

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DESCENTRALIZADA

SECTOR INDUSTRIA, PRODUCCIÓN Y COMERCIO

BARIVEN, S.A.

ADQUISICIÓN DE BIENES

BARIVEN, S.A. es una empresa del Estado venezolano, filial de Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), constituida el 23-12-75, siendo la última modificación del documento Constitutivo-Estatutos la que consta en el acta de asamblea de accionistas, celebrada en fecha 20-09-2002. La misma se especializa en la procura de bienes para la industria petrolera que maneja variadas estrategias y modelos de procura según los adelantos tecnológicos mundiales, ya que adecua sus acciones de adquisición a la naturaleza del bien y a las particularidades del mercado, de allí que esta en capacidad de realizar la compra de un bien bajo diseño individualizado, o de bienes para consumo general, bajo la modalidad de una compra puntual, de un convenio de suministro, de una alianza estratégica, o de un acuerdo comercial específico a conveniencia de su cliente y con el beneficio razonable del fabricante o proveedor.

El capital de la sociedad es la cantidad de Bs. 20,00 millones, totalmente suscrito y pagado por PDVSA, representado por 200 acciones nominativas no convertibles al portador, con un valor nominal de Bs. 100,00 mil cada una.

BARIVEN, S.A., para las operaciones de procura cuenta con una oficina principal en Caracas, y oficinas en 6 Unidades de Campo (UC). La oficina que mantiene BARIVEN, S.A. en la UC Occidente, se denomina Gerencia Regional de Procura Occidente. Dicha empresa, tiene como función básica proveer servicios de procura y administración de inventarios altamente competitivos, dentro de un esquema de atención integral al cliente, a fin de satisfacer en términos de calidad, oportunidad y menor costo total la ejecución de los planes y programas operacionales formulados para la prenombrada UC Occidente.

La Gerencia de Automatización, Tecnología e Informática (AIT) de la División Exploración y Producción (E&P) Occidente de PDVSA Petróleos, S.A., contempló el Plan Maestro de Automatización de Pozos en las Estaciones de Flujo (EF) y Múltiples de Producción (MP), por lo que requería la adquisición de actuadores eléctricos que cumplieran con las operaciones en ambientes altamente húmedos y corrosivos. Para ello inició a través de BARIVEN, S.A. los procesos licitatorios Nros. 6600013363 y 6600012746, que permitieran la compra de los mencionados equipos.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se circunscribió a evaluar que los procedimientos de contratación utilizados por BARIVEN, S.A., región Occidente, para la adquisición de bienes destinados a la División E&P Occidente de PDVSA Petróleo, S.A., se ajustaran a las previsiones contenidas en la normativa legal vigente y tuvo como objetivo específico verificar que BARIVEN, S.A., región Occidente, efectuara los procesos licitatorios identificados con los Nros. 6600013363 y 6600012746, promovidos durante el año 2002, con fundamento en la normativa legal vigente. Para ello, se efectuó un análisis exhaustivo a los citados procesos licitatorios.

Observaciones relevantes

No se evidenció ni fue suministrado, el expediente relacionado con el proceso licitatorio identificado con el N° 6600012746, promovido por BARIVEN, S.A., región Occidente, para la contratación de válvulas de 3 vías con actuadores eléctricos, en el marco del proyecto denominado automatización de los múltiples de producción/pruebas de las estaciones de flujo (EF) BA-09, BA-24 y EF-1-8. Al respecto, el gerente regional de Procura de BARIVEN, S.A. confirma lo señalado por esta Contraloría General de la República al informar, a través de la comunicación S/N de fecha 30-08-2006, que “La información del expediente 6600012746, no podrá

ser entregada debido a que no se encuentra en el archivo por los acontecimientos del paro petrolero”.

Con respecto al argumento expuesto por el mencionado gerente, este máximo órgano de control, considera prudente señalar que el artículo 107 de la Ley de Licitaciones (LL), Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001, claramente establece que todas las manifestaciones de voluntad, ofertas y demás documentos que se hubieren recibido o considerado en los procedimientos de licitación o de adjudicación directa, así como los informes, opiniones y demás actos producidos en el mismo, deben formar parte de un expediente único, y que este debe ser archivado por la unidad administrativa del ente contratante, manteniendo su integridad durante al menos 3 años después de terminado el procedimiento. Por su parte, el Manual de Procedimientos Operacionales de BARIVEN, S.A., identificado con el Código BRV-MO-CO-012-PR y denominado Archivo de Documentos Generados en el Proceso de Compras, en la disposición N° 3.6., es aun más riguroso al establecer que el tiempo de retención de los documentos es de 10 años. Situación que limita las labores que les compete ejercer a los órganos de control.

