

## DIRECCIÓN DE CONTROL DEL SECTOR DESARROLLO SOCIAL

### **INSTITUTO AUTÓNOMO CAJA DE TRABAJO PENITENCIARIO (IACTP)**

#### EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE COOPERATIVAS PENITENCIARIAS

El Instituto Autónomo Caja de Trabajo Penitenciario (IACTP), tiene personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del Tesoro Nacional, adscrito al Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia (MPPRIJ), integrado a la estructura general del Estado, es decir, forma parte de los entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales, por tanto sujeto al control de este máximo Órgano Contralor de conformidad con lo previsto en el artículo 9, numeral 6 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF) Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001, ello sin perjuicio del control que le corresponde ejercer a su órgano de control fiscal interno. Fue creado por el Presidente de la República según Decreto N° 34 de fecha 26-09-1953 (Gaceta Oficial N° 24.254 de fecha 30-09-53) fue reorganizado mediante Decreto N° 546 del 16-01-59 (Gaceta Oficial N° 25.867 de fecha 20-01-59). El objeto del Instituto Autónomo Caja de Trabajo Penitenciario, de acuerdo con lo establecido en artículo 2 del Decreto de Reorganización citado es “la organización y fomento del trabajo agropecuario, industrial y artesanal, en los establecimientos penitenciarios y carcelarios y en los correccionales para vagos y maleantes, con fines de educación y labor-terapia, la creación y administración, en dichos establecimientos, de expendedurías de artículos cuyos consumo está permitido dentro de los mismos”. Según el artículo 3 del Decreto de Reorganización, su Patrimonio está constituido por todos los bienes muebles e inmuebles propiedad del IACTP, por el valor de los frutos y productos que se obtengan de las actividades a que se refiere el artículo 2 ya citado. En fecha 28 de octubre de 2003, fue suscrito el Convenio de Asistencia Económica no reembolsable entre el Fondo Autónomo para Proyectos con Fines Sociales (creado por BANDES) y el Ministerio de Interior y Justicia, actual Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia (MPPRIJ), para la ejecución del Programa de Cooperativas Penitenciarias por el Instituto Autónomo Caja de Trabajo Penitenciario (IACTP), con el objeto de suministrar los recursos económicos, destinados al programa de Cooperativas Penitenciarias. El Programa tendría presencia en casi todo el territorio nacional, mediante todos los Centros Penitenciarios del País, y se haría extensivo a todos los internos e internas y sus familiares directos. Se estimó que el referido Programa contaría con un aporte económico inicial de Bs.F. 2,00 millones los cuales serían proporcionados por el BANDES a través del referido Convenio distribuido, en los distintos Centros Penitenciarios.

El Instituto Autónomo Caja de Trabajo celebró el Contrato de Fideicomiso de Administración e Inversión N° 21575 con el Banco Industrial de Venezuela (BIV) el cual quedó autenticado en fecha 11-12-2003, bajo el N° 45 tomo XVI de la Notaría Interna del Grupo Financiero Banco Industrial de Venezuela.

El objeto del Fideicomiso era conformar el Fondo Fiduciario Inicial, el cual estaba destinado a efectuar los pagos que solicitara el Fideicomitente o quien expresamente éste designara relacionado con la ejecución del Programa de Cooperativas Penitenciarias del Fideicomitente, la finalidad del mismo era la administración e inversión de las cantidades que conformaban el Fondo Fiduciario, en términos de liquidación de créditos, a través de la actividades del Ente de Ejecución.

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

La actuación se orientó a evaluar selectivamente el destino dado a los recursos del Convenio de Asistencia Económica no reembolsable suscrito entre el Fondo Autónomo para Proyectos con Fines Sociales creado por el BANDES y el Ministerio de Interior y Justicia, actual Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia (MPPRIJ), otorgados al Instituto Autónomo Caja de Trabajo Penitenciario (IACTP) para la ejecución del Programa de Cooperativas Penitenciarias, durante el período comprendido entre los ejercicios fiscales 2003 y 2004.

### **Observaciones relevantes**

Se observó que en el Presupuesto de Ingresos y Gastos y en las ejecuciones presupuestarias trimestrales para el año 2004, del IACTP no fueron incorporados los recursos para financiar el “Programa de Cooperativas Penitenciarias” ni se refleja su aplicación presupuestaria, aún cuando el Convenio suscrito para tales fines, presenta una fecha de celebración anterior al año 2004, a saber, el 28-10-2003. Con relación a la no incorporación de los recursos en el Presupuesto, tenemos que el artículo 12 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta Oficial. N° 37.606 del 09-01-2003 establece que Los presupuestos públicos comprenderán todos los ingresos y todos los gastos, así como las operaciones de financiamiento sin compensaciones entre sí, para el correspondiente ejercicio económico financiero. En concordancia, el artículo 33 *eiusdem* señala que Los presupuestos públicos de los entes descentralizados funcionalmente comprenderán sus ingresos, gastos y financiamientos. Los presupuestos de ingresos incluirán todos aquellos que se han de recaudar durante el ejercicio. De allí que, como los recursos otorgados por el BANDES para el Convenio de Asistencia Económica no reembolsable, suscrito entre el Fondo Autónomo para

