

## DIRECCIÓN DE CONTROL DEL SECTOR SERVICIOS

### **INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA (INAVI)**

#### DESARROLLO HABITACIONAL MONSEÑOR PADILLA

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 del 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 del 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 del 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 "Monseñor Padilla", ubicado en el municipio San Carlos del estado Cojedes. El urbanismo consta de 16,62 hectáreas, conformado por 378 viviendas unifamiliares con urbanismo y acueducto, ejecutadas entre los años 98 y 2001, así como 3 edificios de 24 apartamentos cada uno, el cual se encuentra en ejecución desde el año 2006. Los edificios

presentan estructura metálica con losa de tabelón en un edificio y losacero en los otros dos, las fachadas externas son de bloques en obra limpia tipo trincote y paredes internas con friso en acabado liso. Los entresijos 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 62,50 m<sup>2</sup>, que comprende 1 sala comedor, 1 cocina y lavadero, 2 habitaciones y 1 baño.

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

La actuación se orientó a verificar la situación presupuestaria, administrativa y técnica de un total de 7 contratos (Bs.F. 8,21 millones) que corresponden a obras y 5 (Bs.F. 238,08 mil) a inspección, suscritos por el INAVI en el Estado Cojedes durante el período 1998-2006, dirigidos a la construcción del desarrollo habitacional Monseñor Padilla, perteneciente al programa V “Nuevas Urbanizaciones y Viviendas de Desarrollo Progresivo” e incorporado al cierre de ciclo II contenido en el convenio CVP-PDVSA, así como la verificación *in situ* de la situación física de un contrato de obras del año 2006.

### **Observaciones Relevantes**

En los Planes Operativo Anuales (POA) 2000, 2002, 2003 y 2004, no se observa la programación de metas ni la estimación de recursos presupuestarios relacionados con el citado desarrollo. Siendo que en el 2006, el INAVI retomó la construcción de las viviendas, transcurriendo un promedio de 9 años desde la primera contratación en el año 99, sin haberse concluido el desarrollo, debido 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), referidos a la planificación como una función institucional permanente, lo cual conllevó el atraso en la culminación del proyecto relacionado con la construcción del referido desarrollo.

De la revisión realizada al documento Avance Físico – Financiero 98, el INAVI asignó recursos presupuestarios por Bs.F. 109,53 mil, suscribió 3 contratos de obras por Bs.F. 106,96 mil y un contrato de inspección por Bs.F. 1,61 mil, para un total de inversión de Bs.F. 108,57 mil, dirigidos a la construcción de 23 unidades básicas de vivienda en el desarrollo habitacional Monseñor Padilla. Sin embargo, del análisis realizado a la información suministrada por la Gerencia de Finanzas y Planificación, no se evidenciaron los soportes relacionados con la asignación de recursos presupuestarios, ni la programación de las metas físicas y financieras dirigidas a la ejecución del referido desarrollo para ese año. 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. Tal situación, imposibilita determinar el monto real de recursos presupuestarios y financieros invertidos, así como las metas de viviendas previstas para la culminación del proyecto, y por consiguiente, constatar si se dio cumplimiento a los procedimientos establecidos en la normativa legal, que rigen en materia de planificación, control presupuestario y financiero.

Se determinó discrepancia por Bs.F. 1,91 millones entre el POA 2005 (Bs.F. 3,71 millones) y el cronograma de desembolsos (Bs.F. 5,62 millones), para la construcción de 3 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, no obstante lo previsto en el artículo 3, literal b, de las NGCI, 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 desarrollo, se observó que no se realizó la inscripción ante el Registro Mercantil de los referidos contratos, no obstante lo previsto en el artículo 62 de la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras (Gaceta Oficial N° 5.555 Extraordinario del 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, lo establecido en el artículo 3, literal b, de las NGCI, en concordancia con el artículo 36 de la LOCGRSNCF, antes citado.

El INAVI suscribió 3 contratos de obras (CO099-0206, CO01-0096 y CO06-0055) por Bs.F 8,00 millones a través del procedimiento de adjudicación directa previsto en la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario del 13-11-2001), 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 23 literal a 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 Monseñor Padilla, se observó que la obra “Construcción de 3 edificios con urbanismo”, objeto del contrato N° CO06-0055, presenta un atraso en su ejecución de 6 meses, con un avance físico del 50%, motivado al cierre de los proveedores por período vacacional y a la escasez de materiales de construcción en el estado. No se encontró en el expediente del contrato los informes del Ingeniero Inspector, que indicara la situación de la obra, tal como lo establece el artículo 45, literal “i” de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO), que señala, que son atribuciones y obligaciones del Ingeniero Inspector informar al menos mensualmente el avance técnico y administrativo de la obra y notificar de inmediato al Ente Contratante las irregularidades observadas durante su ejecución. Asimismo, el artículo 40, señala que el referido Ente ejercerá el control y la fiscalización de los trabajos que realice el Contratista. Lo anteriormente descrito, deja de manifiesto debilidades en los mecanismos de control y seguimiento que le compete realizar al Instituto, con el objeto de conocer las causas de los atrasos en la ejecución de las obras y tomar las decisiones que conduzcan a la solución de los problemas presentados, que permitan terminar las viviendas y entregarlas a la población venezolana que las demanda.

## **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 Monseñor Padilla, se observaron situaciones que no se ajustan a la normativa legal, entre las que se destacan: fallas en la planificación y programación para la ejecución de las obras, inadecuados controles en la supervisión y control de los convenios y contratos de

fideicomisos suscritos para la ejecución de las obras; falta de protocolización de los referidos instrumentos ante la instancia correspondiente. Asimismo, se evidenció en el año 2007 que el desarrollo, luego de haber transcurrido aproximadamente 9 años desde su inicio (99), aún no ha sido concluido, lo cual incide en el incremento del precio de las viviendas, sin que el Instituto haya realizado acciones tendentes a salvaguardar y proteger su patrimonio. 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:

- Velar que los recursos presupuestarios sean asignados por desarrollos habitacionales, a los fines de conocer el monto de los recursos necesarios para la culminación de las obras, y lograr un manejo adecuado de los mismos.
- 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 Mercantil, los contratos de fideicomiso de administración, a los efectos de garantizar la legalidad y sinceridad de los citados instrumentos jurídicos.
- Reactivar las obras paralizadas con el fin de culminar el desarrollo habitacional y así mitigar los problemas habitacionales de diversos sectores del estado Cojedes.