La Gerencia de AIT decidió dar por terminado el proceso licitatorio identificado con el N° 6600012746, relacionado con la adquisición de válvulas de 3 vías con actuadores eléctricos, en el marco del proyecto denominado automatización de los múltiples de producción/pruebas de las estaciones de flujo (EF) BA-09, BA-24 y EF-1-8, de acuerdo con la información contenida en la comunicación interna S/N de fecha 29-04-2003, la cual señala entre los antecedentes de este proceso que el “15-08-2002 se solicitó a la Comisión Mayor de Licitaciones, recomendación para declarar terminado el proceso de licitación N° 6600012746, relacionado con válvulas de 3 vías con actuadores eléctricos, con fundamento en el artículo 105 de la LL de fecha 13-11-2001. La recomendación de la Comisión fue proceder de acuerdo a lo solicitado” (sic).

Conclusiones

Los procedimientos utilizados por BARIVEN, S.A., durante la ejecución del proceso licitatorio N° 6600013363,

se ajustaron a las previsiones legales; por otro lado, no fue posible la evaluación del proceso licitatorio N° 6600012746 por extravío de la documentación. No obstante, ambos procesos fueron declarados desiertos por la Gerencia contratante, aduciendo entre sus consideraciones, en el primer caso, que dada la situación adversa por la cual atravesó PDVSA a partir del paro petrolero iniciado el 02-12-2002, el proceso fue paralizado en la fase de presentar resultados a la Comisión, lo que causó cambios en el escenario económico y se desactualizara la oferta.

Recomendaciones

La Junta Directiva de BARIVEN, S.A. debe girar instrucciones a los fines de implementar los mecanismos necesarios para garantizar que los documentos generados en los procesos de contratación, ejecutados por la Gerencia Regional de Procura de BARIVEN, S.A., región Occidente, destinados a la División Exploración y Producción (E&P) Occidente de PDVSA Petróleo, S.A., formen parte de un expediente único, y que este sea archivado por la unidad administrativa del ente contratante.

COMPañÍA ANÓNIMA VENEZOLANA DE INDUSTRIAS MILITARES (CAVIM)

COMERCIALIZACIÓN DE ARMAMENTOS, MUNICIONES Y EXPLOSIVOS

La Compañía Anónima Venezolana de Industrias Militares (CAVIM) es una empresa del Estado venezolano, su objeto social consiste en la explotación comercial de las industrias destinadas a la fabricación de armamento, municiones, explosivos y cualesquiera otro material o equipos que interesen a los fines de la defensa nacional, que sean afines o conexos con su actividad industrial. Igualmente, la sociedad podrá explotar el negocio de representaciones o agencias de firmas nacionales o extranjeras; la importación, fabricación, exportación, distribución, venta, permuta y realización de cualquier otra operación con toda clase de productos, mercancías o servicios relacionados con su objeto, así como la celebración de cualquier otro acto de comercialización autorizado por la ley.

La República Bolivariana de Venezuela por órgano del Ministerio de Finanzas (MF) actual Ministerio del Poder Popular para las Finanzas; y el Ministerio de Defensa (MD) actualmente denominado Ministerio del Poder Popular para la Defensa, celebró contratos con CAVIM por un monto de US\$ 5,88 millones; equivalente a Bs. 8.249,64 millones (tasa de cambio a la fecha 31-12-2002 de Bs./US\$. 1.403,00). La operación se materializó a través de la suscripción de dos contratos: el primero denominado convenio de “Préstamo de Proveedor” realizado entre el MF y CAVIM, y el segundo denominado “Contrato Comercial” efectuado entre el MD y CAVIM, ambos de fecha 31-12-2002. El Convenio tuvo por objeto, el otorgamiento de un préstamo a la República por parte de CAVIM por la cantidad de US\$ 5,88 millones destinados al financiamiento del Contrato Comercial, suscrito para la adquisición de armamento y municiones para los componentes de las fuerzas armadas nacionales (Dirección General Sectorial de los Servicios del Ministerio de la Defensa -DIGENSER). Entre las condiciones establecidas en el contrato, se convino la modalidad de pago siguiente: un primer tramo la cantidad de US\$ 2,34 millones amortizado por medio de 3 pagarés consecutivos con un valor de US\$ 780,08 mil cada uno. El segundo en los términos siguientes: un primer pago por la cantidad total de US\$ 1,25 millones, representados por 3 pagarés con un valor de US\$ 416,66 mil cada uno y el monto restante distribuido en 3 pagos por US\$ 653,19 mil, US\$ 1,45 millones y US\$ 180,00 mil. Los pagarés correspondientes a la primera y segunda entrega de armamento y municiones, fueron negociados mediante la figura del endoso, a favor de 2 empresas.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó hacia la evaluación de los aspectos administrativos y financieros vinculados con la comercialización a crédito de armamentos, municiones y explosivos realizadas por la Compañía Anónima Venezolana de Industrias Militares (CAVIM), en lo atinente a las fuentes y aplicación de los recursos financieros, cuyo objetivo específico fue determinar la legalidad y sinceridad de los procesos de compra y venta a crédito de armamentos, municiones y explosivos, realizados por CAVIM en el período comprendido entre los años 2004 y 2005.

