REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

Contraloría General de la República

Informe de Gestión

2010

CONTRALORÍA
GENERAL
DE LA REPÚBLICA
HACIA LA TRANSPARENCIA

PRESENTACIÓN

Ciudadanos Diputados:

Ciudadanas Diputadas:

De conformidad con lo previsto en el artículo 276 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y 14, numeral 13, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, conscientes de nuestra responsabilidad de informar al pueblo venezolano sobre la misión que se nos encomendó, consignamos ante esta Asamblea Nacional el informe que recoge los principales resultados de la gestión cumplida por la Contraloría General de la República durante el año 2010.

72 AÑOS AL SERVICIO DE LOS VENEZOLANOS EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Fieles a nuestros principios de independencia, objetividad, autonomía y apoliticismo partidista concurrimos ante esta Asamblea Nacional en nombre de una institución con una gran trayectoria en la defensa del patrimonio de todos los venezolanos, la cual en ningún momento se ha apartado de su funciones misionales, ni aun durante el período de la dictadura de los años 50, no obstante que fueron reducidas sus competencias. Durante el mes de octubre de 2010 celebramos el 72 aniversario de ejercicio continuo de la defensa de los caudales públicos y de lucha contra la corrupción administrativa en el país, el cual coincidió con el año bicentenario del inicio de la independencia, siempre a la vanguardia en la búsqueda de estrategias para perfeccionar la eficacia de nuestras acciones y para hacer nuestros mejores aportes en esas materias a otros países de la región y de los demás continentes. Un aniversario más que nos brinda un momento de reflexión acerca del papel que desempeñamos en la sociedad, así como los aportes que hemos hecho por la modernización del país, el combate a la impunidad y la prevención de la corrupción; en ese sentido vale la pena mencionar, entre los aportes de la institución durante la gestión internacional cumplida, la iniciativa de la Contraloría General de la República en

el año 1963, para la creación de una institución de carácter técnico, encargada de realizar investigaciones científicas en la rama del control fiscal de la Administración Pública, al servicio de todas las naciones latinoamericanas, la cual se cristalizó el 9 de abril de 1965, en el marco del II Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras (CLADEFS), realizado en Santiago de Chile, cuando se aprobó la creación del Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF) y se suscribió su Carta Constitutiva; génesis de lo que hoy es la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), organización donde la Contraloría General de la República viene desempeñado un papel preponderante en representación del país, reconocido mediante la designación para dirigir durante 8 años el Comité de Capacitación Regional y para presidirla durante el período 2003-2004. En ejercicio de estas funciones y con nuestro firme propósito de promover mejoras en materia de fiscalización y de control fiscal, logramos diseñar e implementar el modelo sistémico de capacitación regional, el cual permite mejorar las capacidades institucionales y profesionales de las EFS, como factor fundamental y necesario para alcanzar una mayor transparencia y responsabilidad en el sector público; asimismo, promovimos la reforma estatutaria de la OLACEFS, con la idea de democratizarla y hacerla accesible a todos sus miembros (se logró el carácter rotativo para el ejercicio de la Presidencia y la Secretaría Ejecutiva).

También es importante la participación de nuestra Institución Contralora en la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) desde sus inicios en 1953, organización que actualmente agrupa 189 miembros de pleno derecho y 4 miembros asociados, la cual mantiene la aplicación del lema: “La experiencia mutua beneficia a todos”. En ese foro Venezuela ha sido honrada para integrar el Comité Directivo desde el año 2000 (dos períodos de 6 años cada uno) junto con 17 países, además de Austria, que por ser cede de la organización, lo preside. También, en los últimos 6 años formamos parte de la Comisión de Administración y Finanzas de la INTOSAI, cuya VI Reunión se realizó en Venezuela en marzo de 2010; además integramos el *Task Force* sobre “Crisis Financiera Global” y el Grupo de Trabajo para la “Lucha contra la Corrupción y el Blanqueo de Capitales”, lo cual nos ha permitido desarrollar estrategias de cooperación y metodologías de trabajo que nos ayudan a enfrentar la corrupción en nuestro país.

