

ACTUACIONES ESPECIALES

POLÍTICA HABITACIONAL Y DESARROLLOS URBANÍSTICOS

Dada la importancia que representa para el Estado venezolano el ordenar y regularizar el proceso de tenencia de la tierra ocupada por la población en los asentamientos urbanos populares, la satisfacción progresiva del derecho a la tierra urbana, vivienda y hábitat, dando prioridad a las familias en condición de vulnerabilidad social, consolidando los asentamientos urbanos populares ya existentes, de manera digna, equitativa y sostenible, además de garantizar la participación, articulación e integración de las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, entre estas, los Comités de Tierra Urbana (CTU), Centros de Participación para la Transformación del Hábitat (CPTH) y los Consejos Comunales (CC), con el objeto de ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social, este Organismo Contralor, fundamentado en la magnitud de los recursos asignados a los convenios y proyectos orientados a ese fin, formuló dentro de los lineamientos para la planificación de las actuaciones de control para el ejercicio 2009, el área de Participación Ciudadana, a cuyos efectos, programó su gestión de control realizando 15 actuaciones, todas auditorías operativas, orientadas a evaluar la gestión y administración de los recursos otorgados por el Estado a las asociaciones comunitarias, de las cuales 7 se efectuaron en los CTU, 2 de los CPTH y 6 en los CC.

Evalúandose 9 convenios suscritos durante los años 2005 y 2006, por el extinto Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y el Hábitat (MPPVH), actual Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda (MPPOPV), y los CTU: “El Oasis”, “Rodrigo de Triana”, “Paso Real 2000”, “Las Adjuntas”, “Brisas de Turumo”, “India Urquia” y “Guaruto”, así como los CPTH: “Los Curos” y “La Mora Zona Norte”; todos relacionados con la construcción, sustitución y reparación de 4.286 viviendas, y el mejoramiento del hábitat, en el marco de la Misión Hábitat, para lo cual el MPPVH les asignó recursos por Bs.F. 113,97 millones y transfirió conjuntamente con el Servicio Autónomo Fondo Nacional de

los Consejos Comunales (SAFONACC) Bs.F. 55,61 millones, de éstos se ejecutaron Bs.F. 51,85 millones.

Por otra parte, se analizaron 6 proyectos correspondientes a los siguientes Consejos Comunales: “Brisas de la Playa”, “Residencias Hornos de Cal”, “Colinas de San Miguel”, “Los Naranjos”, “Enlace” y “24 de junio”; cuyos recursos, Bs.F. 10,95 millones, fueron asignados y transferidos en su totalidad por el SAFONACC, de los cuales los CC ejecutaron 73,77%, (Bs.F. 8,07 millones), en la construcción de 186 viviendas y recuperación de 38, así como la reparación de 2 ascensores, y la electrificación y rehabilitación de tuberías, aceras y bateas en las comunidades.

A continuación se señalan, desagregados por asociaciones comunitarias evaluadas, los aspectos más relevantes de los resultados obtenidos.

COMITÉS DE TIERRAS URBANAS (CTU) Y CENTROS DE PARTICIPACIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN Y EL HÁBITAT (CPTH)

El MPPVH efectuó desembolsos por Bs.F. 4,26 millones al CPTH “Los Curos”, sin la suscripción del respectivo convenio, contraviniendo lo establecido en el artículo 54 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (Gaceta Oficial N° 38.198 del 31-05-05), que expresa “Ningún pago puede ser ordenado sino para pagar obligaciones validamente contraídas (...)”. Lo expuesto, evidencia falta de control y seguimiento por parte del Ministerio, en lo que respecta a la entrega de los recursos, e igualmente, va en contra de los principios constitucionales de transparencia, legalidad, responsabilidad y honestidad, máxime si tomamos en cuenta la magnitud de los recursos otorgados, sin existir las garantías necesarias para respaldarlos.

