

## DIRECCIÓN DE CONTROL DEL SECTOR INDUSTRIA, PRODUCCIÓN Y COMERCIO

### **PDVSA GAS, S.A.**

#### CONTRATACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA OBRA

PDVSA Gas, S.A., es una empresa del Estado venezolano, filial de Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), que tiene por objeto realizar las actividades de exploración, explotación, recolección, almacenamiento, procesamiento, industrialización, transporte, distribución y comercialización de los hidrocarburos gaseosos, sus productos y subproductos.

La Fosa Mata-1, representa un pasivo ambiental con antigüedad de más de 40 años, que se encuentra ubicada en el Campo Mata, Municipio Anaco del estado Anzoátegui. En el momento de la instalación de la Estación de Flujo M-1, se construyó la fosa de referencia, la cual alojó desde su creación, elementos o sustancias petrolizadas, producto de la operación de la estación. Esas instalaciones fueron creadas para la producción de petróleo y posteriormente fueron utilizadas para la producción de gas. Las fosas surgieron dada la necesidad de depositar sistemáticamente todos los residuos de los procesos de explotación de petróleo, vale decir, lodos contaminados con hidrocarburos, agua salada, así como, aceites, crudo y combustibles, entre otros. Adicionalmente, se crearon fosas asociadas a la perforación de pozos, cuyo propósito primordial fue el depósito de los residuos propios de dichas actividades, los cuales por sus procesos, requerían de un área de disposición temporal próximo al pozo, con características físicas que permitieran evitar el desborde de estos residuos y garantizar la calidad ambiental del entorno.

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

La actuación se circunscribió a la evaluación del proceso utilizado por PDVSA Gas, S.A., en la selección, contratación y ejecución de la obra Cegado y Restauración Ambiental Integral de la Fosa Mata-1, Campo Mata, ejecutada durante el período 01-01-2003 al primer semestre de 2005, y tuvo como objetivos verificar el cumplimiento de la normativa legal y sublegal en materia de selección y contratación de la empresa ejecutora de dicha obra, así como, evaluar la ejecución de la misma. A tales efectos, se revisó exhaustivamente el expediente correspondiente a la selección, contratación y ejecución de la obra, y se efectuaron notificaciones a los representantes de las empresas seleccionadas, así como al personal adscrito a PDVSA Gas, S.A., a los fines de realizar entrevistas para obtener información adicional.

## **Observaciones relevantes**

PDVSA Gas, S.A., adjudicó directamente la obra Cegado y Restauración Ambiental Integral de la Fosa Mata-1, Campo Mata, por Bs.F. 1,28 millones a una empresa, argumentando emergencia por afectación ambiental en la Estación M-1, Campo Mata R, sin embargo, debieron proceder por el procedimiento de licitación general o licitación anunciada internacionalmente, previsto en el artículo 61, numeral 2 del Decreto con Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones (LL) Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario del 13-11-2001, en el que se señala que debe procederse por Licitación General o Licitación Anunciada Internacionalmente, en el caso de construcción de obras, si el contrato a ser otorgado es por un monto estimado superior a 25.000 unidades tributarias (UT), siendo que el monto de la contratación representaba 51.855,23 UT. La situación expuesta tuvo su origen a debilidades inherentes a la planificación, dado que el hecho presentado como emergencia, era plenamente predecible, ya que la capacidad de la fosa en comento, era aproximadamente de 14,70 millones de litros (dimensión 70mts. x 70mts. y profundidad de 3mts.), por lo cual, para llegar al rebosamiento, debieron transcurrir varios años y al no haberse establecido las medidas eficientes de control, que permitieran asegurarse de la estricta aplicación de la normativa dictada al efecto, dado que no fue sometida la contratación al proceso de licitación respectivo, sino que por el contrario, se procedió a adjudicar directamente, lo que trajo como consecuencia, que no se realizara una convocatoria pública que permitiera la participación de otras empresas, a través de un proceso de amplia competencia, situación que afecta la transparencia de la operación a los efectos de obtener las mejores condiciones técnicas y económicas, así como la oferta más ventajosa para la contratación que efectuó la empresa.