Proyectos con Fines Sociales y el MPPRIJ, constituyen una nueva fuente de financiamiento que no fue prevista en el presupuesto del Instituto para el 2004, debió habersele dado respaldo presupuestario a esa nueva disponibilidad financiera a través del mecanismo que al efecto establecían las normas aplicables. Al respecto la vía legal sería la de una modificación presupuestaria como consecuencia de la incorporación de un nuevo proyecto, con base en lo establecido en los artículos 115 y 116 del Reglamento N° 1 de la LOAFSP (Gaceta Oficial N° 5.592 Extraordinario del 27-06-2002) sobre el Sistema Presupuestario, vigente para el período fiscal 2004, referidos a la justificación de las modificaciones presupuestarias y los trámites que conllevan. La falta de inclusión y registros presupuestarios de estos recursos obedece a debilidades en el sistema de control interno del Instituto, relacionadas, por un lado, con la inexistencia de normativa interna y ejercicio de una efectiva supervisión sobre el registro, ejecución y control del ingreso de los recursos destinados a la ejecución de programas extraordinarios, y por el otro, con la ausencia de información periódica a las máximas autoridades por parte del funcionario responsable y garante de la administración de los recursos destinados al Programa de Cooperativas Penitenciarias, obligación prevista en el artículo 9, numeral 6 del Reglamento N° 1 de la LOAFSP. Consecuentemente, esta situación no permite conocer con exactitud la situación financiera y presupuestaria real de los recursos recibidos y ejecutados por el Instituto, y, por consiguiente, no existe garantía de que tales recursos se administraron de manera adecuada, transparente y eficiente para el logro de los objetivos previstos en el Programa objeto de análisis. No obstante, que los recursos que ingresaron a las cuentas del Instituto para la ejecución del Programa de Cooperativas Penitenciarias, no se incorporaron en el Presupuesto de Ingresos y Gastos 2004, tal como se expuso en la observación precedente, se constató que el Instituto contrajo compromisos financieros por Bs.F. 1,84 millones. Relacionado con este particular, el artículo 314 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) establece que no se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto. Asimismo, el artículo 49 de la LOAFSP, prevé que no se podrán adquirir compromisos para los cuales no existan créditos presupuestarios, ni disponer de créditos para una finalidad distinta a la prevista, y por otra parte, el artículo 54 *eiusdem*, establece que ningún pago puede ser ordenado sino para pagar obligaciones válidamente contraídas. Esta situación, se originó debido a que los administradores de los recursos del Programa de Cooperativas, contrajeron compromisos financieros, sin considerar la normativa legal vigente y aplicable en materia presupuestaria, lo que se constituye en una actitud poco diligente en el manejo de los recursos asignados; además, las máximas autoridades del Instituto, no han implantado un sistema de control interno que permita a los funcionarios

responsables verificar antes de proceder a realizar pagos, que el gasto esté correctamente imputado y que cuente con disponibilidad presupuestaria. Consecuentemente, se usaron fondos sin el debido registro, ejecución ni control presupuestario.

El Instituto realizó diversas adquisiciones por un total de Bs.F. 1,16 millones, para el año 2004 por concepto de equipos de panadería y equipos para expendio de comida, para ser asignados a distintos Centros Penitenciarios del país, se realizaron por Adjudicación Directa, aún cuando el artículo 87 de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 del 13-11-2001) establece que se puede proceder por Adjudicación Directa, en el caso de adquisición de bienes o contratación de servicios, si el contrato a ser otorgado es por un precio estimado de hasta un mil cien unidades tributarias (1.100 UT). Por su parte, el artículo 61 *eiusdem* establece que debe procederse por Licitación General en el caso de adquisición de bienes o contratación de servicios, si el contrato a ser otorgado es por un monto estimado superior a once mil unidades tributarias (11.000 UT). El valor de la unidad tributaria, para el ejercicio fiscal 2004, durante el cual se realizaron las mencionadas adquisiciones y obras (Gaceta Oficial N° 37.877 del 11-02-2004) era de Bs.F. 24,70. Tales adquisiciones, fueron por conceptos similares y con pagos consecutivos durante los meses de febrero, marzo y abril de 2004, y el monto total de las adquisiciones dividido entre el valor de la unidad tributaria, representó un total de 44.647 UT, monto superior al establecido por la Ley para proceder por adjudicación directa y dentro de los parámetros para proceder por licitación general. De manera tal que la máxima autoridad del Instituto no consideró las condiciones que deben estar presentes para proceder al suministro de bienes por vía de adjudicación directa independientemente del monto de la contratación. Como consecuencia, el IACTP no propició la participación de un mayor número de empresas contratistas para promover una sana competencia entre éstas, y así poder seleccionar, previo análisis comparativo de los aspectos legales, técnicos y económico-financieros, a la empresa contratista, que en cada caso, ofreciera las mayores ventajas en cuanto a precios, calidad y oportunidad de entrega de los equipos adquiridos y de las obras realizadas.

