

DIRECCIÓN DE CONTROL DEL SECTOR INDUSTRIA, PRODUCCIÓN Y COMERCIO

PDVSA PETRÓLEO, S.A.

EJECUCIÓN DE PROYECTOS

PDVSA Petróleo, S.A., es una empresa del Estado venezolano, filial de Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), cuyo objeto es realizar actividades de exploración, explotación, transporte, manufactura, refinación, almacenamiento, comercialización o cualquiera otra actividad en materia de petróleo y demás hidrocarburos, entre otros. Su estructura organizativa se desagrega en 2 divisiones operativas regionales, a saber, Exploración y Producción (E y P) División Occidente y E y P División Oriente, de la cual dependen las Subgerencias Administrativa y Operativa. A esta última se encuentran adscritas las Gerencias Distritales, entre las cuales se encuentra la Gerencia Distrito Norte, objeto de la presente actuación fiscal. Esta Gerencia de Distrito a su vez está compuesta, al igual que en el nivel de mando anterior, por las Subgerencias Administrativa y Operativa, de la cual depende la Gerencia de Infraestructura y Procesos de Superficie, encargada de proveer la infraestructura de superficie, mediante la ejecución de proyectos de desarrollo y optimización que soportan el Plan de Negocios del Distrito Norte y la División Oriente de PDVSA, incluido entre estos proyectos, el de Automatización del Sistema de Oleoductos Troncal 54 (AT54).

Dicho proyecto se inició durante el año 2.000, previsto a ejecutarse en un lapso de 360 días a partir de la culminación del proceso de contratación (26-07-2001), con la finalidad de alcanzar el control remoto de las operaciones y poder actuar con rapidez en caso de ocurrencia de eventos indeseables (rotura de tuberías), y así evitar posibles daños a personas, al ambiente y a las instalaciones. La troncal 54 está conformada por 3 oleoductos o tuberías, 2 con diámetros de 20 pulgadas, y 1 de 16 pulgadas, en el tramo que va desde Patio de Tanque Jusepín (PTJ) hasta Patio de Tanque Travieso (PTT) y los oleoductos de 30, 26 y 16 pulgadas, respectivamente, ubicados en el tramo comprendido desde PTT a la estación de bloqueo ubicada en Naricual. Asimismo, los recursos del presupuesto de inversiones de PDVSA Petróleo, S.A., asignados en la planificación y ejecución del proyecto AT54, durante los ejercicios presupuestarios de 2000 al 2006, fueron de Bs.F. 8,88 millones y Bs.F. 12,91 millones, respectivamente.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a la evaluación de los mecanismos utilizados por la División Oriente de PDVSA Petróleo, S.A., en la planificación y ejecución del proyecto Automatización del Sistema de Oleoductos Troncal 54, durante el período comprendido entre el año 2000 y el primer trimestre de 2007. Tuvo como objetivos, verificar el cumplimiento de los procedimientos aplicados en las fases de visualización y conceptualización de los Lineamientos para la Evaluación Económica del Portafolio de Inversiones (LEEPI), en el referido proyecto; evaluar el proceso de contratación para la ejecución del proyecto, y verificar la efectiva ejecución de los recursos financieros asignados a su ejecución. A tales efectos, se revisaron y analizaron 3 expedientes de contratos suscritos para la ejecución del proyecto, equivalentes al 100,00%; la planificación y ejecución presupuestaria, así como la ejecución financiera del proyecto; además, se efectuaron inspecciones al 50,00% de las obras ejecutadas, específicamente en la Sala de Control ubicada en las instalaciones de PTT y en 10 Estaciones de Válvulas (EV).

Observaciones Relevantes

La Gerencia de Infraestructura y Procesos de Superficie, adscrita a la Gerencia de Distrito Norte, aplica los LEEPI y las Guías de Gerencia de Proyectos de Inversión de Capital (GGPIC) en la planificación y ejecución de los proyectos de inversión adelantados por Petróleos de Venezuela (PDVSA), los cuales para marzo de 2007, no estaban aprobados por la máxima autoridad de la empresa. Al respecto, el artículo 22 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), (Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97), prevé que los manuales técnicos y de procedimientos deben ser aprobados por las máximas autoridades jerárquicas de los organismos y entidades, a tenor de lo establecido en los párrafos 2 y 3 del artículo 55 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Gaceta Oficial N° 37.169 del 29-03-2001). Lo anterior se debe a la ausencia de efectivos mecanismos de control interno que alerten a las máximas autoridades sobre este tipo de desviaciones, lo cual resta legalidad a los referidos instrumentos, al no cumplir con la formalidad de aprobación establecida en la normativa.

No se localizó ni fueron suministrados a esta Contraloría General, los Documentos Soportes de Decisión (DSD) que debieron emitir durante las fases de visualización, conceptualización y definición del proyecto AT54, ni el expediente original contentivo de las evaluaciones de costos del citado proyecto. En ese sentido, el literal a) del artículo 23 de las NGCI, establece que las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa, considerando que todos los

documentos deben contener información completa y exacta, archivarse siguiendo un orden cronológico, u otros sistemas de archivo que faciliten su oportuna localización y conservarse durante el tiempo estipulado legalmente. Situación que se originó por la ausencia de mecanismos de control y seguimiento en el resguardo de los referidos documentos. Dicha circunstancia limita tanto a los administradores como a los órganos de control fiscal, a los efectos de la evaluación del proyecto y verificación del propósito para el cual fue concebido.