La celebración del 72 aniversario de la Institución Contralora brinda también la oportunidad para ratificar nuestro compromiso ineludible de enfrentar la corrupción y principalmente de contribuir al cese de la impunidad. En nuestras actividades ordinarias no cesamos en la búsqueda de estrategias para enfrentar las prácticas corruptas; por ello trabajamos en forma concertada y mediante convenios con organismos internacionales y acuerdos bilaterales o multilaterales para la preparación de un personal cada vez más calificado. Es por ello que no dudamos en aceptar, en nombre del Consejo Moral Republicano (09-09-2002), la responsabilidad de representar a Venezuela ante la Organización de Estados Americanos (OEA) en el seguimiento de la aplicación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, conocida también como "la Convención de Caracas", debido a que fue firmada en esta ciudad en 1996, con el propósito de crear una barrera regional contra las prácticas corruptas que nos agobian desde la época de la conquista.

Igualmente, la Contraloría General de la República participa en representación del país, en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, instrumento internacional que surgió de la propuesta de Kofi Annan en el año 2000, de nombrar una Comisión *ad hoc* para elaborar el proyecto, un poco siguiendo el ejemplo de la que se había firmado en Caracas en 1996, en cuya confección trabajamos arduamente desde la primera reunión preparatoria realizada en Buenos Aires en diciembre de 2001, a la cual asistieron 56 países; evento donde se presentaron 26 propuestas –entre ellas la de nuestro país–, las cuales fueron consolidadas en un solo documento que sirvió de base para los trabajos del primer período de sesiones. Posteriormente, participamos en el largo proceso de negociación (siete períodos de sesiones, con más de veinte sesiones de trabajo cada uno) que dio como fruto el novedoso instrumento de lucha contra la corrupción que se firmó junto a 93 países más, en el marco de la reunión política de alto nivel realizada del 9 al 11 de diciembre de 2003, en la ciudad de Mérida, Yucatán, México. Instrumento posteriormente recogido en la Ley Aprobatoria de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, publicada en la Gaceta Oficial Nº 38.192 del 23 de mayo de 2005, y ratificado por nuestro país en febrero de 2009. Conceptos como los de eliminación de los paraísos fiscales, repatriación de capitales y eliminación del secreto bancario, entre otros, fueron ampliamente discutidos y defendidos por Venezuela en ese escenario, así como en el Seminario Internacional "Por una Convención Mundial

contra la Corrupción: La Visión Venezolana", organizado por esta Contraloría General, donde tuvimos el honor de compartir experiencias con distinguidas figuras, amplias conocedoras de la materia, entre quienes contamos al doctor Héctor Charry Samper, para ese entonces presidente del Comité Especial encargado de negociar la Convención contra la Corrupción, hoy difunto.

La gestión en el ámbito internacional brevemente reseñada y la trayectoria de la Institución Contralora, día a día nos confirman lo que hemos venido sosteniendo: no existe un corruptómetro para medir –ni aun con dudas razonables– los niveles de corrupción de los países. En ese sentido, vale hacer referencia a lo señalado recientemente por el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, al momento de inaugurar la primera academia de lucha contra la corrupción en el mundo, cuando señaló: "uno de los obstáculos principales es que no se sabe cómo medir la corrupción, lo que constituye una necesidad decisiva en nuestra lucha contra un enemigo invisible. Lo mejor que se puede hacer en este momento es determinar la impresión que tiene la ciudadanía sobre la corrupción. Sin embargo, hacerlo es como medir el humo en lugar del fuego", lo cual confirma nuestra apreciación de que la "medición de la corrupción" exige contar con información científica, pormenorizada y coherente que permita conocer las prácticas corruptas, así como su frecuencia, a los fines de adoptar políticas contra ella; sin embargo, hasta ahora lo que se hace es "medir la percepción de la corrupción", generalmente mediante consultas al sector empresarial, los cuales no son representativos de los distintos estratos de la sociedad, cuya apreciación siempre estará condicionada a la buena o mala relación del sector con el gobierno, aunado a la utilización de supuestos instrumentos de medición que no representan ninguna metodología científicamente justificable.

RESULTADOS DE LA GESTIÓN DE CONTROL

Las funciones en materia de control externo, atribuidas a la Contraloría General de la República desde 1938 y ratificadas con algunas variantes en la Constitución de 1999, se cumplen a través de la ejecución de actuaciones de distintos tipos, variados tópicos de estudio y en diferentes ámbitos de nuestra competencia. Durante el ejercicio 2010, logramos concluir 745 actuaciones entre auditorías, exámenes de cuentas, evaluaciones de gestión, ejercicios de la potestad investigativa

y seguimientos a la acción correctiva, aparte de las actuaciones en materia de determinación de responsabilidades e imposición de sanciones. El alcance de las actuaciones incluyó órganos y entes vinculados con importantes áreas de gestión gubernamental, entre ellas, ambiente; salud; administración y gobierno; vivienda; desarrollo urbano y servicios conexos; y desarrollo endógeno y participación ciudadana. Los detalles de los resultados logrados se presentan en los distintos capítulos de este informe de gestión 2010, así como en el anexo "Actuaciones" que lo complementa, sin embargo consideramos oportuno hacer un llamado de atención sobre las situaciones que se señalan de seguidas.

