sin la autorización del Ministerio del Ambiente.

Recomendaciones

- Crear los mecanismos de control necesarios que permitan verificar su factibilidad antes de suscribir convenios que impliquen el financiamiento de proyectos estratégicos para el desarrollo municipal, estableciendo estrictos parámetros de selección y control sobre las propuestas que presenten las Entidades, a los fines de aprobar proyectos que protejan la inversión de la República y fortalezcan la política de acercamiento del Poder Ejecutivo a las autoridades locales cuyo fin es coadyuvar con el desarrollo de la colectividad.
- Se insta a las máximas autoridades municipales, a tomar las medidas necesarias para que antes de proceder a la inversión de recursos del Estado, se asegure de contar con los estudios preliminares y de factibilidad de proyectos, mediante una adecuada planificación y programación de los mismos y una eficiente y oportuna ejecución del presupuesto de gastos, a los fines de que las obras se ejecuten en los términos propuestos y en los lapsos previstos con base a la normativa que lo regula, a los fines de garantizar la correcta inversión de la República.
- Dado el pronunciamiento del Ente Rector en Materia de Salud, a través del Instituto de Biomedicina, organismo con basta experiencia en lepra y leishmaniasis, esta Contraloría General de la República, recomienda no continuar con la construcción del Complejo Turístico Recreacional “Parque Zoobotánico El Ingenio” en la zona, toda vez que el mismo señala entre otras, que: el citado parque se encuentra situado en una de las zonas endémicas para leishmaniasis más activas del país. Destacándose el municipio Zamora como uno de los más activos y la importancia que tienen los casos provenientes del sector “El Ingenio” en el número total de casos por año. Que la gran afluencia de visitantes sin exposición previa a la enfermedad incrementará en gran medida la incidencia que se observa actualmente en el área. El combate del vector es muy difícil por ser de hábitos selváticos y no es posible su erradicación mediante la fumigación de un área, porque aparte de no ser efectivo, representaría riesgos ecológicos importantes.

PLAN EXCEPCIONAL DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL PARA LA INSTALACIÓN DE PLANTAS PROCESADORAS DE MAÍZ, LECHE, INYECCIÓN DE PLÁSTICO, AUTOPARTES Y MÓDULOS PARA CAVAS DE ENFRIAMIENTO EN LOS NÚCLEOS DE DESARROLLO ENDÓGENO

El Ejecutivo Nacional, aprobó en Consejo de Ministros, el Decreto N° 4.296 de fecha 20-02-2006 (Gaceta Oficial N° 38.395 del 10-03-2006), que contiene el “Plan Excepcional de Desarrollo Económico y Social para la Construcción de Infraestructura de las Plantas Procesadoras de Maíz, Leche, Inyección de Plástico, Autopartes y Módulos para Cavas de Enfriamiento en los Núcleos de Desarrollo Endógeno”. Sus objetivos están orientados a garantizar la construcción de obras

de infraestructura física básica, que permita la instalación de una planta industrial de autopartes, 10 procesadoras de maíz, 6 procesadoras de leche, 3 módulos de inyección de plástico y 70 cavas de enfriamiento. Incluye la infraestructura, movimientos de tierras, acueductos, cloacas, drenajes, tratamientos de aguas, electrificación, vialidad, áreas verdes, instalación de sistemas contra incendio, adquirir materiales, mobiliarios y herramientas tecnológicas. La ejecución del plan, según lo dispuesto en el artículo 3° del citado Decreto 4.296, corresponde al Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal (MINEC). Los recursos para llevar a cabo este plan, fueron asignados al organismo ministerial, mediante crédito adicional por Bs.F. 252,55 millones, (Gaceta Oficial N° 38.391 de fecha 06-03-2006), asimismo, el plan contemplaba la adjudicación directa de las operaciones, así como la ejecución de las mismas, en un plazo de 180 días hábiles (del 10-03-2006 al 27-11-2006), de conformidad con lo establecido en el artículo 88, numeral 9 del Decreto con Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones (LL), Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001.

