

DIRECCIÓN DE CONTROL DEL SECTOR INDUSTRIA, PRODUCCIÓN Y COMERCIO

PDVSA PETRÓLEO, S.A.

CONTRATACIÓN DE OBRAS Y SERVICIOS

PDVSA Petróleo, S.A. es una empresa del Estado venezolano filial de Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), constituida inicialmente bajo el nombre de PDVSA Petróleo y Gas, S.A., en fecha 16-11-1978, siendo modificada su denominación social a PDVSA Petróleo, S.A. en fecha 09-05-2001. Los procesos de exploración y producción son realizados por 2 grandes divisiones operativas regionales denominadas Exploración y Producción (EyP) Oriente y EyP Occidente. La División Oriente, a su vez, está conformada por los distritos Social Norte, San Tomé y Morichal.

El Distrito Social Norte (DSN), está conformado por 5 campos: Carito, Pirital, El Furrial, Jusepín y Orocuai; que abarcan un área de 16.053 kilómetros cuadrados (Km²); su sede principal se encuentra ubicada en Campo Rojo, población de Punta de Mata, estado Monagas, tiene como objeto la explotación de hidrocarburos condensados, livianos, medianos y pesados. Durante el año 2006, el DSN funcionó bajo la dirección de una Gerencia General, 2 Sub-Gerencias, una operacional y la otra administrativa, además de 6 gerencias de apoyo.

La producción de crudo promedio para el año 2005 fue de 812,20 mil barriles por día (MBD), para un total de 296,71 millones de barriles, mientras que para el primer semestre de 2006 fue de 847,80 (MBD), para un total de 153,50 millones de barriles. El presupuesto revisado para el año 2005 del DSN, fue de Bs.F. 1.990,00 millones y para el año 2006 el presupuesto aprobado fue de Bs.F. 2.540,00 millones.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación estuvo dirigida a la revisión y evaluación de las actividades desarrolladas por el DSN, para la contratación de obras y servicios, entre el 01-11-2004 y el 18-08-2006; cuyos objetivos estaban dirigidos a verificar el cumplimiento de la normativa legal y sublegal en materia de licitaciones, así como evaluar los mecanismos de control interno aplicados en las operaciones de contrataciones de obras y servicios, mediante el análisis de una muestra de 21 contratos suscritos equivalentes al 4,84% de 437, cuya selección se realizó considerando los montos de las contrataciones y el objeto de los mismos, además se efectuó una inspección de 2 áreas de archivo de contratos.

Observaciones relevantes

Los contratos Nros. 4600011551 y 4600011545, suscritos con 2 empresas, por Bs.F. 2,71 millones y Bs.F. 2,67 millones (92.268,71 UT y 90.678,97 UT, respectivamente); para el servicio de cañoneo de pozos productores de petróleo, fueron adjudicados directamente, por vía de emergencia, según Acto Motivado del 25-08-2005, que señala como fundamento de hecho el salto adelante y plan acelerado de producción que comprometió el DSN con 800 mil barriles diarios de petróleo (MBDP), pero, no indica el basamento legal que justificara la adjudicación directa, a saber, el artículo 88 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, establece los supuestos bajo los cuales deriva el procedimiento excepcional de adjudicación directa. Situación que tiene su origen en la ausencia de mecanismos efectivos y permanentes de planificación y control interno relacionados con los procesos de contratación, que alerten a las autoridades acerca de este tipo de debilidades; lo cual vulnera, el principio de libre competencia y limita la oportunidad de obtener ventajas, tanto económicas como técnicas para el ente.

El contrato N° 4600010816, suscrito con una empresa por Bs.F. 27,81 millones (946.085,26 UT), para el suministro y operación del taladro TM-3 National 1320 UE con capacidad de 2.000HP DSN, fue adjudicado directamente por vía de emergencia, según Acto Motivado del 30-03-2005, donde se señala como fundamento de hecho, que el DSN se encuentra implementando un programa llamado Plan Acelerado hacia el millón de barriles, por tanto, se requiere la incorporación de 2 taladros de 2000HP a finales del primer semestre del año; sin embargo, no indicaba el basamento legal el cual justificara la adjudicación directa. Aun cuando, el artículo 88 de la LL, establece los supuestos bajo los cuales deriva el procedimiento de adjudicación directa. Situación que se origina por la ausencia de dispositivos efectivos y permanentes de planificación y control interno relacionados con los procesos de contratación, que permitan a las autoridades evaluar las mejores opciones del mercado; lo que lesiona los principios de libre competencia, transparencia y limita la oportunidad de ofrecer ventajas para el ente.