Del análisis practicado a los pagos del Instituto a las empresas Constructora, para el año 2004, se determinó la existencia de 13 órdenes de pagos por Bs.F. 177,59 mil y 9 órdenes de pagos Bs.F. 193,16 mil, fundamentados en actos motivados para el otorgamiento de la buena pro, no encontrándose evidencia de la suscripción de los respectivos contratos u órdenes de servicio, ni valuaciones, ni actas de inicio y finalización, ni informes de recepción de las obras por parte del representante del Centro Penitenciario ni plan excepcional de desarrollo económico y social que se utilizó como fundamento para proceder por adjudicación directa.

Al respecto, el artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno (Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97), señalan que todas las operaciones presupuestarias y financieras deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa. En concordancia con lo previsto en el artículo 38 de la LCGRSNCF, donde se establece que el sistema de control interno que se implante en los entes y organismos, deberá garantizar que antes de proceder a la adquisición de bienes y servicios o a la elaboración de otros contratos que impliquen compromisos financieros, los responsables deben considerar que se hayan previstos las garantías necesarias y suficientes para responder por las obligaciones que ha de asumir el contratista y igualmente, deberá garantizar que antes de proceder a realizar el pagos, los responsables se aseguren que se realicen para cumplir compromisos ciertos y debidamente comprobados. La referida situación, obedece a la carencia de controles internos y a la falta de supervisión por parte del responsable de la ejecución del Programa de Cooperativas, lo que conllevó a que no se establecieran las responsabilidades de las partes ni se previeran las garantías necesarias y suficientes por parte de las empresas para responder ante el Instituto por los compromisos asumidos.

### **Conclusiones**

De los resultados obtenidos de la actuación practicada en el Instituto Autónomo Caja de Trabajo Penitenciario (IACTP), vinculada con la evaluación del destino dado a los recursos otorgados al Instituto para la ejecución del Programa de Cooperativas Penitenciarias, durante los años 2003 y 2004, que existen situaciones no ajustadas ni a las disposiciones contenidas en el Convenio de Asistencia Económica no reembolsable suscrito entre el Fondo Autónomo para Proyectos con Fines Sociales (creado por BANDES) y el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia, ni al Contrato de Fideicomiso de Administración e Inversión suscrito entre el Instituto y el Banco Industrial de Venezuela (BIV), ni a las disposiciones legales y sublegales en materia presupuestaria y de licitaciones públicas, por cuanto en el Instituto no incorporo en el Presupuesto de Ingresos y Gastos ni en las ejecuciones presupuestarias trimestrales para el año 2004 los recursos para financiar el “Programa de Cooperativas Penitenciarias”, sin embargo el Instituto contrajo compromisos financieros; por otra parte, se emplearon para pagos relacionados con el Programa de Cooperativas recursos provenientes de una fuente distinta a los recursos destinados para tal fin, así mismo, se obvió el proceso de licitación para adquisiciones de bienes y contratación de obras y servicios y se dedicaron los recursos del Programa citado para el pago de conceptos no vinculados con sus objetivos específicos, tales como la construcción de obras, sin evidencia de la suscripción de los respectivos contratos u órdenes de servicio, ni

valuaciones, ni actas de inicio y finalización, ni informes de recepción de las obras por parte del representante del Centro Penitenciario, y gastos de publicidad y adquisición de equipos y accesorios de computación.

### **Recomendaciones**

Se insta al Director Gerente y demás miembros del Consejo Directivo del Instituto Autónomo Caja de Trabajo Penitenciario (IACTP) a:

- Tomar las medidas pertinentes a los fines de organizar, establecer, mantener y evaluar el sistema de control interno del IACTP, específicamente, en lo relacionado con los aspectos presupuestario y financiero, que permita la administración transparente de los recursos que le sean asignados para la consecución de sus objetivos institucionales.
- Establecer los mecanismos y controles internos para dar estricto cumplimiento a la normativa que regula el proceso de contrataciones públicas para la adquisición de bienes, contratación de obras y servicios por parte del Instituto.