Improvisación y desacierto administrativo: enemigos de una buena gestión

Los resultados de la labor contralora una vez más ponen de manifiesto que la Administración Pública presenta serias debilidades para atender con eficacia, eficiencia, economía y calidad las demandas ciudadanas; la improvisación y el desacierto en la toma de decisiones administrativas, aunado a la vieja burocracia enquistada en su estructura, cada día hacen más difícil lograr los objetivos y las metas planteados en los planes nacionales a largo y corto plazo, los cuales sustentan la política de Estado de transformar el sistema productivo actual en un sistema socialista. Los resultados de varias de las actuaciones realizadas ponen en evidencia el desconocimiento de la gerencia pública de preceptos fundamentales del socialismo, tal como la necesidad de la eficiencia en la utilización de los recursos para maximizar la satisfacción del colectivo, de allí la falta de planificación y el incumplimiento de metas determinados como causas que impiden el logro de importantes objetivos en órganos y entes con funciones misionales muy vinculadas con ingentes necesidades de la población.

Una muestra de la situación planteada la podemos ver en una actuación reseñada con detalle en este informe, dirigida a la revisión de 20 contratos para la adquisición de medicamentos y vacunas en el área salud, donde se determinó que la suscripción de los mismos no respondían a adecuados procesos de planificación y programación, que a su vez respondieran a insuficiencias reales producto del análisis de los requerimientos y necesidades planteadas por los distintos centros de salud o unidades ejecutoras en funcionamiento, lo cual originó ente otros desaciertos, compra de suministros que superan las cantidades requeridas; suministros

enviados a centros de salud inactivos; cantidades de medicamentos para cuyo adecuado resguardo no se previeron espacios suficientes; suministros almacenados por lapsos de aproximadamente 2 años que no fueron distribuidos y muchos de los cuales se contaminaron; devolución de suministros por centros de salud que reportaron existencias suficientes; e incineración de suministros debido a que se vencieron.

Persiste la discrecionalidad administrativa en las contrataciones públicas

Mediante actuaciones realizadas en el marco de nuestras competencias se logró determinar en órganos y entes evaluados, la ausencia de planificación de adquisiciones y la omisión de procesos administrativos importantes en materia de contrataciones, situaciones que dejan en evidencia la poca disposición de la Administración para superar los altos niveles de discrecionalidad que han caracterizado esos procesos a través del tiempo, no obstante los instrumentos normativos de reciente data aprobados por el Estado para introducir transparencia, eficiencia e igualdad en dichos procesos. Como ejemplo de la situación planteada el presente informe reseña, entre otros casos, adquisiciones de bienes que por sus montos y su naturaleza debieron ser objeto de procedimientos de concurso cerrado y consulta de precios; adjudicaciones directas al margen de las Ley de Contrataciones Públicas; consultas de precios que no cuentan con las 3 cotizaciones a que hace referencia la referida Ley, las cuales permitirían seleccionar la oferta más ventajosa; organismos donde la comisión de contrataciones no fue creada; y contrataciones fundamentadas en supuestas emergencias que no cumplen los extremos para tal calificación.

Al respecto es importante recordar, que las mejoras introducidas a los procesos de contrataciones públicas, además de buscar la optimización del uso de los recursos públicos, responden a compromisos asumidos por el Estado en el contexto de la Convención Interamericana contra la Corrupción firmada en Caracas en 1996 y ratificada por nuestro país el 22 de mayo de 1997, la cual entre las medidas destinadas a prevenir, detectar y sancionar los actos de corrupción, acuerda crear, mantener y fortalecer sistemas para la contratación de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas. En ese sentido, como representantes de Venezuela ante ese importante foro mundial (en nombre del Consejo Moral Republicano), exhortamos a todo el

funcionariado, en especial a los jefes, jefas o autoridades administrativas de cada departamento, sección o cuadro organizativo específico que de alguna forma intervienen en los procesos de contrataciones en los entes y organismos de la Administración Pública, a limitar la discrecionalidad en la toma de decisiones y actuar en estricto apego a la normativa que rige la materia, en virtud de que los incumplimientos no solo acarrean violación del orden jurídico interno, sino que ponen en evidencia al país en el ámbito supranacional.