7 contratos relacionados con el proyecto para el desmantelamiento de instalación petrolera y corredores de tuberías externas en Caripito, por Bs.F. 25,22 millones, fueron otorgados por el procedimiento excepcional de adjudicación directa previsto en el numeral 6 del artículo 88 LL; supuesto que refiere la emergencia comprobada en el ente; según Actos Motivados del 06-05-2005, que señalan la emergencia laboral en el área; sin embargo, no se localizaron ni fueron suministrados, los documentos que permitieran demostrar la emergencia. Además, que las operaciones, encuadraban en los supuestos de aplicación de los procesos de licitación

general o selectiva definidos en el numeral 2 de los artículo 61 y 72 de la LL, en virtud de que los montos de cada uno de los contratos superaban las 11.500 unidades tributarias (UT), a que se refiere el numeral 2 del artículo 87 de la citada Ley (el valor de cada UT para el año 2005 era Bs.F. 29,40, Gaceta Oficial N° 38.116 del 27-01-2005), lo que manifiesta la ausencia de efectivos mecanismos de planificación y control; que conllevaron a la inadecuada interpretación de la normativa legal; en consecuencia, al no ajustarse los trámites a las previsiones legales, se afecta el principio de transparencia de los actos administrativos.

5 contratos por Bs.F. 35,60 millones, fueron otorgados por el procedimiento de adjudicación directa previsto en la LL, mediante la consideración del numeral 6 del artículo 88 de la LL, supuesto que refiere la emergencia comprobada dentro del ente; según Actos Motivados de fechas 14-04-2004, 01-11-2004, 01-07-2005, 13-06-2005 y 18-10-2005, en los cuales se señalaba la emergencia, no obstante que los trabajos a los cuales estaban dirigidos las contrataciones, debieron ser programados, ya que obedecían a eventos que podían ser previstos, tales hechos se derivaron por la ausencia de seguros dispositivos de planificación y control, que conllevan a la inadecuada interpretación de la normativa legal; en consecuencia, al no ajustarse los trámites a las previsiones legales, se perjudica el principio de transparencia de los actos administrativos.

En el documento principal de 6 contratos, y en sus anexos, no se observó la fecha de la firma de los mismos; en ese sentido, el artículo 127 del Código de Comercio (Gaceta Oficial N° 475 del 21-12-1955), establece que la fecha de los contratos mercantiles debe expresar el lugar, el día, mes y año; lo que evidencia debilidades en el sistema de control interno, de las diferentes gerencias involucradas con los procesos de contratación dirigidos a la verificación del cumplimiento de la normativa vigente en materia de contratación, lo que impidió conocer la fecha de entrada en vigencia de la contratación y, por ende, del cumplimiento de los eventos subsecuentes.

No fue suministrada ni se localizó en los expedientes de los contratos Nros. 4600009465 y 4600010595, suscritos con 2 empresas por Bs.F. 398,36 mil y Bs.F. 1,61 millones, respectivamente, para la ejecución de mejoras en la estación de flujo de Musipán y del sistema de succión y descarga de compresión adicional Jusepín, en el mismo orden, la fianza de fiel cumplimiento que debió entregar el contratista para garantizar el cumplimiento de todas las obligaciones que asumía según el contrato. Al respecto, el artículo 38, numeral 3 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, establece que antes de

proceder a la adquisición de bienes o servicios, o a la elaboración de otros contratos que impliquen compromisos financieros, los responsables se aseguraran que se hayan previsto las garantías para responder por las obligaciones que ha de asumir el contratista. Tal situación se debe a la ausencia de dispositivos efectivos y permanentes de control interno que alerten a las autoridades acerca de este tipo de desviaciones, por lo que durante la ejecución de los referidos contratos, las obligaciones que asumió la contratista ante el DSN, estuvieron sin garantías, dejando desprovista a la empresa del Estado, ante cualquier eventualidad en la ejecución de la obra.

4 contratos por Bs.F. 17,49 millones, relacionados con el proyecto para el desmantelamiento de instalación petrolera y corredores de tuberías externas en Caripito, fueron adjudicados a empresas con nivel financiero estimado de contratación, según el Registro Nacional de Contratistas (RNC) que genera el Servicio Nacional de Contrataciones (SNC), menor al exigido en la calificación financiera del proceso, lo que evidencia debilidades inherentes al control y seguimiento de las tramitaciones que tienen relación con las normas de contratación, en especial la LL, circunstancia que no garantiza la selección de una empresa capacitada para ese tipo de obras.

