

DIRECCIÓN DE CONTROL DEL SECTOR INDUSTRIA, PRODUCCIÓN Y COMERCIO
PDVSA GAS, S.A.

SELECCIÓN Y CONTRATACIÓN DE EMPRESAS PARA LA EJECUCIÓN DE OBRAS

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.

En Asamblea Extraordinaria de Accionistas N° 2003-01 del 30-01-2003 de PDVSA Gas, S.A., se aprobó la reestructuración de la empresa, integrando el proceso de producción de gas al de producción de petróleo, por lo que el Distrito Anaco y toda la producción de gas ubicada en el área geográfica de oriente, quedó integrada a la División de Oriente, en tanto que toda la producción de gas del área geográfica de occidente, a la División de Occidente. Cada división tendría autonomía en el manejo de todos los procesos administrativos y operacionales dentro del marco establecido por las políticas corporativas.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se circunscribió a la revisión y evaluación de los procedimientos aplicados por la Gerencia de Producción Gas Anaco de PDVSA Gas, S.A., estado Anzoátegui, en la selección y contratación de empresas para la ejecución de obras, durante el período comprendido entre el año 2003 y el primer semestre de 2005 y tuvo como objetivo verificar el cumplimiento de la normativa legal y sublegal en materia de contrataciones para la prestación de servicios y construcción de obras. A tales efectos, se seleccionó una muestra de 9 contratos de acuerdo al monto y al objeto de la obra, que totalizaron un monto de Bs.F. 19,00 millones, de los cuales 5 fueron otorgados a través del procedimiento excepcional de Adjudicación Directa, por un monto total de Bs.F. 16,33 millones y los 4 restantes, bajo la modalidad de Licitación General, por un monto que alcanzó Bs.F. 2,67 millones.

Observaciones relevantes

PDVSA Gas, S.A., adjudicó directamente los contratos Nos. 4600002780, 4600002779, 4600002805 y 4600003209 por Bs.F. 2,09 millones, a 4 empresas, cuyos montos individualmente superaban las 11.500 y 25.000 unidades tributarias (UT), siendo que dichas contrataciones encuadraban en los supuestos de aplicación de los procedimientos de licitación general o licitación selectiva, previstos en los artículos 61 y 72, numeral 2, de la Ley de Licitaciones (LL), Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario del 13-11-2001. La

situación expuesta tuvo su origen, en no haberse establecido medidas eficientes de control, que permitieran asegurarse de la estricta aplicación de la normativa dictada al efecto. Lo que trajo como consecuencia, la no realización de una convocatoria pública que permitiera, a través de un proceso de competencia, contar con diferentes ofertas y por consiguiente, seleccionar la más conveniente en cumplimiento de los principios de economía, transparencia, honestidad, igualdad, competencia y publicidad.

No se evidenció en los expedientes de 4 contratos Nos. 4600002780, 4600002779, 4600002805 y 4600003209, los actos motivados aprobados por la máxima autoridad de PDVSA Gas, S.A., mediante los cuales se justificaran la procedencia de la adjudicación directa de las obras, en su defecto constan en los citados expedientes, un memorándum de fecha 11-06-2004 referido a una Declaratoria de Emergencia denominada Eliminación de Pasivos Ambientales en Zonas Operacionales del Distrito Gas Anaco, y un documento de fecha 03-08-2004 referido a una Declaratoria de Situación de Emergencia dirigida a la Construcción de Localizaciones y Adecuación de las Facilidades para la Producción y Manejo de Gas en el Campo de Santa Rosa, entre otros. No obstante, que la LL contemplaba en el artículo 88, 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, así como, en el Manual Mecanismos de Contratación de PDVSA y sus empresas filiales, de fecha 21-08-2001. La mencionada situación tuvo su origen en las deficiencias en los mecanismos de control interno administrativo, referidos a la aplicación de los procedimientos que estaban contemplados en la LL, y en el referido Manual de Contratación, lo que conllevó a que se adjudicara directamente las obras y servicios, sin contar con la justificación y aprobación que debiera emitir la Junta Directiva de la empresa.

En los expedientes de los contratos Nos. 4600002780, 4600002779, 4600002805 y 4600003047, no se evidenció que las empresas contratistas tuvieran el certificado de inscripción en el Registro de Actividades Susceptibles de Degradar el Ambiente (RASDA), llevado a cabo por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, hoy Ministerio del Poder Popular para el Ambiente (MPPA). Sobre este aspecto, el artículo 21 de las Normas para el Control de la Recuperación de Materiales Peligrosos y Manejo de los Desechos Peligrosos (Gaceta Oficial N° 5.245 Extraordinario del 03-08-98), el cual contempla que los generadores de materiales peligrosos y las empresas recuperadoras deberán estar inscritos en el MPPA como actividad susceptible de degradar el ambiente. De

igual manera, el artículo 24 de las Normas para la Clasificación y el Control de la Calidad de los Cuerpos de Agua y Vertidos o Efluentes Líquidos (Gaceta Oficial N° 5.021 Extraordinario del 18-12-95), refiere que las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que se propongan iniciar cualquiera de las actividades indicadas en el artículo 7 de las citadas Normas, entre las cuales se encuentra la de servicios de saneamiento y similares, deberán inscribirse en el RASDA, antes del inicio de sus actividades. Tal omisión tuvo su origen en la ausencia de efectivos mecanismos de control, que permitieran verificar los documentos que deben ser considerados para las actividades relacionadas con saneamiento ambiental, lo que generó que se contrataran empresas sin contar con la debida inscripción y certificación emanada del organismo que regula la materia ambiental.