No se observó en el libro de Actas de la Junta Directiva de PDVSA Gas, S.A., ni en el expediente del contrato suscrito para la obra, el acto motivado que la Junta Directiva debió emitir para dejar constancia de las razones que justificaran la procedencia del procedimiento excepcional por adjudicación directa, o en su defecto, acto delegatorio expreso de esa competencia en el funcionario que justificó la procedencia de la adjudicación directa, lo cual inobserva el contenido del artículo 88 de la LL, en el cual se prevé que se puede proceder por adjudicación directa, independientemente del monto de la contratación, siempre y cuando la máxima autoridad del órgano o ente contratante, mediante acto motivado, justifique adecuadamente su procedencia. Asimismo, en el artículo 100 ejusdem, se señala que las atribuciones conferidas en el presente Decreto Ley, a la máxima autoridad del ente contratante, pueden delegarse a funcionarios del mismo ente, sujetos a la normativa legal vigente. Por otra parte, en el aparte 2.3 del punto 2 Deberes y Atribuciones de la Gerencia

Contratante, correspondiente al Capítulo III de los Entes que Participan en los Procedimientos de Contratación, del Manual Mecanismos de Contratación de PDVSA y sus empresas filiales, de fecha 21-08-2001, se establece que la gerencia contratante debe someter a la Junta Directiva de la filial, o a quien ésta haya delegado, los casos de adjudicaciones directas, a fin de que, oída la opinión de la Comisión de Licitaciones, mediante acto motivado, apruebe la procedencia de esa modalidad. Lo expuesto tiene su origen en deficiencias de los mecanismos de control interno administrativo, referidos a la aplicación de los procedimientos establecidos en la ley, para la selección de empresas destinadas a la ejecución de obras y servicios, lo que conllevó a que se adjudicara directamente la obra en referencia, sin contar con la justificación de la Junta Directiva.

En el documento principal del contrato N° 4600002528 y sus correspondientes anexos suscritos, por un monto de Bs.F. 1,28 millones, no se evidenció la fecha de la firma del mismo. En relación con lo expuesto, cabe indicar que el artículo 2, numeral 1 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO) Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario de fecha 16-09-96, se precisa que forman el contrato, los siguientes documentos: El documento principal, que contendrá la identificación de los contratantes; el objeto del contrato; su monto en bolívares; los plazos de inicio y de terminación de la obra a ejecutar, contados a partir de la fecha de la firma del contrato por parte del ente contratante. En ese sentido, las debilidades en los mecanismos de supervisión, control y seguimiento del proceso de contratación, dieron origen a la omisión antes referida, lo cual limita la determinación de los plazos de inicio y de terminación de la obra a ejecutar, así como de la fecha de entrada en vigencia de dicha contratación, lo cual resta legalidad al procedimiento de contratación seguido por PDVSA Gas, S.A. para la ejecución de la obra.

El acta de inicio de la obra fue suscrita el 26-03-2004, fecha anterior al otorgamiento de la buena pro, la cual presenta fecha 10-05-2004. Asimismo, la empresa contratista ordenó a un laboratorio en fecha 01-03-2004, la realización de un análisis físico-químico y bacteriológico para muestras de agua de la fosa, el cual correspondió a la ejecución de la partida N° C-8 Análisis físico-químico del agua no tratada relacionada con la valuación N° 1, es decir, se ordenaron trabajos relacionados con la obra sin haberse otorgado la buena pro ni firmado el acta de inicio. Adicionalmente, se determinó que PDVSA Gas, S.A. y la contratista, no firmaron una Carta de Autorización para Trabajos Preliminares o Carta de Intención, que permitiera el inicio de trabajos antes de la firma del contrato. En el Manual Mecanismos de Contratación de PDVSA y sus empresas filiales, se precisan en orden, cada uno de los pasos o procesos inherentes a la selección del contratista, contratación y

