

DIRECCIÓN DE CONTROL DEL SECTOR SERVICIOS
INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA (INAVI)

DESARROLLO HABITACIONAL SAN RAMÓN

El Banco Obrero Instituto Autónomo creado por ley en fecha 30-06-28, y fue sustituido por el Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI) (Gaceta Oficial N° 1.746 Extraordinario de fecha 23-05-75), con el propósito de ser un organismo ejecutor y administrador de la política de vivienda de interés social, destinada a atender a la población que el Ejecutivo Nacional califique como sujeta a protección especial en la dotación de vivienda. Actualmente está adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat (Gaceta Oficial N° 38.654 Extraordinario de fecha 08-03-2007).

Mediante la modificación de la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, (Gaceta Oficial N° 38.591 del 26-12-2006), se ordenó la supresión y liquidación del INAVI para el 31-12-2007. Posteriormente, mediante la Disposición Transitoria Segunda de la referida Ley (Gaceta Oficial N° 5.867 Extraordinaria de fecha 28-12-2007), se decreta la reestructuración del INAVI conforme al instrumento que al efecto dicte el Ejecutivo Nacional.

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 2 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; 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 Viviendas (SUVI) y 5 tenían por objeto culminar obras pendientes de años anteriores, correspondientes a los programas IV y V.

Entre las obras de Cierre de Ciclo II previstas a culminar se encuentra el desarrollo habitacional San Ramón, ubicado en el municipio San Carlos del Estado Cojedes. Consiste en un urbanismo de 539,73 m² constituido por edificios que presentan una estructura aporticada metálica con elementos soldados entre sí; cada edificio consta de 1 planta baja y 3 plantas tipo, cada una de 6 apartamentos para un total de 24. Los entrepisos están contruidos con losas de nervios de acero y losacero, y las paredes con bloques de arcilla

tipo trincote. El área de cada apartamento es de 62,40 m², que consta de 1 sala comedor, 1 cocina y lavadero, 3 habitaciones y 1 baño.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a verificar la situación presupuestaria, administrativa y técnica de un universo de 11 contratos de obras y 6 contratos de inspección, suscritos por el INAVI en el Estado Cojedes por Bs.F. 20,85 millones y Bs.F. 520,70 mil, respectivamente, dirigidos a la construcción del desarrollo habitacional San Ramón, perteneciente al programa V “Nuevas Urbanizaciones y Viviendas de Desarrollo Progresivo” e incorporado al cierre de ciclo II, así como, la verificación *in situ* de la situación física de una muestra de 3 contratos suscritos durante el año 2005.

Observaciones Relevantes

En los Planes Operativos Anuales (POA) 2003 y 2004, no se observó la programación de metas ni la estimación de recursos presupuestarios relacionados con el desarrollo. Para el año 2005, el INAVI previó en su POA 2005 la ejecución de 145 viviendas con una inversión total de Bs.F. 7,43 millones sin embargo, no fueron asignados recursos presupuestarios para ese año. En el 2006 el Instituto retomó la construcción de las viviendas, transcurriendo un promedio de 8 años desde la primera contratación (2000), no se ha concluido. Situación que obedece a fallas de control interno en cuanto a la elaboración del presupuesto y de los planes operativos, no obstante lo establecido en los artículos 18 y 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (Gaceta Oficial N° 37.305 del 17-10-2001), relativo a los principios que rigen el funcionamiento de los entes y órganos en cuanto al cumplimiento de metas y objetivos. Tal condición, conllevó al atraso en la culminación de las metas previstas para la construcción del desarrollo, limitando la entrega oportuna de las viviendas a los beneficiarios demandantes de soluciones habitacionales, además no garantiza la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información presupuestaria.

Se determinó discrepancia por Bs.F. 3,82 millones entre la inversión prevista en el POA 2005 (Bs.F. 7,43 millones) y el cronograma de desembolsos (Bs.F. 11,25 millones), para la construcción de 6 edificios y obras complementarias de urbanismo, motivado a debilidades en el control y supervisión de los contratos suscritos para la ejecución de la citada obra, por lo tanto la información no es confiable, no obstante lo previsto en el artículo 3, literal b, de las NGCI, antes citado, 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 al desarrollo y por consiguiente, conocer si se dio cumplimiento a las metas físicas, presupuestarias y financieras previstas para la construcción de dicha obra.

De una muestra seleccionada de 6 contratos de fideicomisos y 4 *addendums*, relacionados con los desembolsos de los años 2004, 2005 y 2006, para la construcción del citado desarrollo, se observó lo siguiente: a) no se evidenció la inscripción ante el Registro Mercantil de los referidos instrumentos jurídicos, no obstante que está lo previsto en el artículo 62 de la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras (Gaceta Oficial N° 5.555 Extraordinario de fecha 13-11-2001), es decir, que el Estado a través del INAVI, no garantizó la preservación de sus derechos ante terceros, al no realizar el trámite correspondiente ante el Registro Mercantil para protocolizar los contratos de fideicomisos, a los efectos de garantizar la legalidad y el cumplimiento de las normas establecidas. Lo que imposibilitó determinar con exactitud el total de fideicomisos otorgados para la ejecución del desarrollo, debido a la falta de implementación de mecanismos de control interno relacionados con los contratos de fideicomiso que permitiera conocer con exactitud, la inversión real de recursos financieros destinados a la construcción del desarrollo, y por consiguiente, determinar si se dio cumplimiento a las metas físicas, presupuestarias y financieras previstas en los referidos contratos para la construcción de dichas obras, no obstante, que el artículo 3, literal b, de las NGCI, en concordancia con el artículo 36 de la LOGRSNCF, antes citado.