En 18 contratos no se localizó ni fue suministrada la declaración jurada del autocálculo del valor agregado nacional (VAN); aun cuando el artículo 11 de los Decretos Nros. 1.892 y 4.000, (Gacetas Oficiales Nros. 37.494 y 38.296 de fechas 30-07-2002 y 19-10-2005 respectivamente), relacionados con las Medidas Temporales para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y Cooperativas, Productoras de Bienes y Prestadoras de Servicios, que estén ubicadas en el país, establecen que las empresas que participen en algún procedimiento de selección de contratistas, deberán acompañar a sus ofertas una declaración jurada que contenga el autocálculo del VAN. Situación originada por la ausencia de mecanismos efectivos de control y seguimiento en materia de contratación, lo que no garantiza la máxima participación de la oferta nacional de bienes y servicios.

PDVSA remitió al SNC, su programación de obras, servicios y adquisición de bienes a contratar y la de sus empresas filiales, de los años 2005 y 2006, con 4 y 2 meses de retraso, respectivamente; y según el artículo 23 de la LL, estaba obligado a remitirla, en el mes de octubre antes del cierre de cada ejercicio fiscal, circunstancia que se debió a la carencia de mecanismos de control que permitan alertar el incumplimiento de los lapsos para la entrega de la documentación requerida; lo que trae como consecuencia retrasos en los procesos de contratación y falta de transparencia de los procesos.

PDVSA remitió al SNC, el sumario de las contrataciones realizadas, así como el de sus empresas filiales, de los 4 trimestres del año 2005 y de 2 del 2006, con 9, 7, 9, 16, 26 y 4 días de atraso, respectivamente, aun cuando el artículo 24 de la LL, señala que se debe remitir, dentro de los primeros 15 días continuos siguientes al vencimiento de cada trimestre. Hecho originado por la ausencia de adecuados mecanismos de control sobre la documentación que se debe generar en los procesos bajo análisis, lo cual conlleva a que el SNC presente retrasos en el procesamiento de esa información, en su gestión y en la toma de decisiones.

La Gerencia del DSN, no había remitido al RNC, la información sobre la actuación o desempeño de contratistas, en inobservancia de lo establecido en el artículo 35 de la LL, en cuanto a que los entes contratantes deben remitirla, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la notificación de los resultados en la ejecución de los contratos de obras o prestación de servicios. Lo que confirma la ausencia de efectivos mecanismos de control en los procesos de contratación, situación que impide la obtención de información oportuna y confiable sobre la actuación de los contratistas y limita la determinación de acciones y decisiones sobre esas empresas.

A agosto de 2006, la información contenida en el Sistema Integrado de Control y Administración de Contratos (SICAC), que permite el control de la gestión de todas las comisiones de licitación de PDVSA, mediante la administración de información en línea y en tiempo real, se encontraba desactualizada. Al respecto, el artículo 35 de la LOCGRSNCF, en concordancia con los artículos 3 y 32 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-1997, indican que el control interno de cada organismo o entidad debe organizarse con arreglo a conceptos y principios generalmente aceptados y estar constituido por las políticas y normas formalmente dictadas, los métodos y procedimientos efectivamente implantados y los recursos humanos, financieros y materiales, cuyo funcionamiento coordinado debe orientarse al cumplimiento de los objetivos, para garantizar la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información presupuestaria, financiera, administrativa y técnica. Todo lo anterior denota debilidades en los sistemas de control interno, lo cual no garantiza la exactitud y veracidad de la información contenida en el mencionado sistema, limitando la no detección oportuna de desviaciones, omisiones o errores en la administración de los contratos.

En la inspección realizada en agosto de 2006, a las instalaciones donde funcionan los archivos de contratos de las gerencias de Infraestructura y Procesos de Superficie y

Perforación, se observaron 5 y 3 detectores de incendio inoperativos; ausencia de rociadores y extintores de incendio en el área de almacén, así como cajas apiladas y carpetas nuevas amontonadas, limitando la adecuada manipulación de los archivadores móviles. Sin embargo, el artículo 9 de la Ley sobre Conservación y Mantenimiento de Obras e Instalaciones Públicas (Gaceta Oficial N° 33.257 del 03-07-1985) establece que los organismos sujetos a la presente Ley, tendrán a su cargo y bajo su inmediata responsabilidad las gestiones permanentes de conservación y mantenimiento de las obras, edificaciones, equipos y demás instalaciones o bienes a ellos adscritos o que le sean propios. Asimismo, el artículo 783 del Decreto N° 1.564, mediante el cual se dicta la Reforma Parcial del Reglamento de las Condiciones de Higiene y Seguridad en el Trabajo (Gaceta Oficial N° 1.631 Extraordinario del 31-12-1973), señala que los edificios y estructuras que formen parte, o estén directamente relacionados con una fábrica o establecimiento y todas las máquinas, instalaciones eléctricas, mecánicas y de cualquier otra índole, así como las herramientas y equipos, se mantendrán en condiciones seguras y buen funcionamiento. Lo anterior se deriva por la ausencia de efectivos y continuos mecanismos de control, relacionados con la vigilancia y preservación de la integridad de los archivos y documentos, lo cual potencia los riesgos de pérdida de la información allí almacenada.

