

DIRECCIÓN DE CONTROL DEL SECTOR SERVICIOS

INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA (INAVI)

CONTRATACIÓN DE OBRAS

El Banco Obrero, Instituto Autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio distinto de la República, creado por ley de fecha 30-06-28 (Gaceta Oficial N° 1.746 Extraordinario de fecha 23-05-75) se transformó con el mismo carácter en INAVI, con el propósito de ser un organismo ejecutor y administrador de la política de vivienda de interés social, destinada a atender a la población que el Ejecutivo Nacional califique como sujeta a protección especial en la dotación de vivienda, quedando para ese entonces bajo la tutela del extinto Ministerio de Obras Públicas. Actualmente, el Instituto se encuentra adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat (Gaceta Oficial N° 5.836 Extraordinario de fecha 08-01-2007).

Mediante la Disposición Transitoria Primera, de la Ley de Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, establecida (Gaceta Oficial N° 38.204 del 08-06-2005), se le ordenó al Ejecutivo Nacional presentar a la Asamblea Nacional, en un lapso no mayor de 90 días continuos contados a partir de la publicación de la citada ley, el proyecto especial de liquidación y supresión del INAVI. En este sentido, la Disposición Transitoria Segunda, señala que el Instituto deberá ser suprimido y liquidado para el 31-12-2006, lapso que fue prorrogado hasta el 31-12-2007, de conformidad con lo establecido en la Reforma Parcial de la referida ley (Gaceta Oficial N° 38.591 de fecha 26-12-2006).

El INAVI para la ejecución de los programas habitacionales a nivel nacional, suscribió durante el período 99-2004, 314 convenios interinstitucionales con el Servicio Autónomo de Fondos Integrados de Vivienda y el Consejo Nacional de la Vivienda (SAFIV-CONAVI) por Bs.F. 698,15 millones.

Con la finalidad de terminar los proyectos habitacionales iniciados en años anteriores y que no habían sido concluidos, el INAVI puso en marcha el denominado “Plan Remate”, cuyo objeto era la continuación y conclusión de los desarrollos habitacionales.

En vista de la creación del Ministerio para la Vivienda y Hábitat, actual Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat, el Plan Remate fue sustituido por el Cierre de Ciclo, dividiéndose éste en dos etapas, correspondiendo al año 2004 el cierre de ciclo I y al año 2005 los ciclos II y III. Al respecto, el Instituto suscribió en los años 2005 y 2006, 7 convenios con la Corporación Venezolana de Petróleo y Petróleos de Venezuela (CVP-

PDVSA) y 9 con otras instituciones por Bs.F. 330,52 millones y Bs.F. 1.096,96 millones respectivamente; es decir, desde el año 99 hasta el 2006, el INAVI suscribió un total de 330 convenios por Bs.F. 2.125,63 millones.

Para llevar a cabo los 7 convenios CVP-PDVSA, el Instituto suscribió 8 fideicomisos, de los cuales, 3 estaban dirigidos a la ejecución del programa de Sustitución de Ranchos por Viviendas (SUVI) y 5 tenían por objeto culminar obras pendientes de años anteriores, correspondientes a los programas IV y V, dentro de los cuales se encuentra el Desarrollo Hacienda Pantín, ubicado en Turmero, estado Aragua, constituido por viviendas unifamiliares con las siguientes características: una planta, pareada, losa flotante de 10 centímetros de espesor, paredes de bloques de concreto y techo machihembrado con tejas o losa de concreto, o la combinación de estos, de 2 habitaciones, en un área de 52,73 m².

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a verificar la situación presupuestaria, financiera, administrativa y técnica de un universo de 29 contratos por Bs.F. 13,97 millones, suscritos por el INAVI durante el período 99-2006, para la construcción del Desarrollo Habitacional Hacienda Pantín, ubicado en Turmero, estado Aragua, perteneciente al programa V “Nuevas Urbanizaciones y Viviendas de Desarrollo Progresivo”. De los cuales 15 pertenecen a obras (Bs.F. 13,69 millones) y 14 (Bs.F. 303,84 mil) a inspección, seleccionándose una muestra de 7 para la inspección *in situ*, equivalente al 46,67%.