Este Organismo Contralor, realizó una actuación dirigida a evaluar las operaciones relativas a la ejecución del referido plan la cual se orientó al análisis de 219 expedientes contentivos de los documentos que sustentaron los procesos de selección, contratación, pagos, control y seguimiento, inherentes a la adquisición de bienes, construcción de obras y contratación de servicios en el marco de dicho plan; asimismo, hacia la verificación de la legalidad y sinceridad de los presupuestos de obras aprobados por el MINEC, durante el ejercicio económico financiero 2006, 2007 y primer trimestre de 2008; e igualmente, a la inspección in situ de las 8 plantas inauguradas desde el mes de abril de 2007 hasta marzo de 2008.

Observaciones relevantes

De los recursos asignados al citado Plan Excepcional, el MINEC, al 31-12-2006, ejecutó financieramente 55,83% de los créditos asignados y físicamente el 40,00%, inaugurándose 8 de las 20 plantas que debían instalarse, las cuales presentaron fallas en su construcción, máquinas que no fueron instaladas y líneas de producción inoperativas, por lo que no se contribuyó al desarrollo integral de la población previsto en los objetivos y estrategias del plan en referencia, en razón de debilidades en el sistema de control interno e inobservancia de instrumentos legales y sublegales, lo cual se señala a continuación:

De las 20 plantas que debieron estar concluidas en el lapso de 180 días hábiles establecido en el artículo 2 del Decreto N° 4.296 que aprueba el Plan Excepcional, fueron inauguradas 8 (4 de leche, 2 de maíz y 2 de plástico), en fechas posteriores al referido lapso, lo que representa un 40,00% de la meta prevista inicialmente.

Como resultado de la inspección de las 8 plantas inauguradas se determinó que existen áreas de producción que no han sido puestas en funcionamiento y otras están siendo subutilizadas; además, se constató la existencia de maquinarias no operativas (máquinas no calibradas, instrumentos dañados, fallas en el sistema electrónico) y a la intemperie, así como derrames de aguas servidas.

En las plantas de leche ubicadas en los estados Anzoátegui y Zulia, se constataron fallas de calidad en el pavimento asfáltico colocado, toda vez que el mismo presenta un alto grado de disgregación y hundimientos (baches), en gran parte de la vialidad existente. Asimismo, en la planta de leche del estado Zulia, se evidenció el avanzado deterioro de las láminas de techo (cielo raso), debido a los efectos producidos por las altas temperaturas y la humedad constante en la zona.

No se evidenciaron los mecanismos de concurso privado o consulta de precios, así como de actos motivados que justificaran la realización del procedimiento de adjudicación directa para la selección de empresas y cooperativas, con quienes el MINEC suscribió contratos, órdenes de compra y servicios al 23-02-2007, por un total de Bs.F. 286,13 millones (Bs.F. 258,85 millones corresponden a contratos de obras, inspección, servicios, adquisición, órdenes de compra y servicios de la Fase 1 y Bs.F. 27,28 millones, por concepto de otros servicios contratados de la Fase 2). Al respecto, el artículo 6 del Decreto N° 4.296 dispone que las adjudicaciones directas se realizarán de conformidad con los mecanismos previstos en el Reglamento Parcial del Decreto de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones, (Gaceta Oficial N° 38.313 del 14-11-2005), y que la máxima autoridad del ente contratante velará para que las mismas se otorguen a los mejores oferentes.

Se constató la adquisición de bienes y contratación de servicios, por Bs.F. 9,12 millones, con cargo a los recursos del Plan Excepcional, que no están directamente relacionados con el objeto del mismo referido a "...garantizar la construcción de obras de infraestructura física, que permitan la instalación de Plantas Industriales...", según lo establecido en el artículo 1° del Decreto N° 4.296, sino que están dirigidos a la operatividad interna del MINEC. Asimismo, se efectuaron pagos por concepto de anticipos por Bs.F. 77,30 millones, para ejecutar contratos cuyos proyectos no estaban certificados, de los cuales recuperó Bs.F. 31,35 millones, aun cuando buena parte de las fianzas se encontraban prescritas.

Se efectuó un pago a una empresa por Bs.F. 488,39 mil, equivalente a 40,80% del monto del contrato N° MINEP/PE/PI/PA-2006-001 de fecha 31-03-2006, por concepto de Elaboración

del Proyecto de Infraestructura de la Planta de Autopartes, no obstante, que el contrato no contemplaba el pago por tal concepto. Al respecto, el artículo 38 de la LOCGRSNCF, establece que el sistema de control interno que se implante en los entes y organismos debe garantizar que antes de proceder a realizar pagos, éstos se realicen para cumplir compromisos ciertos y debidamente comprobados.