En lo concerniente al resto de las referidas organizaciones comunitarias, se determinó que el MPPVH suscribió los respectivos convenios, sin exigir el registro de éstas en el Registro Mercantil o Civil correspondiente, y en la Red de Información y Comunicación de Vivienda y Hábitat; como lo prevé el artículo 93 de la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (Gaceta Oficial N° 38.204 del 08-06-05), cuando señala que las asociaciones comunitarias podrán “(...) planificar y realizar proyectos relativos a sus necesidades de vivienda y hábitat, siempre y

cuando estén debidamente registradas ante el Registro Mercantil o Civil correspondiente y en la Red de Información y Comunicación de Vivienda y Hábitat”. Tal situación pone de manifiesto inobservancia por parte del ministerio de velar por el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la precitada Ley, como se estipula en los convenios. Igualmente, evidencia fallas de control interno en el manejo de los recursos del Estado, en virtud de que se le otorgaron fondos a esos CTU, sin que hubieren cumplido con dichos requisitos, los cuales son necesarios para que estas organizaciones comunitarias adquieran la personalidad jurídica correspondiente, y por ende la capacidad suficiente para contraer obligaciones y realizar actividades que generan plena responsabilidad jurídica, frente a sí mismos y con terceros; todo ello con la finalidad de garantizar la correcta y sana administración de los recursos públicos.

- Del total de recursos otorgados a las mencionadas asociaciones comunitarias, Bs.F. 55,61 millones, éstas presentaron comprobantes justificativos por Bs.F. 51,47 millones, es decir, faltan por rendir Bs.F. 4,14 millones. Adicionalmente, entre dichos comprobantes, se evidenciaron documentos que no son suficientes para determinar la legalidad y sinceridad del gasto efectuado por Bs.F. 13,64 millones, entre ellos: vouchers de cheques sin los soportes correspondientes; recibos de caja chica y de pagos, sin identificación del gasto; facturas y recibos que no presentan como anexo informe detallado de las actividades realizadas; facturas que no cumplen con los requisitos mínimos de emisión establecidos en la Resolución N° 320 del 28-12-99, (Gaceta Oficial N° 36.859 del 29-12-99), así como en la Providencia N° SNAT/2003/1.677 del 14-03-03, (Gaceta Oficial N° 37.677 del 25-04-03), ambas del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria. Por otra parte, se observaron comprobantes por Bs.F. 2,97 millones, cuyos conceptos no estaban previstos en los convenios que de manera expresa señalan: “Estos recursos sólo podrán ser destinados a la realización de las actividades orientadas al logro del objeto del presente convenio”.

En este sentido, los artículos 51 y 52 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-01, indican: “(...) La rendición de cuentas implica la obligación de demostrar formal y materialmente la correcta administración, manejo o custodia de los recursos”; y “Quienes administren, manejen o custodien

recursos de cualquier tipo afectados al cumplimiento de finalidades de interés público provenientes de los entes y organismos (...) en la forma de transferencia, subsidios, aportes, contribuciones o alguna otra modalidad similar, están obligados a establecer un sistema de control interno y a rendir cuenta de las operaciones y resultados de su gestión (...)", respectivamente. Lo expuesto, no le permite a los CTU rendir cuenta de forma clara y transparente de la totalidad de los recursos que le fueron concedidos, ante el colectivo que los eligió, así como ante los organismos públicos con competencia en la materia que pudieran solicitar dicha rendición.

- En el MPPVH y en la Unidad Operativa de Ejecución de los CTU y CPTH, no hay evidencia de los informes mensuales de los gastos efectuados por las referidas asociaciones comunitarias, ni de los informes físicos financieros de la ejecución del 80% de los recursos por Bs.F. 55,61 millones, otorgados por el Ministerio, avalados por el ingeniero inspector o supervisor designado para tal efecto, aspectos que contravienen lo establecido en los convenios: "(...) Para la transferencia de los sucesivos desembolsos "EL MINISTERIO" solicitará al "CTU" el Plan de Gastos y el informe físico financiero de la ejecución del ochenta por ciento (80%) del desembolso anterior, el cual deberá estar conformado por el ingeniero inspector o supervisor designado al efecto" y "A los efectos del seguimiento y evaluación de los recursos entregados, el "CTU" presentará informes mensuales con toda la relación de gastos a El MINISTERIO". Tales circunstancias reflejan falta de supervisión y control por parte del Ministerio como garante de los recursos del estado, toda vez que no ha velado por el estricto cumplimiento de los convenios, situación que no garantiza la calidad y cantidad de los trabajos y va en detrimento de la comunidad.
- Los CTU y CPTH lograron alcanzar 14,09% de las metas previstas en los 9 convenios, con una inversión de 93,23% de los fondos recibidos por esas organizaciones comunitarias; en consecuencia, estaba pendiente por ejecutar 85,91% de las viviendas nuevas, sustituciones y mejoras proyectadas, debido, entre otros, a la falta de aportes por razones de índole presupuestaria; para algunos, los recursos se limitaron al anticipo acordado; así como por fallas de control interno.