Poca transparencia en gestión administrativa de universidades

En la evaluación del cumplimiento de las disposiciones legales y sublegales aplicables a las operaciones administrativas, presupuestarias y financieras de un conjunto de universidades públicas, se pudo evidenciar la existencia de desorganización administrativa e inobservancia del marco legal regulatorio que rige tales actividades en la Administración Pública. Entre otras situaciones se determinó la presencia de transacciones presupuestarias sin dejar constancia de los soportes que las sustentaron, vale destacar las referidas a la falta de soportes de 407 órdenes de pago emitidas con cargo a recursos públicos (transferencias) suministrados por el Ejecutivo Nacional; falta de soporte de la ejecución presupuestaria y financiera de los recursos transferidos a organizaciones gremiales con recursos asignados por la Oficina de Planificación del Sector Universitario para atender los planes de previsión social del personal; y falta de soportes (presupuestos base, invitaciones a los participantes con pliegos de condiciones o con especificaciones técnicas) fundamentales en la emisión de 58 órdenes de compra y de servicios. Igualmente, se determinó la existencia de recursos financieros inmovilizados en cuentas bancarias por períodos superiores a los cuatro meses, no obstante que la normativa vigente establece la devolución al Tesoro Nacional de las sumas acreditadas en cuentas de la República y de sus entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales, cuando éstas se mantengan sin utilizar por períodos superiores al señalado.

Al respecto vale señalar que como organismos que prestan servicio público en nombre del Estado, para lo cual reciben los aportes necesarios para su funcionamiento, así como para la consecución de sus fines, características que las incluyen dentro del régimen presupuestario de los entes descentralizados funcionalmente sin fines

empresariales establecido en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, las universidades están obligadas a llevar los registros de ejecución presupuestaria y a respaldar con la suficiente documentación justificativa las respectivas transacciones; asimismo, en concordancia con las previsiones de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, las máximas autoridades tienen la responsabilidad de dotar a dichas entidades de un sistema de control interno con capacidad de generar información confiable, útil, y oportuna que permita verificar la salvaguarda de los recursos, así como la exactitud y veracidad de la información financiera y administrativa.

Persisten debilidades en la administración y control de recursos en consejos comunales

En la verificación de los aspectos administrativos, financieros y técnicos establecidos por una muestra de consejos comunales, para la selección de contratistas, contratación, ejecución y rendición de cuentas de los proyectos financiados con recursos públicos, se evidenció la presencia de deficiencias en materia de control que afectaron el logro de los cometidos de estas instituciones del poder popular, entre ellas, omisión de la conformación de la comisión comunal de contrataciones y de los procedimientos de selección de contratistas, omisión de la suscripción de contratos de obras, obras paralizadas e inconclusas, ausencia de registros sobre los ingresos y gastos efectuados, y falta de rendición de cuentas, así como inobservancia de los lineamientos emitidos por este Organismo Contralor en cuanto a la documentación que deben poseer a los efectos de rendir cuenta. Sobre las situaciones expuestas estimamos pertinente recordar a los ciudadanos y ciudadanas integrantes de consejos comunales, la responsabilidad por la administración, manejo o custodia de recursos que asumen al recibir asignaciones del Estado, actividades que deben ejercer de manera transparente, eficaz y oportuna. Igualmente, recordamos a los entes y organismos que asignan recursos a los consejos comunales, la responsabilidad que tienen por la orientación sobre los mecanismos de control interno que deben cimentar las respectivas operaciones y fundamentalmente condicionar a su cumplimiento la aprobación de nuevos proyectos.

Poca transparencia en concursos para la designación de titulares de órganos de control fiscal

En las evaluaciones practicadas a un conjunto de procedimientos de concursos públicos para la designación de los contralores distritales y municipales, y de titulares de las unidades de auditoría interna de los órganos del Poder Público Nacional, Estadal, Distrital y Municipal y sus entes descentralizados, se determinó la existencia de omisiones relacionadas con los principios de legalidad y transparencia que deben prevalecer en todo concurso, entre ellos, expedientes sin los soportes de las síntesis curriculares de los miembros del jurado, credenciales para avalar supuesta experiencia laboral en materia de control fiscal que no coinciden con la documentación que reposa en los archivos de los órganos públicos a que hacen referencia, omisión de la solicitud de información del Registro de Inhabilitados a la Contraloría General de la República, calificaciones a participantes pre-seleccionados en la categoría "capacitación" que difieren de la establecida en el reglamento que rige los referidos concursos públicos, y alteración del orden final de los participantes que obtuvieron los 3 primeros lugares. Sobre los particulares expuestos, consideramos recordar que las bases dictadas para los concursos, tienen entre sus finalidades impedir la ineficiencia en el ejercicio del control sobre el patrimonio público, así como garantizar que dichas labores sean ejercidas por personal de reconocida solvencia moral, de allí la importancia de que las máximas autoridades supervisen con eficacia el desarrollo de los procedimientos a los fines de garantizar la confiabilidad de los resultados.