ejecución de la obra. En ese sentido, en el punto 2.4 De la Elaboración del Contrato, perteneciente al Capítulo III, Elaboración y Firma del Contrato, se señala que obtenida la aprobación de la buena pro, la gerencia contratante procederá a la elaboración del contrato definitivo. Asimismo, en el punto 6.1 del aparte De la Firma del Contrato, se refiere que en ningún trabajo, obra, servicio o adquisición de bienes muebles podrá ser iniciado sin la firma previa del contrato correspondiente. Adicionalmente, en el punto 2.1 sobre Inicio de la Obra o Servicio, correspondiente al Capítulo V Administración de la Obra o Servicio, se señala que el contratista, una vez firmado el contrato, debe iniciar el trabajo dentro del plazo señalado en el mismo y se deberá suscribir un acta de inicio por las partes en la que se indique el día que se dio comienzo a los trabajos. De igual manera, en el punto 2.2 Inicio de la Obra o Servicio, del citado Capítulo V Administración de la Obra o Servicio, se menciona que no se permitirá al contratista, iniciar el trabajo, movilizar sus equipos, establecerse en el sitio de la obra o servicio, ni incurrir en gastos que la filial tendría que reembolsar, antes de la firma del contrato. No obstante, por vía de excepción, la filial podrá, en razón de existir circunstancias especiales que así lo ameriten, ordenar por escrito (Carta de Autorización de Inicio Preliminar de Trabajos o Carta de Intención) al contratista, el inicio de los trabajos antes de la firma del contrato, hasta por un del 30% del monto del contrato. Las situaciones en comento obedecen a fallas de control interno relacionadas con la aplicación de procedimientos de contratación y ejecución de obras distintos a los establecidos en el manual Mecanismos de Contratación de PDVSA y sus empresas filiales; en consecuencia, la empresa elegida para la ejecución de la obra, actuó durante 69 días sin la legalidad que le confiere la firma del contrato.

En fecha 17-12-2004, la Gerencia Técnica del Distrito Anaco de PDVSA Gas, S.A., decidió aprobar el primer cambio de alcance del contrato (Obras Adicionales), por Bs.F. 856,67 mil llevando el mismo a Bs.F. 2,14 millones, lo que representa un aumento del 66,88% del monto original del contrato (Bs.F. 1,28 millones), sin evidenciarse en el expediente del contrato, la presentación a la Comisión de Licitaciones, del cambio de alcance del contrato, antes de la ejecución de los trabajos, ni de la decisión de ésta con respecto a la modificación del contrato, tal como lo establece los puntos 2.2.2 y 2.2.3 del Capítulo VI Modificaciones y Ajustes al Contrato, de las Guías de Administración del Manual Mecanismos de Contratación de PDVSA y sus empresas filiales. Las circunstancias antes referidas obedecen a deficiencias en los mecanismos de control interno, relativas a la administración y ejecución del contrato, lo que conlleva al aumento en la contratación, sin contar con la aprobación de la Comisión de Licitaciones.

La Gerencia Técnica del Distrito Anaco de PDVSA Gas, S.A., en fecha 10-03-2005 decidió, con base en lo indicado en los puntos 2.1.3 y 2.1.4 del Capítulo VI de las Guías de Administración del Manual Mecanismos de Contratación de PDVSA y sus empresas filiales, aprobar al contrato N° 4600002528 suscrito por Bs.F. 1,28 millones la modificación N° 1 por cierre administrativo del contrato, correspondiente a una disminución de Bs.F. 406,28 mil, equivalente a 31,72% respecto al monto original contratado, siendo el monto definitivo de cierre del contrato de Bs.F. 1,73 millones. Sobre el particular, el punto 2.1.3 del referido Manual señala que cuando el resultado de la suma algebraica (aumento y/o disminuciones), arriba referidas, en su valor absoluto no excedan del 10% del monto total originalmente contratado, la gerencia contratante, previo acuerdo con el contratista, y sin necesidad de sometimiento a la Comisión de Licitaciones, deberá elaborar un documento en el cual indicará las modificaciones acordadas previa revisión de jurídico, en ese sentido, la modificación *in comento* es mayor del 10,00%, no evidenciándose la presentación ante la Comisión de Licitaciones, de la disminución antes señalada, tal como lo establece el Punto 2.1.5 del prenombrado manual, lo que manifiesta debilidades en los dispositivos de control interno, en lo concerniente a la administración y ejecución del contrato, lo que trae como consecuencia modificaciones en el contrato sin el debido conocimiento de la Comisión de Licitaciones.

