

ESTADO SUCRE

SERVICIO AUTÓNOMO DE VIALIDAD DEL ESTADO SUCRE (SAVES)

OPERACIONES PRESUPUESTARIAS, FINANCIERAS, ADMINISTRATIVAS Y TÉCNICAS, DE LA OBRA AUTOPISTA “ANTONIO JOSÉ DE SUCRE”

El Servicio Autónomo de Vialidad del estado Sucre (SAVES) es un organismo sin personalidad jurídica propia, adscrito a la Gobernación de dicha entidad federal, que ejerce la competencia exclusiva sobre la conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras, puentes, caminos, vías de penetración agrícolas y autopistas que se encuentran dentro del territorio del estado Sucre. Para el cumplimiento de sus funciones, contó con una asignación de recursos según Ley de Presupuesto de Bs. 1.561,43 millones, Bs. 1.500,00 millones, Bs. 1.710,00 millones, Bs. 1.800,00 millones y 3.600,00 millones durante los ejercicios fiscales 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005, respectivamente. Según lo establecido en el Reglamento Interno del SAVES, está estructurado en términos generales tal como se resume seguidamente: Dirección, División de Conservación, Aprovechamiento Vial y la División de Administración, la cual cuenta con los departamentos de Contabilidad y Compras.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación se orientó a evaluar el proyecto financiado con recursos provenientes de la Ley de Endeudamiento Anual y del Fondo para el Desarrollo Económico Social del País, (FONDESPA) denominado autopista “Antonio José de Sucre”, cuyo proceso de ejecución comprendió los ejercicios fiscales 2001 al 2005, con la finalidad de verificar la legalidad y sinceridad de forma exhaustiva las operaciones presupuestarias, financieras, administrativas y técnicas.

Observaciones relevantes

Para la construcción de la autopista se habían invertido a la fecha de la actuación (30-03-2006), Bs. 1.877,50 millones provenientes de las leyes de endeudamiento de los años 2001, 2003 y 2004 (gacetas oficiales Nros. 5.504, 5.617, 5.677 de fechas 11-12-2000, 19-12-2002 y 16-12-2003, res-

pectivamente) y del FONDESPA. Con la finalidad de ejecutar esta obra se suscribieron un total de 10 contratos, siendo las observaciones más relevantes las siguientes:

En la licitación general llevada a cabo para seleccionar a la empresa que ejecutaría el tramo San Esteban-Santa Fe, entre las progresivas 0+100 y 3+000, se constató que la Comisión de Licitaciones recomendó otorgar la buena pro a la empresa que presentó la calificación más baja en la evaluación técnica, situación que permite afirmar que el proceso de selección del contratista no fue desarrollado bajo los principios de eficiencia, igualdad y economía como lo prevé el artículo 42 de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001), debido a que los lineamientos establecidos en el pliego licitatorio no garantizaban la selección de la mejor opción, criterio que conllevó la selección de una empresa a la cual se le pagaron Bs. 1.849,31 millones por encima de lo ofertado por la empresa con mejor calificación técnica.

En el proceso de licitación internacional mediante el cual se escogió la compañía que debía ejecutar las obras correspondientes al tramo Cumaná-Santa Fé, construcción subtramo Plan de la Mesa-Portal Túnel Bella Vista y Distribuidor, se constató que le fue otorgada la buena pro a una empresa diferente a la recomendada por la Comisión de Licitaciones en el acta final. En tal sentido, el artículo 90 de la citada ley establece que se debe otorgar la buena pro a la oferta que resulte ganadora según los criterios de evaluación. Esta situación se originó debido a que dicha empresa reunía ciertas condiciones y ventajas especiales en relación con la empresa originalmente recomendada por la Comisión de Licitaciones (está domiciliada en el oriente del país, sus maquinarias están en la zona, el tiempo de la ejecución de la obra estaba dentro de los parámetros permitidos por el ente contratante y, por último, que dicha obra era la continuación de la construcción del tramo Plan de la Mesa-Bella Vista, la cual fue ejecutada por la misma empresa). Al respecto, resulta imprescindible señalar que es la Comisión de Licitaciones la encargada de establecer la oferta más conveniente a los intereses de la entidad y remitir la recomendación, de conformidad con los deberes y atribuciones conferidas en el artículo 40 numeral 2 del Reglamento de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial de la

República N° 34.830 Extraordinario de fecha 30-10-1991). Lo antes señalado afectó el patrimonio estatal, debido a que la oferta de la empresa a la cual se le otorgó la buena pro, superaba a la presentada por la compañía recomendada en el acta de la comisión, en Bs. 234,40 millones.

Se evidenció que en 9 de los 10 contratos analizados, fueron entregados anticipos del 30,00%. No obstante, el artículo 57 de las Condiciones Generales para la Contratación de Obras del estado Sucre (Gaceta Oficial del Estado N° 3.533 de fecha 30-09-1987) establece: “Para contratos cuyos montos excedan de Bs. 500,00 mil, el ejecutivo podrá acordar un anticipo de hasta un 20,00% del monto del contrato...”. Tal situación se originó debido a que en el pliego licitatorio se estableció el pago del referido porcentaje (30,00%) para los anticipos; en tal sentido, es importante destacar que dichos pliegos son documentos que sirven para guiar y regular los procesos de selección de los proveedores y contratistas, mediante reglas, condiciones y criterios, y no ostentan un rango legal superior a las Condiciones Generales de la Contratación para la Ejecución de Obras del estado Sucre. Este hecho incidió negativamente sobre la liquidez financiera del organismo, toda vez que se pagaron Bs. 14.710,51 millones por encima del límite legalmente establecido.