Conclusiones

Los procedimientos para la contratación de obras y servicios realizados por el DSN, no se ajustaron a la normativa que regula los órganos de la Administración Pública en materia de licitaciones, aunado a las debilidades en el sistema de control interno. En ese sentido, los actos motivados carecían del fundamento legal que justificara la selección de contratista mediante el procedimiento excepcional de adjudicación directa; y los procesos relativos a la selección de los contratistas no fueron planificados. Los contratos, fueron otorgados mediante el procedimiento de adjudicación directa por vía de emergencia, no obstante que por los montos correspondía aplicar licitación general o selectiva; en 6 contratos no se indicó la fecha de suscripción de los mismos; 2 no estaban soportados por la fianza de fiel cumplimiento; 4 fueron adjudicados a empresas con nivel financiero estimado de contratación, menor al exigido en la calificación financiera del proceso; en 18 no se localizó la declaración jurada del autocálculo del VAN. La programación de obras, servicios y adquisición de bienes a contratar, así como, el sumario de las contrataciones realizadas, de PDVSA y sus empresas filiales, fue remitida con atraso al SNC; el DSN no consignó al RNC la información sobre la actuación o desempeño de contratistas. Por otra parte, las condiciones de las instalaciones donde funcionan los archivos de contratos de las gerencias

de Infraestructura y Procesos de Superficie y Perforación, potencia los riesgos de pérdida de la información almacenada.

Recomendaciones

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

- Girar las instrucciones a las dependencias pertinentes a los efectos de implantar dispositivos de planificación, supervisión y seguimiento de los diferentes eventos relacionados con el proceso de contratación, así como mecanismos que permitan alertar del cumplimiento de los lapsos establecidos para la remisión de la programación de obras y servicios a contratar, el sumario de las contrataciones realizadas y la actuación o desempeño del contratista al SNC.

El Distrito Social Norte, debe:

- Formular e implementar mecanismos efectivos y permanentes de control interno y de planificación de las contrataciones que permitan dar cumplimiento a la normativa legal y sublegal aplicable en materia de selección de contratistas, a objeto de garantizar los intereses públicos dispuestos en la negociación por la empresa estatal, así como restringir la aplicación del procedimiento excepcional de adjudicación directa a las circunstancias y supuestos previstos en la citada norma, a los fines de asegurar los principios de legalidad, transparencia y responsabilidad que deben regir las actividades administrativas, además de verificar que en los actos aprobatorios (actos motivados), se indique el fundamento legal, que justifique acudir a una modalidad específica, de selección.
- Crear los mecanismos de supervisión, control y seguimiento adecuados y oportunos de verificación y validación de la información en materia de contratación para la ejecución de obras, prestación de servicios, que le permitan a la empresa cerciorarse del cumplimiento de todos los requisitos previstos en la normativa legal y sublegal aplicable en el proceso de contratación, relativas a: la fecha de suscripción de los contratos, la presentación de la fianza de fiel cumplimiento, el nivel financiero estimado de contratación, la declaración jurada del VAN.
- Dar las instrucciones pertinentes a las dependencias correspondientes a los efectos de implantar un efectivo control interno para garantizar que la información contenida en el SICAC, sea actualizada con la finalidad de contar con información oportuna y veraz, y así detectar oportunamente las desviaciones omisiones y errores en la administración de los contratos y por consiguiente la toma de decisiones.

- Establecer efectivos mecanismos de supervisión y control referentes a la vigilancia y prevención de la integridad de los archivos y documentos, además de implementar una gestión permanente de conservación y mantenimiento que incluya aspectos relacionados con la planificación y continuos dispositivos de control en el área de archivo y en los equipos destinados a la detección y extinción de incendios, a los fines de garantizar la operatividad de los mismos y asegurar la protección de documentos, instalaciones y las personas que allí laboran.