Se efectuaron pagos a 2 personas naturales por Bs.F. 20.420,00 y Bs.F. 12.500,00 por concepto de “Elaboración de Proyecto de Plantas Procesadoras de Leche” y Proyecto Integral de Módulos para Cavas Fijas”, sin evidencia que el MINEC haya recibido la contraprestación por los servicios contratados, contrario a lo establecido en el artículo 38 de la LOCGRSNCF, que señala la obligación de los entes y organismos, de garantizar que antes de proceder a realizar pagos, los responsables se aseguren del cumplimiento de los requisitos siguientes: “...Que se realicen para cumplir compromisos ciertos y debidamente comprobados, salvo que correspondan a pagos de anticipo a contratistas...”.

42 contratos de obras suscritos correspondientes a la Fase 1, contemplan una cláusula mediante la cual, las empresas contratistas declaran conocer el lugar donde se realizará la obra, los planos y especificaciones técnicas. Sin embargo, en las 27 actas de paralización que se encontraron archivadas (suscritas en su mayoría uno o dos días después de la firma de las actas de inicio), las causales están referidas a que dichas empresas no contaban con los “proyectos certificados”, situación que se corrobora en las distintas comunicaciones remitidas por las contratistas al MINEC, en atención al hecho de no haber recibido los proyectos o planos debidamente certificados, con el agravante de que a las empresas se le pagaron los respectivos anticipos. Al respecto, el artículo 73 de las Condiciones Generales para la Contratación y Ejecución de Obras (Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario de fecha 16-09-1996), expone que: “El contratista deberá conocer el lugar y las condiciones donde se construirá la obra objeto del contrato, estar en cuenta de todas las circunstancias relativas a los trabajos y haber estudiado cuidadosamente los planos y demás Documentos Técnicos, por lo que se entiende que ha suscrito el contrato con entero conocimiento de todo lo señalado de los inconvenientes que pudieren presentarse... El Contratista no podrá negarse a ejecutar la obra contratada alegando que la desconocía...”.

Conclusiones

Como resultado de la evaluación practicada al Plan Excepcional de Desarrollo Económico y Social para la Instalación de Plantas Industriales se concluye que al 31-12-2006, el MINEC presenta una baja ejecución física y financiera de los recursos asignados, además las construcciones presentaron fallas en su infraestructura, máquinas no instaladas y líneas de producción inope-

rativas, en consecuencia, no se cumplieron los objetivos y estrategias del plan en referencia, a los fines de garantizar el desarrollo integral de la población. Asimismo, los procesos llevados a cabo por el MINEC, para la selección y contratación de las empresas que debían ejecutar las obras así como de los proveedores de bienes y servicios, se realizaron al margen de las disposiciones legales y sublegales que rigen la materia.

Recomendaciones

Con fundamento en lo expuesto, y dada la importancia de las observaciones señaladas, este Organismo Contralor recomendó a la máxima autoridad del Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal, girar las instrucciones que correspondan para lograr el cumplimiento de los objetivos en los programas bajo su responsabilidad; en tal sentido deberá elaborar un plan de acciones correctivas para evitar la recurrencia de las fallas determinadas, a los fines de:

- Garantizar que los procesos relacionados con la adquisición de bienes y contratación de obras y servicios, se realicen de acuerdo con lo previsto en la Ley de Contrataciones Públicas (Gaceta Oficial N° 38.895 del 25-03-2008), en atención a lo establecido en el Decreto N° 4.296 de fecha 20-02-2006, así como el efectivo cumplimiento de los demás instrumentos de carácter legal y sublegal, aplicables a los procedimientos de selección, contratación, pagos, control, seguimiento y evaluación de las operaciones, en procura de la legalidad, transparencia, calidad, economía, competencia, oportunidad y objetividad que deben regir dichos procesos.
- Fortalecer los mecanismos de control interno administrativo de modo que el Ministerio pueda ejercer un control efectivo en todas las fases de las contrataciones de obras y adquisiciones de bienes y servicios, así como en las operaciones derivadas de los mismos, a los fines de evitar la recurrencia de las fallas detectadas.
- Ejercer las acciones legales que correspondan para lograr que las empresas contratistas y proveedores de bienes y servicios, asuman sus responsabilidades y obligaciones que contrajeron con el Ministerio, a los fines de evitar daños al patrimonio público.