Observaciones relevantes

El INAVI, en los Planes Operativos Anuales (POA) del período comprendido entre los años 2001 y 2006, estimó metas por un total de 1.327 unidades de viviendas para el desarrollo habitacional “Hacienda Pantín”, en el estado Aragua, con una inversión de Bs.F. 14,24 millones, con recursos provenientes del Fondo de Aportes del Sector Público (FASP) y del convenio INAVI-CVP-PDVSA; observándose el no cumplimiento en los POA correspondientes a los referidos ejercicios fiscales, debido a fallas y debilidades de control interno con respecto a la planificación de metas y control sobre las obras previstas. Es de indicar que esta Contraloría General no evidenció la existencia de documentos de carácter formal, que señalen las razones por las cuales las obras programadas en los años 2001 y 2002, no fueron concluidas. Asimismo, con respecto al número de viviendas (979) previstas para los citados ejercicios, no se evidenció en los POA si las 490 unidades habitacionales programadas para el año 2002, corresponden a viviendas pendientes por culminar del año 2001. Sin embargo, de la revisión a los contratos de fideicomisos aprobados para financiar el desarrollo, se

observa que las metas programadas de viviendas alcanzaron la cantidad de 490 unidades. Por otra parte, el INAVI no programó metas ni estimó recursos presupuestarios relacionados con el desarrollo habitacional durante los años 2003 y 2004. A partir del año 2005, el Instituto decidió retomar la construcción de las viviendas y finalizar las obras ya iniciadas, destacándose que ha trascurrido un promedio de 7 años, desde la primera contratación (2001) hasta la fecha de la presente actuación (junio de 2007), sin que el Instituto haya finalizado la construcción del desarrollo. No obstante lo previsto en los artículos 16 y 17 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, relativo a la planificación como función institucional permanente y sujeta a evaluación periódica. Tal situación, conllevó al atraso en la culminación del desarrollo, limitando la entrega oportuna de las viviendas a los beneficiarios de soluciones habitacionales de interés social a los efectos de mitigar el déficit habitacional y en detrimento de los objetivos institucionales del INAVI, que coadyuve en la entrega oportuna de las viviendas.

Los recursos financieros por Bs.F. 3,25 millones y Bs.F. 6,29 millones, estimados en los POA 2005 y 2006, para la construcción de un total de 72 viviendas y 276 viviendas, respectivamente, no fueron reflejados en la relación de presupuesto asignado por desarrollo habitacional y la programación presupuestaria no fue elaborada ni aprobada por la instancia correspondiente. En tal sentido, el artículo 2 del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), sobre el Sistema Presupuestario (Gacetas Oficiales Nos. 5.592 y 5.781 Extraordinarios de fechas 27-06-2002 y 12-08-2005 respectivamente), establecen que los órganos y entes sujetos a esta Ley, formularán y aplicarán la técnica de elaboración del presupuesto por Proyectos y Acciones Centralizadas. Tal situación tiene su origen en las fallas de control interno del Instituto, en cuanto a la elaboración del presupuesto y que no permitió establecer los montos estimados que serían invertidos para la ejecución de las obras. Cabe destacar, que de 348 viviendas programadas en los POA 2005 y 2006, para ser ejecutadas en los citados ejercicios fiscales, no señalan cuantas corresponden a viviendas pendientes por culminar de los años 2001 y 2002 y cuantas a nuevas viviendas a ser construidas en los años 2005 y 2006, no obstante que el artículo 3, literal b, de las NGCI, establece que el control interno de cada organismo o entidad, debe orientar sus esfuerzos a garantizar la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información presupuestaria, financiera, administrativa y técnica. Tales situaciones, no permiten determinar el total de recursos presupuestarios realmente asignados, así como las metas previstas para la culminación de la obra, y por consiguiente, constatar si se dio cumplimiento a los procedimientos previstos en la normativa legal, que rigen en materia de

planificación y control presupuestario. De lo antes expuesto, se evidencia que el desarrollo habitacional Hacienda Pantín inicialmente tendría un costo de Bs.F. 4.703,69 según lo programado por el INAVI en los años 2001 y 2002, sin embargo, hasta el año 2006 se le ha asignado un monto total de Bs.F. 14.238,54 para su culminación, es decir, se ha incrementado en 302,70% de lo inicialmente previsto y no se ha satisfecho la demanda. Lo anteriormente señalado, no ha permitido al Instituto conocer con exactitud si la construcción del desarrollo habitacional, se efectuó bajo parámetros de eficiencia y economía y si los recursos fueron recibidos y aplicados oportunamente.