El INAVI contrató 3 obras por Bs.F. 15,36 millones, a través del procedimiento de adjudicación directa previsto en la Ley de Licitaciones, (Gaceta Oficial N° 37.169 de fecha 29-03-2001), actual Ley de Contrataciones, debido a la declaratoria de emergencia del Sistema de Vivienda y Hábitat en todo el territorio nacional. Sin embargo, no se evidenció el acto motivado al cual hace mención el artículo 88 de la citada Ley, sin permitir conocer las razones por las cuales el Instituto obvió el procedimiento licitatorio. No obstante que el artículo 131 de la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) Gaceta Oficial N° 38.198 de fecha 31-05-2005, establece que el sistema de control interno tiene por objeto, entre otros, asegurar la obtención de la información administrativa, financiera y operativa útil, confiable y oportuna para la toma de decisiones, en concordancia con el artículo 36 de la LOGRSNCF; por otra parte, el artículo 23 de las NGCI, señala que todas las transacciones y operaciones financieras,

presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa.

De la inspección practicada al desarrollo habitacional San Ramón, se observó que la obra “Construcción de un edificio de 24 apartamentos”, objeto del contrato N° CO03-0204, presenta un atraso en su ejecución de 10 meses, con un avance físico del 40%, debido a la poca disposición que ha mostrado la empresa ejecutora en la conclusión de la obra, aunado a una deficiente supervisión de los trabajos por parte de la Gerencia Estatal Cojedes, no obstante las disposiciones previstas en los artículos 40 y 41 de las CGCEO (Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario del 16-09-96), en las cuales se establecen que el ente contratante ejercerá el control e inspección de los trabajos que realice el contratista, y el representante será el Ingeniero Inspector que éste designe. Asimismo, señala en el artículo 45 literales “d” e “i”, que dentro de sus atribuciones está la fiscalización de los trabajos que ejecute el contratista para asegurarse de la buena calidad de las obras concluidas o en proceso de ejecución (...), situación que evidencia que la citada Gerencia no ejerce un adecuado control y supervisión sobre las obras a su cargo. Tal situación, conlleva al atraso en la terminación de las viviendas, limitando la entrega oportuna a los beneficiarios demandantes de soluciones habitacionales de interés social y en detrimento de los objetivos institucionales del INAVI.

Los trabajos referidos a la construcción de 4 edificios, objeto del contrato N° CO06-0053, presentan, un avance físico del 40,00%, cuya finalización estaba prevista para el 07-04-2007, sin evidenciarse documento que justifique la extensión del lapso de ejecución, a los fines de conocer las causas por las cuales la obra no fue ha culminada en el lapso previsto, no obstante, que el ingeniero inspector está en la obligación de informar mensualmente el avance técnico y administrativo de la obra y notificar de inmediato, por escrito, al ente contratante cualquier paralización o anormalidad que observe en su ejecución y garantizar que las solicitudes de prórroga del plazo de ejecución, sean presentadas por el contratista al ente contratante, donde se indique el plazo que se estime para concluir la obra, así como las razones que justifiquen su procedencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 45, literal “i” y artículo 88 de las CGCEO. Tal situación, conllevó al atraso en la ejecución y culminación de las obras correspondientes al desarrollo, incidiendo en la entrega oportuna de las viviendas a sus respectivos beneficiarios.

Conclusiones

Del análisis efectuado por esta Contraloría General a los aspectos financieros, administrativos y técnicos de los contratos de obras suscritos para la ejecución del desarrollo habitacional “San Ramón”, se observaron situaciones que no se ajustan a la normativa legal, entre las que destacan: 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 para la ejecución de los trabajos; falta de protocolización de los referidos instrumentos ante la instancia correspondiente; falta de aplicación de los procedimientos licitatorios para la selección de empresas; no disponer de la documentación relativa a las Actas de Aceptación Provisional y Recepción Definitiva para el trámite respectivo. Asimismo, se evidenció en el año 2007 el desarrollo, luego de haber transcurrido aproximadamente 7 años desde su inicio (2000), aún no ha sido concluido en su totalidad, lo cual incide en el incremento del precio de las viviendas y por ende del desarrollo habitacional, sin que el Instituto haya realizado acciones tendentes a salvaguardar y proteger su patrimonio, además no se ha amortizado la cantidad de Bs.F. 4,16 millones, equivalente a 44,98% del total de anticipo otorgados por Bs.F. 9,24 millones. 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

En atención a las observaciones contenidas en el presente Informe, esta Contraloría General de la República recomienda a la Junta de Reestructuración del INAVI, lo siguiente:

- Considerar el recurso humano, presupuestario y financiero del Instituto, a los efectos de elaborar una planificación adecuada que permita su materialización en el tiempo, y así garantizar el cumplimiento de las metas previstas.
- Avocarse 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 eficaz de los objetivos y metas previstos.

- Realizar los trámites correspondientes dirigidos a protocolizar ante el Registro correspondiente, los contratos de fideicomiso de administración, a los efectos de garantizar la legalidad y sinceridad de los citados instrumentos jurídicos.
- Realizar los procedimientos licitatorios en los casos que corresponda, previstos en la normativa legal y reglamentaria, a los fines de conocer la capacidad técnica y financiera de las empresas participantes, y obtener las garantías necesarias y suficientes para salvaguardar y proteger su patrimonio frente a los eventuales incumplimientos del contrato, imputables al contratista.
- Reactivar las obras paralizadas con el fin de culminar el desarrollo habitacional y así mitigar los problemas habitacionales de diversos sectores del estado Cojedes.