No se evidenció en el expediente del contrato N° 4600002528, ni en las carpetas contentivas de las valuaciones, las actas de aceptación provisional ni definitiva, no obstante, que el cierre definitivo de la obra o finiquito ambiental se dejó constar en Minuta de Inspección de fecha 08-05-2005, elaborada por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, actual Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, en la cual se reflejó el estado de la fosa Mata 1, después de cegada; indicándose que la misma se encontraba de conformidad con la normativa ambiental. Adicionalmente, se suscribió el Acta de Terminación de la obra en fecha 22-12-2004, observándose que han transcurrido 954 días a partir de la suscripción de dicha Acta hasta la fecha de la presente actuación (03-08-2007), sin contar con la existencia de las mencionadas Actas. Al respecto, en el punto 5.7 del Título 5, sobre Valuaciones y Pagos de la Obra o Servicio, correspondiente al Capítulo V Administración de la Obra o Servicio, del Manual Mecanismos de Contratación de PDVSA y sus empresas filiales, se señala que en todo contrato se establecerá un plazo de garantía, parcial o total, el cual comenzará a partir de la fecha en que se suscriba el acta de aceptación provisional de la obra o servicio. Asimismo, en el punto 5.8 del referido Manual, se indica que una vez cumplido el período de garantía y ejecutados a satisfacción los requerimientos planteados al

Contratista en ese lapso, se levantará el acta de aceptación definitiva y se procederá a realizar los pagos pendientes que hubiere para la fecha. De igual manera, el artículo 91 de las CGCEO, se refiere que el contratista deberá solicitar por escrito la aceptación provisional de la obra dentro del plazo de 60 días calendario contados a partir de la fecha del acta de terminación, considerando en este caso particular, que en su artículo 1 *ejusdem*, se instruye a los institutos autónomos y empresas del Estado, para que elaboren sus normas de contratación en concordancia con las prenombradas condiciones. Tal circunstancia tiene su origen, en la ausencia de efectivos mecanismos de control interno durante la etapa de culminación de la obra, que comprometieran a la empresa contratada a cumplir las especificaciones establecidas en la Cláusula Décima Cuarta del contrato, referida a la recepción de la obra o servicio, circunstancia que no le garantiza a PDVSA Gas, S.A., que la contratista responda por desperfectos eventuales, imputables a la misma.

### **Conclusiones**

PDVSA Gas, S.A., llevó a cabo los procesos de selección y contratación de la obra, en inobservancia de la normativa legal y sublegal en materia de selección y contratación de empresas, toda vez que la selección de la empresa contratista se realizó por el procedimiento excepcional de adjudicación directa, argumentando emergencia por afectación ambiental en la Estación M-1, Campo Mata; no obstante que de acuerdo al monto de la contratación, la selección debió efectuarse por licitación general o licitación anunciada internacionalmente; además, el hecho presentado como emergencia, era plenamente predecible, considerando que la planificación representa una función institucional permanente. Adicionalmente, no se contó con la aprobación del correspondiente acto motivado emitido por la Junta Directiva de esa empresa.

Por otra parte, se determinaron debilidades de control interno relacionadas con los mecanismos de control, supervisión y seguimiento que deben estar presentes en los procesos de administración de contratación y ejecución de obras, que conllevaron a la inobservancia de normativa de carácter general e interna, en cuanto a la fecha de suscripción del documento principal del contrato, elaboración de actas de inicio y de terminación y modificación del alcance de la obra.

### **Recomendaciones**

La Junta Directiva de PDVSA Gas, S.A., debe:

- Girar instrucciones dirigidas a crear e implantar adecuados mecanismos de monitoreo y seguimiento, así como de supervisión y control de los pasivos ambientales que se encuentran bajo la custodia de PDVSA Gas, S.A.; asimismo, planificar o programar la adquisición de bienes y contratación de obras y servicios, con el propósito de adelantar los procesos licitatorios necesarios que permitan el cumplimiento oportuno de las metas propuestas.
- Empezar perentoriamente acciones dirigidas a implantar efectivas medidas de control interno administrativo en la aplicación de los procedimientos establecidos en la normativa de carácter general e interna en materia de selección de empresas ejecutoras de obras; particularmente, en la utilización del procedimiento excepcional de adjudicación directa para la selección de contratistas.
- Dictar las directrices pertinentes a los efectos de implantar dispositivos de supervisión, control y seguimiento en los procesos de administración de la contratación y ejecución de obras, a partir de la suscripción del documento principal del contrato hasta la culminación de la obra, que aseguren la obtención de las garantías suficientes por parte de la contratista, el cabal cumplimiento de las obligaciones de la misma, y por consiguiente, la ejecución de las obras en los términos previstos.