De la comparación realizada entre la información contenida en el “Cuadro de Resumen de Fideicomisos” y los soportes de 7 contratos de fideicomisos, se evidenció discrepancias por Bs.F. 2,80 millones entre el monto total de los fideicomisos por Bs.F. 7,42 millones y los obtenidos por este Organismo Contralor por Bs.F. 4,62 millones, debido a la inclusión de recursos que no corresponden al referido desarrollo. Las situaciones anteriormente señaladas, tiene su origen en la falta de implementación de mecanismos de control que coadyuven con el trámite de los diferentes documentos vinculados con las contrataciones, no obstante, lo previsto en el artículo 3, literal b, de las NGCI, el cual establece que el control interno de cada organismo o entidad, debe orientar sus esfuerzos a garantizar la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información presupuestaria, financiera, administrativa y técnica, en concordancia con el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF) Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001, que confiere a las máximas autoridades jerárquicas de cada ente, la responsabilidad de organizar, establecer y evaluar el sistema de control interno, así como de garantizar su cumplimiento. Tales circunstancias, no permitieron determinar la inversión real de recursos financieros destinados a la construcción del desarrollo habitacional y por consiguiente, conocer si se dio cumplimiento a las metas físicas, presupuestarias y financieras previstas para la construcción de dicha obra.

Se observó que el proyecto del desarrollo habitacional “Hacienda Pantín”, previó la construcción de 490 unidades básicas de viviendas (UBV), sin embargo en la memoria descriptiva, no se indica el monto de la inversión, ni lapso de ejecución estimado, condición que no se ajusta a lo establecido en los artículos 10 y 11 de la Ley Orgánica de Planificación (LOP), Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario de fecha 13-11-2001, correspondientes a Viabilidad Económica-Financiera y Viabilidad Técnica, lo que evidencia debilidades de la Gerencia de Proyectos relacionado con los estudios, evaluación y formulación de los proyectos que les compete realizar, no permitiendo a este Órgano de Control conocer de

manera integral, los criterios necesarios para la planificación y ejecución de los desarrollos, situación que no contribuye a la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en la referida planificación.

El INAVI contrató 5 obras por Bs.F. 3,07 millones, a través del procedimiento de adjudicación directa previsto en el Título IV Procedimientos para Licitaciones, Capítulo II del Decreto de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de 13-11-2001), sin evidenciarse en el expediente de las obras contratadas, el acto motivado al cual hace mención el artículo 88 de la citada Ley, que señala que “Se podrá proceder por Adjudicación Directa, independientemente del monto de la contratación, siempre y cuando la máxima autoridad del ente contratante justifique adecuadamente su procedencia mediante acto motivado,(...)”, observándose debilidades del sistema de control interno, que no permitió realizar una verificación eficaz de los datos aportados por la empresa para su contratación, su capacidad técnica-financiera, experiencia en la ejecución de obras, con el objeto de seleccionar aquella que ofrezca las mejores ofertas y condiciones , a los efectos de salvaguardar el patrimonio de la Institución, situación que ha originado la paralización de los trabajos.

En inspección practicada al referido desarrollo en fecha 02-06-2007, se observó que de 106 unidades básicas de viviendas (UBV) a ejecutarse en el año 2006, 12 se encuentran en losa de piso, de las cuales 10 están ocupadas ilegalmente, en las que se levantaron viviendas improvisadas (tipo rancho); asimismo, de las 94 viviendas restantes, 38 presentan cerramiento en bloque de concreto sin techo, viga de corona ni friso, 48 viviendas presentan cerramiento en bloque de concreto, losa de techo y base de friso, y 8 con cerramientos en bloque de concreto y encofrado de losa de techo; motivado al abandono de la obra por parte de la empresa ejecutora sin la justificación correspondiente, lo cual originó el inicio del proceso de rescisión por parte del Instituto de acuerdo con lo establecido en el artículo 116, literal “a” de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario de fecha 16-09-96. Esta situación ha generado que no se ejecuten las obras en los lapsos establecidos en los contratos y en consecuencia, los beneficiarios han ocupado las 94 viviendas inconclusas, condición que no se ajusta a lo establecido en el artículo 13 de la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, referido a las Condiciones de Habitabilidad y Vivienda.