En efecto, fueron terminadas 604 viviendas, que representa 14,09%

de las 4.286 propuestas como meta en los desarrollos objeto de evaluación o inspección. De éstos, cabe referir las organizaciones comunitarias con mayor grado de incumplimiento: CPTH “Los Curos” dado que transcurrido 2 años de la entrega del anticipo por Bs.F. 4,26 millones, no había iniciado las 1.070 viviendas previstas en el convenio; CPTH “La Mora Zona Norte” con una inversión de Bs.F. 4,98 millones, 69,08% de los recursos otorgados, terminó 88 viviendas, 12,57% de las 700 fijadas como meta; CTU “El Oasis” con 97,79% de recursos con cargo al anticipo por Bs.F. 1,24 millones, ejecutó 41 viviendas, 13,67% de las 300 programadas; CTU “Rodrigo de Triana” con Bs.F. 4,93 millones, 93,38 % del total otorgado, ejecutó 37 viviendas, 13,91% de las 266 previstas; el CTU “Altos de las Adjuntas” con 99,49% de los recursos otorgados como anticipo, Bs.F. 8,20 millones, ejecutó 80 viviendas, 30,77% de la meta; el CTU “Brisas de Turumo” con 100,00% de los recursos otorgados, Bs.F. 12,07 millones, terminó 229 viviendas, 53,88% de las 425 programadas; el CTU “Paso Real 2000”, terminó 129 viviendas, 16,23% de las 795 programadas, utilizando en su totalidad los recursos otorgados por Bs.F. 12,90 millones; los CTU “India Urquia” y “Guaruto” invirtieron la totalidad de los anticipos otorgados Bs.F. 2,33 millones y Bs.F. 1,24 millones, respectivamente, y no demostraron el avance de ejecución de las metas propuestas.

- Las obras objeto de los proyectos, según los convenios, en su mayoría presentan deficiencias en lo que respecta a su ejecución física y calidad de los trabajos; siendo evidentes obras paralizadas e inconclusas, así como fallas estructurales producto de la falta de supervisión, seguimiento y control que le compete ejercer al MPPVH, según lo previsto en los referidos convenios.

Recomendaciones

- En atención al tiempo transcurrido desde la fecha de suscripción de los referidos convenios, así como el volumen de recursos desembolsados, se estima necesario que el MPPOPV, solicite con carácter de urgencia a la Coordinación Nacional de la Unidad Operativa de Ejecución de los CTU y CPTH, información actualizada acerca de la ejecución y/o reprogramación del objeto de dichos convenios, a los fines de tomar la decisión que corresponda.
- Igualmente, exigir a la citada Coordinación, que ejerza efectivo

control y supervisión de todos los actos o acciones que se deriven de la asignación y ejecución de los recursos otorgados a tales asociaciones comunitarias, de conformidad con las funciones que le han sido asignadas, a fin de garantizar la correcta administración de los mismos.

- Fortalecer el sistema de control y seguimiento, orientado a corregir las fallas de los procedimientos administrativos e incumplimiento de los convenios, con el fin de evitar la recurrencia de los hallazgos determinados, y lograr mejor aprovechamiento de los fondos públicos, máxime que a la fecha de las actuaciones, faltaba por entregar buena parte de los recursos asignados a los convenios objeto de evaluación.
- El Ministerio, conjuntamente con las asociaciones comunitarias, debe efectuar los trámites correspondientes a los fines de exigir la documentación justificativa de gastos por Bs.F. 4,14 millones y la demostración efectiva de gastos por Bs.F. 13,64 millones, cuyos soportes no son suficientes para determinar la legalidad y sinceridad de los mismos.