Se constató en la inspección física efectuada en el sector tramo San Esteban-Santa Fe, entre las progresivas 0+000 y 3+300, por cuyo concepto se invirtieron Bs.1.322,99 millones, que el mismo está totalmente colapsado, toda vez que el terraplén de una longitud de 150 metros, se desplomó por completo. La causa de este hecho se debió a que el SAVES no realizó estudios técnicos del suelo antes de su construcción, mediante los cuales se hubiese detectado la existencia del material coluvial, así como manantiales y otras aguas de origen subterráneo y así realizar las obras técnicas necesarias a los fines de garantizar la estabilidad de la estructura. Al respecto, el artículo 17 de las Normas Generales de Control Interno (Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-1997) señala que los proyectos deben formularse con base en estudios y diagnósticos actualizados; por otra parte, el artículo 60 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras del estado Sucre, establece que “Es obligación del contratista inspeccionar el

lugar donde se construirá la obra, y estudiar con la debida diligencia los planos y demás documentos técnicos que integren el contrato. Con la firma del documento contractual el Contratista declara haber actuado en pleno conocimiento de las circunstancias del caso, y de los inconvenientes que pudiera presentar la ejecución de la obra...”, asimismo el artículo 61 de las citadas Condiciones indica “El contratista será el único responsable por la buena ejecución de la obra...”. Lo antes mencionado, originó que la obra, no cumpla con el objeto de su construcción, la comunicación vial entre los estados Anzoátegui y Sucre. Adicionalmente, se requerirá una inversión de Bs. 4.726,59 millones para realizar nuevamente la construcción de dicho tramo sobre la base de los costos actuales, los cuales sumados a los recursos originalmente invertidos totalizan Bs. 6.049,58 millones.

Se constató a través de la inspección física de la obra relacionada con el tramo Cumaná-Santa Fe, que en la construcción del subtramo túnel Bella Vista ocurrió un desplazamiento y colapso de una pantalla atirantada en la parte frontal de lo que sería la entrada correspondiente al referido túnel. No obstante, lo previsto en los anteriormente citados artículos 17 de las Normas Generales de Control Interno y 60 de las Condiciones Generales de la Contratación para la Ejecución de Obras del estado Sucre. Este hecho se originó por un deslizamiento de masas sobre rocas meteorizadas blandas de carácter arcilloso, constituidas por una espesa capa de lutitas alternadas con capas de areniscas poco resistentes y altamente fracturadas, las cuales no fueron detectadas en los estudios previos debido a que estos no eran suficientemente abundantes, y cuya resistencia al corte disminuyó sustancialmente, producto de las precipitaciones acaecidas en el sector. La situación antes descrita ocasionó un retraso en la obra de 367 días, en el cumplimiento del objetivo del proyecto, así como un presunto daño patrimonial de Bs. 17.776,83 millones correspondientes al costo total de las partidas ejecutadas y pagadas mediante las valuaciones Nros. 1 y 2, equivalente a 35,39% del costo total de la obra.

Conclusiones

Del análisis a las observaciones precedentes, se pone de manifiesto que en el SAVES, existe deficiencia en el sistema

de control interno que afecta su funcionamiento y la salvaguarda de su patrimonio, relacionada con la inadecuada planificación del proyecto, el cual debió formularse sobre la base de estudios y diagnósticos actualizados. Por otra parte, cabe precisar y enfatizar que se apreciaron debilidades y carencias de procedimientos internos vinculados con la ejecución y contratación de obras y servicios, debido a la omisión de lineamientos establecidos en la normativa que rige la materia, lo cual trajo como consecuencia pagos por concepto de contrataciones de obras a mayor costo que otras ofertas presentadas y suscripción de contratos con empresas que presentaban desventajas técnicas y financieras en relación con otras evaluadas. Situación similar se observó en relación con la presencia de debilidades técnicas durante la ejecución de las obras, evidenciadas en dos tramos de la misma. En este contexto, se infiere que las situaciones antes expuestas afectaron los recursos presupuestarios y financieros destinados al estado para atender los requerimientos de la colectividad, menoscabando, a tal efecto, el cumplimiento de los objetivos y metas del SAVES.

Recomendaciones

Este máximo Organismo Contralor recomienda al director del SAVES:

- Con el objeto de adjudicar la buena pro a la oferta más ventajosa para el estado, la evaluación debe atenerse a los lineamientos contenidos en los pliegos de licitación, los cuales deben estar acordes con las disposiciones previstas en normativas que ostenten un rango legal superior, y sólo aplicar criterios o mecanismos previstos en los mismos, sin incurrir en omisiones y/o modificaciones que pudieran ocasionar daños al patrimonio público.
- Someter los proyectos a los estudios preliminares pertinentes, con el objeto de evitar la ocurrencia de debilidades técnicas, garantizando por una parte, los requerimientos de la población beneficiada y, por la otra, el cumplimiento de los objetivos y metas de dichas obras, todo ello en pro de una adecuada utilización de los recursos.