Se observó que las actas de inicio de los contratos Nros. AR02-0300 y AR02-0301, no tienen fechas, condición que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 45 literal “a” de las

CGCEO, que señala las atribuciones y obligaciones del Ingeniero Inspector respecto a la elaboración y firma del acta de inicio. Asimismo, las actas de recepción provisional y definitiva de los contratos Nros. AR20-0014, AR20-0410, AR02-0279, AR02-0300, AR02-0301 y AR05-0021, presentan la misma situación, no obstante lo dispuesto en los artículos 93 y 106 *ejusdem*, referidas a la elaboración y firmas de las actas de recepción provisional y definitiva. Condición que evidencia debilidades en los mecanismos del sistema de control interno, a los efectos de un adecuado manejo y administración de los contratos que tiene a su cargo el Inavi Aragua, que no permite determinar el cumplimiento de los lapsos contractuales y los establecidos en la normativa vigente.

Conclusiones

Del análisis efectuado por esta Contraloría General, se observaron situaciones que no se ajustan a la normativa legal, en cuanto a los aspectos financieros, administrativos y técnicos, entre las cuales destacan la asignación de recursos presupuestarios, concebida por el Instituto de manera global, sin desagregar por desarrollo habitacional, fallas en los procesos de planificación y programación para la ejecución de las obras, debilidades en el sistema de control interno del INAVI, evidenciadas principalmente en la supervisión y control de los convenios y contratos de fideicomisos suscritos para la ejecución de los trabajos y en la ausencia de aplicación de los procedimientos licitatorios, para el seguimiento coordinado y efectivo del proceso de selección de las contratistas en lo referente a la capacidad técnica y financiera que le permita al Instituto garantizar la correcta ejecución de las obras en el tiempo previsto, por el monto aprobado y con la calidad esperada, ocasionando retrasos en la ejecución de las obras por cuanto ha transcurrido un promedio de 7 años desde el inicio de la ejecución del desarrollo con el consecuente incremento de 302,70% en los montos asignados durante su construcción, y para el año 2007 aún no ha sido concluido en su totalidad, con obras paralizadas y contratos en proceso de rescisión, que ocasiona que las empresas contratistas mantengan en su poder Bs.F. 1,23 millones por concepto de anticipo no amortizado sin que el Instituto haya realizado acciones tendentes a salvaguardar y proteger su patrimonio, mediante la ejecución de las fianzas de anticipo y fiel cumplimiento entregadas como garantía por las empresas contratistas, para recuperar el citado monto, ocasionando una pérdida patrimonial para el Instituto. Situaciones que han incidido negativamente en su capacidad para satisfacer la demanda de solicitudes de vivienda de interés social, así como el cumplimiento de las metas establecidas en los planes operativos y en los convenios suscritos a tales efectos, limitando la consecución de los objetivos previstos

en la Carta Magna, sin contribuir con la disminución del déficit habitacional existente en el país.

Recomendaciones

Se insta a la Junta Reestructuradora del INAVI, lo siguiente:

- Abocarse a subsanar las fallas y deficiencias observadas en relación con la supervisión y control de los convenios y contratos suscritos para la ejecución de los desarrollos habitacionales, con el fin de lograr el cumplimiento de los objetivos y metas previstos.
- Sincerar el monto de los recursos necesarios para la culminación de las obras, con miras a lograr un manejo adecuado de los recursos destinados para su ejecución.
- Reactivar las obras paralizadas con el fin de culminar y mitigar los problemas habitacionales de diversos sectores del estado Aragua.
- Ejercer las acciones judiciales en contra de las empresas contratistas, tendentes a recuperar los montos por concepto de anticipos no amortizados y/o penalizaciones, que mantienen en su poder.
- Elaborar las Actas relacionadas con la ejecución de las obras, conforme lo estipula las CGCEO, a los efectos de un adecuado manejo, control y administración de los contratos.