Debilidades en la cultura de responsabilidad ambiental contribuyen a causar perjuicios ambientales

Dada la importancia que cada día adquiere la evaluación y protección de los ecosistemas en el mundo, en vista de la perdida de la biodiversidad causada por la destrucción de hábitat, contaminación y sobreexplotación, entre otros factores, a nivel global, regional y local, durante el ejercicio 2010 emprendimos junto con otros órganos de control fiscal externos, un conjunto de actuaciones dirigidas a verificar el cumplimiento de leyes y normas ambientales y en particular el cumplimiento de los planes de manejo ambiental y actividades susceptibles de generar efectos negativos sobre el ambiente. Los resultados de las actuaciones dejan en evidencia

importantes debilidades en el seguimiento, control y supervisión por parte de los entes y organismos encargados de la conservación, protección y preservación del ambiente, situación que impide la aplicación de correctivos y de sanciones ante situaciones de riesgo para la salud humana y la calidad ambiental. En el caso de la actuación realizada en la región amazónica, se evidenció la presencia de importantes debilidades en la administración de las áreas naturales protegidas y en la ordenación territorial, que no han permitido a los estados Amazonas, Bolívar y Delta Amacuro contar con instrumentos de planificación y gestión para el desarrollo armónico de la región, que atiendan a sus potencialidades y limitaciones, y que a su vez coadyuven con un eficiente y efectivo control sobre el adecuado uso del espacio territorial y de sus recursos naturales. En la evaluación de las acciones de manejo ecológico y ambiental en las cuencas de los ríos más importantes del país, se determinó la existencia de debilidades de supervisión y vigilancia que dan pie al desarrollo de actividades susceptibles de degradar el ambiente, con los consecuentes riesgos para salud y de contaminación; y en la evaluación del manejo de los desechos sólidos en el ámbito municipal se evidenció la presencia de serias deficiencias en la supervisión ejercida por las autoridades municipales sobre las empresas concesionarias, utilización de medios de transporte y de contenedores de residuos y desechos sólidos que no cumplen con los requisitos exigidos, así como uso de vertederos que para el momento de la actuación no contaban con la autorización de los órganos competentes.

Persiste la comisión de hechos generadores de responsabilidad administrativa

De acuerdo con las competencias asignadas en la normativa legal que rige las funciones de la Contraloría General de la República, entre otras acciones fiscales, durante el año 2010 como consecuencia de haber sido declarada la responsabilidad administrativa y haber quedado ésta firme en sede administrativa, el ciudadano Contralor General de la República, actuando de conformidad con lo previsto en el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, sancionó a 269 ciudadanos, de los cuales 199 fueron inhabilitados para el ejercicio de funciones públicas, 64 suspendidos del ejercicio del cargo sin goce de sueldo y 6 destituidos.

LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA HACIA EL RESCATE DE LOS VALORES

El máximo Organismo Contralor se mantiene constante en la lucha anticorrupción y en el adecentamiento del país, labor que viene cumplido con mística, dedicación y transparencia, y principalmente con un equipo técnico y profesional con muchos años de experiencia colectiva, consciente de su compromiso con la patria. Hoy cuando esta Contraloría General ha sido agredida, descalificada, e incluso, ofendida, en ocasión de las sanciones impuestas a personajes de la vida pública o por no tener una actuación complaciente en los términos que pretenden algunos actores, ratificamos nuestro compromiso de actuar conforme a la Ley, con independencia y haciendo uso de las herramientas que el legislador nos ha brindado, entre ellas la auditoría, procedimiento objetivo que permite detectar las conductas irregulares de funcionarios públicos, indistintamente de la militancia política que puedan tener, y la potestad para la declaratoria de responsabilidad con sus respectivas consecuencias, sanción moral que nunca vence, que tiene como fin último rescatar los valores éticos en el ejercicio de la función pública, de allí nuestra afirmación: sancionamos conductas, no personas.

Clodosbaldo Russián Uzcátegui
Contralor General de la República