El contrato N° 4600013320, suscrito el 16-05-2006, por Bs.F. 589,06 mil, no reflejó en ninguna de sus cláusula ni en los respectivos anexos, incluido el presupuesto de la obra; lo relativo al impuesto al valor agregado (IVA), no obstante que el artículo 35 del Reglamento Parcial del Decreto de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones, (Gaceta Oficial N° 38.313 del 14-11-2005), establece que para la determinación de los montos de las contrataciones establecidos en la Ley y en el referido reglamento, se considerará el IVA. Tal situación se produjo, por debilidades en la aplicación de mecanismos de control previo en materia de contrataciones, que permitieran el cumplimiento por parte de PDVSA Petróleo, S.A., de todos los requisitos tributarios conforme lo prevé la normativa legal y sublegal aplicable; en ese sentido, no se refleja el monto ciertamente comprometido en la operación, lo cual limita a la empresa, en el ejercicio de una efectiva planificación financiera.

De la revisión efectuada a la ejecución financiera del proyecto AT54, se determinó que fueron asignados recursos financieros por un monto de Bs.F. 8,88 millones, sin embargo, en los reportes emitidos por el Sistema Aplicaciones y Productos (SAP), se evidenció desembolsos por Bs.F. 12,91 millones, es decir, Bs.F. 4,04 millones por encima de lo previsto inicialmente para dicho proyecto; no obstante, a marzo de 2007, no se había concluido el proyecto. En ese sentido, los artículos 15 al 17 de las NGCI, prevén que la planificación ha de ser una función institucional y permanente, en la que deben establecerse mecanismos para ejercer el control de su cumplimiento. Aunado a ello, considerando que los presupuestos son instrumentos de planificación y control del cumplimiento de metas, el literal b) del artículo 10 de la citada norma, refiere el deber de los niveles directivos y gerenciales de los organismos y entidades, de ser diligentes en la adopción de medidas necesarias ante la evidencia de desviaciones o irregularidades en el cumplimiento de los objetivos y metas programadas. Tal situación obedece a debilidades en las actividades de planificación y control en la ejecución del proyecto, en consecuencia, se tiene que la deficiente aplicación de los recursos destinados a la ejecución del proyecto AT54, así como el inadecuado resguardo de los bienes, resultó en un incremento de 45,48% respecto al monto inicialmente previsto, sin haber concluido de manera definitiva el citado proyecto.

En la inspección realizada en marzo de 2007 a la sala de control, ubicada en las instalaciones de PPT y en 10 EV, se determinó que no se contaba con el control automatizado remoto, desde el sistema de válvulas y actuadores instalados en las tuberías de la troncal 54, hasta sus unidades de almacenamiento de crudo ubicadas en PTT y PTJ, en ese sentido se observó que la sala de control de PTT no contaba con el módulo en el sistema de control informático que permitiera el control automatizado remoto de las válvulas instaladas en las tuberías de 16, 26 y 30 pulgadas; y en ninguna de las EV inspeccionadas se había instalado los sistemas de transmisión entre el controlador lógico programable (PLC), ubicado en cada estación, y las salas de control de los respectivos patios de tanque. Asimismo, 7 de las 10 EV se encontraban operativas de manera manual-local, es decir, sólo podían ser accionadas manualmente o por medio del PLC, ubicado en la misma estación. No obstante que el Acta de Inicio de la Contratación de la Comisión de Licitación Menor de fecha 18-06-2002, relacionada con la justificación y alcance del proyecto tramo PTJ-PTT, así como el memorándum N° SPTCIA I&C PDM 05-664 de fecha 10-08-2005, con el cual se sometió la estrategia de contratación de la obra Adecuación y Puesta en Marcha de Sistemas de Oleoductos Troncal 54 PTJ-PTT y PTT-Naricual, referían que el proyecto AT54, contemplaba la implantación de un sistema automatizado, que incluía el control remoto de las operaciones. Hecho que se presenta por cuanto no se había integrado las señales, desde cada una de las estaciones hasta las salas SCADAS, ubicadas en PTJ y en PTT. En consecuencia, al no contar con tales facilidades de manejo sobre las operaciones de cierre y apertura de las válvulas instaladas, aumentan los riesgos de graves daños al ambiente ante la ocurrencia de algún incidente en las tuberías, así como la afectación de las cuotas de producción de crudo que se transporta por ese sistema de tuberías y que a la fecha de la presente actuación ascendía a 830 MBD.