CONSEJOS COMUNALES

- De la evaluación efectuada a la administración de los recursos otorgados a 6 Consejos Comunales, así como a la ejecución de sus proyectos, no se evidenciaron los documentos en los cuales se establezcan las condiciones que regulen el uso de los fondos asignados a dichos CC, así como las obligaciones tanto de éstos como del Estado. Al respecto, este Organismo Contralor ha venido recomendando a los Ministros del Poder Popular, la suscripción de convenios con estas asociaciones comunitarias. Esta situación, representa una limitación a los fines de la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos que le compete a esta Contraloría General. Igualmente, no se evidenció documentación relacionada con la verificación técnica de los proyectos de las asociaciones comunitarias, por parte de la Coordinación de Proyectos de la Fundación para el Desarrollo y Promoción del Poder Popular (FUNDACOMUNAL), según procedimiento descrito en el Oficio N°. DH 0000044 del 24-03-08, emanado de la citada dependencia; no obstante, el Estado les otorgó recursos por Bs.F. 10,95 millones, Lo descrito impide conocer si los proyectos presentados cumplen con los requerimientos necesarios para su financiamiento.

- En la evaluación de los recursos otorgados por el Estado a las asociaciones Comunitarias “Brisas de la Playa” y “Colinas de San Miguel”, surgieron algunas limitaciones que incidieron en el cumplimiento de los objetivos propuestos en la actuación, e impidieron a este Organismo Contralor determinar si con tales recursos se materializó la ejecución de los proyectos de viviendas y electrificación a las comunidades; entre éstas, falta de documentos soportes de los gastos efectuados por Bs.F. 939,20 mil, lo que representa el 74% del total otorgado.
- Los CC “Residencias Hornos de Cal”, “Los Naranjos”, “Enlace” y “24 de junio, percibieron recursos por Bs.F. 9,88 millones, de los cuales habían ejecutado Bs.F. 7,00 millones, (70,85%). De la revisión y análisis efectuado a los soportes que conforman los gastos efectuados, se determinó que el CC “Enlace” realizó pagos por Bs.F. 16.901,05, por conceptos no vinculados con el desarrollo del proyecto y el CC “Hornos de Cal” efectuó pagos por Bs.F. 20.752,69, cuyas facturas y recibos no reúnen los requisitos mínimos de emisión establecidos en la Resolución N° 320 de fecha 28-12-99, en concordancia con la Providencia N° SNAT72003/1677 del 14-03-03, ambas citadas; situación que demuestra falta de instrucciones acerca del manejo de los fondos y la justificación de dichos gastos, e incide en la materialización de dicho proyecto.
- Los Consejos Comunales “Los Naranjos” y “Residencias Hornos de Cal”, no cumplieron con el objeto de los proyectos: mejoramiento del alumbrado público Sector Los Naranjos, la Fría, Municipio García de Hevia y reparación de dos ascensores de la Torre C, de las residencias, ubicadas en la Avenida Leonardo Ruiz Pineda, en San Agustín del Sur, Distrito Capital, respectivamente; e invirtieron 100,00% de los recursos otorgados por Bs.F. 60.000,00.

Recomendaciones

- El Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Hábitat, debe implementar instrumentos en los cuales se establezcan condiciones que regulen el uso de los fondos asignados a los Consejos Comunales, así como, las obligaciones y responsabilidades tanto de la comunidad como del Estado, a cuyos efectos, se ratifica la recomendación efectuada en el año 2007 a los Ministros del Poder Popular, en cuanto a la suscripción de convenios con estas asociaciones comunitarias.

- El Servicio Autónomo Fondo Nacional de los Consejos Comunales (SAFONACC), antes de proceder al desembolso de los recursos, debe comprobar que los proyectos comunitarios hayan sido objeto de verificación técnica, por parte de la Dirección de Coordinación de Proyecto de FUNDACOMUNAL.
- El SAFONACC debe exigir a los Consejos Comunales “Brisas de la Playa” y “Colinas de San Miguel”, la rendición de los documentos soportes de los gastos e inversiones, por Bs.F. 939,20 mil, así como, requerir información acerca de la ejecución de los proyectos bajo su responsabilidad que fueron objeto del otorgamiento de recursos por parte del Estado.
- El SAFONACC debe continuar con el Plan denominado “El Pueblo Rinde Cuentas al Pueblo”, con el objeto de que los Consejos Comunales cumplan con la rendición de cuentas y registro contable de las operaciones, de conformidad con lo establecido en los artículos 5, 22 y 27 de la Ley de los Consejos Comunales (Gaceta Oficial Extraordinario N° 5.806 del 10-04-06), y suministrarles las herramientas necesarias para el desarrollo y culminación de los proyectos orientados a responder las necesidades y aspiraciones de las comunidades.