En el documento principal de los 9 contratos, no se observó la fecha de la firma de los mismos. No obstante, el artículo 2, numeral 1 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario del 16-09-96), se precisa que forman el contrato: el documento principal que contendrá; 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 las obras a ejecutar, así como de la fecha de entrada en vigencia de dichos contratos, restando legalidad al procedimiento de contratación, para la ejecución de las obras.

No se observó en el expediente del contrato N° 4600002928, suscrito con una empresa, el Certificado de Inscripción en el Registro Nacional de Contratistas (RNC). Sobre este particular, el artículo 36 contempla que para presentar ofertas en todo procedimiento de licitación general, selectiva, o adjudicación directa regidos por la LL, las empresas deben estar inscritas en el Registro Nacional de Contratistas. Situación que denota ausencia de una supervisión efectiva en la aplicación de la normativa legal, en los procesos de contratación, en consecuencia, el análisis al cumplimiento de obligaciones de la empresa con terceros se observo limitada.

De la revisión efectuada al Pliego de la Licitación General N° 2003-08-013-1-0, se observó en el Punto N° 5, que se señaló como autoridad competente para responder las aclaratorias a la Superintendencia de Ingeniería y Construcción, no obstante, que en el artículo 51 de la LL, se contemplaba que las solicitudes de aclaratoria deben ser respondidas por la Comisión

de Licitaciones, quien informará por escrito a cada participante. Por otra parte, en el Capítulo V, referido a los Procedimientos de Selección del Contratista, contenido en el Manual Mecanismos de Contratación de PDVSA y sus empresas filiales, se enuncia en el punto 2.2.5, que las solicitudes de aclaratoria serán respondidas por la Comisión de Licitaciones, por intermedio de la Gerencia Contratante, quien informara por escrito a cada participante de la respuesta. Situación motivada a debilidades en el sistema de control interno al aplicar un procedimiento distinto al contemplado en la norma legal que rige la materia, por cuanto se delegó en una sola dependencia las funciones que le corresponde ejercer a un cuerpo que debe estar integrado por personal de calificada competencia profesional y reconocida honestidad, en consecuencia se vulneró los principios de transparencia y honestidad contemplados en el artículo 42 de la LL.

Conclusiones

Se evidenciaron situaciones que no se ajustan a la normativa que regula la materia, y contrarias a los principios que rigen las actividades de la Administración Pública, en cuanto a los procedimientos de licitación general o selectiva, además se adjudicaron directamente obras sin los respectivos actos motivados emitidos por la máxima autoridad, o acto delegatorio en su defecto.

Asimismo, se determinaron debilidades de control interno relacionadas con los mecanismos de control, supervisión y seguimiento que deben estar presentes en los procesos de contratación de obras, que conllevaron a la inobservancia de la normativa de carácter general e interna, por cuanto no se cercioraron de que las empresas estuvieran inscritas en el RASDA, en virtud de los servicios de saneamiento que ejecutarían. Los documentos principales de los contratos no indicaban la fecha de suscripción de los mismos; así como, en los expedientes no constaba el Certificado de Inscripción en el RNC, ni la certificación de datos donde consta la capacidad o nivel financiero emitida por éste, así mismo, en el Pliego de Licitaciones se indicó como autoridad competente para las aclaratorias, una dependencia distinta a la Comisión de Licitaciones.

Recomendaciones

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

- Girar instrucciones dirigidas a crear e implantar adecuados mecanismos de monitoreo, seguimiento y control de los pasivos ambientales que se encuentran bajo la custodia de PDVSA Gas, S.A.; a los fines de formular dispositivos efectivos de planificación que

permitan priorizar los pasivos de acuerdo a los análisis efectuados, de manera tal que permitan adelantar las modalidades de contrataciones públicas coadyuvando al cumplimiento oportuno de las metas propuestas y a la selección de la oferta más conveniente, considerando los principios de economía, transparencia, honestidad, igualdad, competencia y publicidad, que deben estar presentes en la selección de contratistas o proveedores.

- Adoptar mecanismos de control interno que permitan restringir la aplicación del procedimiento excepcional por adjudicación directa, a las circunstancias y supuestos previstos en la norma legal, a los fines de asegurar los principios de legalidad, competencia, transparencia y responsabilidad que deben regir las actividades administrativas.
- Crear dispositivos de control interno relacionados con la formulación de los actos motivados, de manera que se desarrollen y fundamenten conforme a la normativa aplicable vigente, para justificar la modalidad específica de selección.
- Girar instrucciones a la Gerencia General de Producción Gas, para que implemente mecanismos de control y supervisión que le permita verificar el cumplimiento de los procedimientos previstos en la normativa legal y sublegal aplicable en los procesos de contratación de obras, así como el suministro de la documentación requerida, referida a: fecha de suscripción de los contratos, constancias de los registros en el RNC, RASDA, Solvencias, entre otros.