De las inspecciones realizadas en marzo 2007 al sistema Troncal 54, así como del análisis efectuado al informe de fecha 16-12-2006, suscrito por el personal de la Gerencia de Infraestructura y Procesos de Superficie, se evidenció la ocurrencia de continuos hurtos a las EV que componen el Troncal 54; constatándose que en la EV San Román fueron sustraídos el PLC, los transformadores secos y los cables de señal ubicados en las tanquillas, de igual modo, se evidenció faltantes de equipos dispuestos en distintas estaciones, además que sólo una de las EV contaba con servicios de vigilancia permanente, no obstante que en ninguna de ellas se había instalado una caseta para ese fin. Aunado a ello, 3 de las EV se encontraban abiertas al momento de su visita. Al respecto, el artículo 7 de la Ley Contra la Corrupción, (Gaceta Oficial N° 5.637 Extraordinario del 07-04-2003), señala que los funcionarios y

empleados públicos deberán administrar los bienes y recursos públicos con criterios de racionalidad y eficiencia, procurando la disminución del gasto y la mejor utilización de los recursos disponibles. De igual modo, el artículo 35 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) y el literal a) del artículo 3 de las NGCI, refieren que el control interno es un sistema que comprende los métodos y procedimientos adoptados dentro de un ente u organismo, entre otros, para salvaguardar sus recursos. Tal situación obedece a que los sistemas de seguridad y prevención carecen de mecanismos idóneos que le permitan asegurar el efectivo control y salvaguarda de los bienes públicos dispuestos en las instalaciones, lo que incrementa el riesgo de ocurrencia de pérdidas de materiales y equipos por robos y hurtos en la ejecución del proyecto AT54.

Se constató que 3 de las 10 EV no se encontraban en funcionamiento, es decir, no podían ser accionadas de manera manual ni motorizada. En este sentido, en el EV Tarragona y Piripire, el patín hidráulico o kit de accionamiento de válvulas se encontraba dañado, mientras que en la EV La Lomita, dicho equipo aún no se había instalado. Al respecto, la Ley Sobre Conservación y Mantenimiento de Obras e Instalaciones Públicas (Gaceta Oficial N° 33.257 del 03-07-85) en su artículo 9, 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. Condición originada por debilidades en la planificación y ejecución del mantenimiento de las instalaciones y equipos que componen la Troncal 54, lo que no permite que se mantenga un adecuado control en el flujo de crudo, lo cual en caso de accidente ocasionaría graves daños al ambiente y a las instalaciones.

Conclusiones

De la evaluación efectuada al proyecto, se determinó debilidades de control interno por cuanto los instrumentos internos aplicados para la planificación y ejecución de los proyectos no fueron aprobados por las autoridades correspondientes; no se evidenció los DSD de las fases de visualización, conceptualización y definición del proyecto; uno de los contratos para la ejecución del proyecto no reflejó el monto por concepto de IVA. Asimismo, se constató debilidades en las actividades de planificación y control presupuestario, toda vez que los desembolsos realizados para la ejecución del proyecto AT54 fueron superiores a las asignaciones de recursos.

Igualmente durante las inspecciones realizadas, se evidenció debilidades en la implantación del control automatizado remoto del sistema de válvulas y actuadores instalados en las tuberías de la troncal 54, tramos PTJ-PTT y PTT Naricual; ausencia de mecanismos idóneos de seguridad y control en las instalaciones, con la consecuente pérdida de materiales y equipos; así como, la inoperatividad de estaciones de válvulas, que inciden en el control adecuado del flujo de crudo.

Recomendaciones

Se insta a la Junta Directiva de PDVSA Petróleo, S.A. a :

- Instruir a las diferentes dependencias de la empresa, crear efectivos mecanismos de control interno, que permitan someter continuamente a la máxima autoridad de la empresa, la aprobación de instrumentos normativos y de procedimientos internos, a los fines de dar formalidad y legalidad a los mismos, en la aplicación de los proyectos de inversión de la industria petrolera.
- Advertir a las Gerencias Contratantes a formular e implementar efectivos dispositivos de control previo en materia de contrataciones, así como de supervisión y seguimiento a los procesos, que le permitan a la empresa cerciorarse del cumplimiento de todos los requisitos exigidos en la contratación, previstos en la normativa legal y sublegal aplicable.
- Exhortar a la Gerencia de Finanzas a implantar de manera perentoria, efectivos mecanismos de supervisión y seguimiento a los procesos de asignación y ejecución de los recursos presupuestarios y financieros de los proyectos adelantados por la empresa, así como a la ejecución física de los mismos, que permitan evaluar periódicamente los resultados obtenidos, detectar posibles desviaciones y aplicar los correctivos necesarios.
- Instruir a la División E y P Oriente a emprender acciones inmediatas que permitan intervenir el sistema, a los fines de operar y programar la plataforma de automatización, y por ende, lograr el control automatizado remoto del sistema de válvulas y actuadores instalados en las tuberías de la Troncal 54, así como, implementar mecanismos que permitan asegurar el efectivo control, salvaguarda y mantenimiento de los bienes públicos dispuestos en las instalaciones, con el objeto de disminuir el riesgo de ocurrencia de pérdidas de materiales y equipos por robos y hurtos.