Observaciones relevantes

En las operaciones de endoso de pagarés, cuyo beneficiario era CAVIM, celebradas con dos 2 empresas inversoras, la primera de ellas por un valor de US\$ 2,08 millones, cuyo monto equivalente fue de Bs. 4.008,86 millones (tasa cambiaria a la fecha de Bs./US\$ 1.920,00) y la segunda por US\$ 1,09 millones (a la misma tasa cambiaria), equivalente a Bs. 2.093,14 millones, se inobservaron las condiciones para la cesión de las obligaciones derivadas del contrato comercial que da origen a esta transacción, donde se establece que no podrá efectuarse la enajenación sin el consentimiento escrito del MD, el cuál requerirá previamente la opinión de la Consultoría Jurídica del citado ministerio y la certificación de la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional, por cuanto no se evidenció ni fue suministrada la referida documentación. Por otra parte, la Dirección de Administración de la Deuda Pública, adscrita a la Oficina Nacional de Crédito Público, fue notificada de dicha transacción en la misma oportunidad en que CAVIM recibiera el respectivo pago, no obstante, en los instrumentos financieros objeto de la negociación (pagarés) se establecía que cualquier cambio de tenedor deberá ser notificado a la referida instancia, con por lo menos 30 días hábiles de anticipación. Adicionalmente, de la revisión efectuada a los libros de Actas de Asamblea de Junta Directiva de CAVIM, no se observó la aprobación emitida por dicho órgano colegiado, para la celebración de las citadas operaciones, a tenor de lo establecido en los estatutos sociales de la compañía en sus artículos 17 y 18 literal g) referidos a que la Junta Directiva autorizará al Presidente para realizar todo contrato, adquisición y operaciones cuyo monto exceda el equivalente a 53.000 Unidades Tributarias (UT). En este sentido, en razón de que las operaciones realizadas estuvieron por el orden de 162.302 UT y 84.743 UT (valor referencial de 24.700 Bs./UT), superaron los límites permitidos estatutariamente para que el presidente de la compañía efectuara tales negociaciones, por ende correspondía a la Junta Directiva de CAVIM en su carácter de máxima autoridad jerárquica, la competencia para aprobarlas. Las situaciones anteriores tienen su origen en las discrepancias existentes para la aplicación de los criterios legales y técnicos que regulan dichas operaciones. En consecuencia, no se perfeccionó el nivel de cumplimiento de las disposiciones

legales requerido en las operaciones efectuadas, así como el trámite autorizador correspondiente por parte de la instancia competente a los fines de revestir las transacciones de la legalidad necesaria.

Con respecto a los beneficios económicos obtenidos por CAVIM, en las negociaciones de endoso celebradas con las 2 empresas, se determinó que la compañía como consecuencia de no mantener hasta la fecha de vencimiento los pagarés correspondientes a la primera y segunda entrega de municiones, dejó de percibir la cantidad de US\$ 1,02 millones, equivalentes a Bs. 1.958,00 millones, una tasa de cambio para la fecha de la negociación de Bs./US\$. 1.920,00. Por otra parte, de las operaciones de endoso realizadas se determinó que el monto global del descuento, alcanzó la suma de US\$ 416,02 mil, equivalentes a Bs. 798,77 millones. Lo antes descrito demuestra la falta de aplicación de los criterios legales y técnicos, que justificaran adecuadamente la enajenación o endoso a terceros de los derechos adquiridos por CAVIM, en la negociación efectuada entre ésta y la República Bolivariana de Venezuela, por órgano del MD, situación que va en detrimento del resguardo y garantía sobre el patrimonio público, toda vez que las condiciones bajo las cuales fueron otorgadas dichas cesiones, carecen de sinceridad y razonabilidad.

Conclusión

Las operaciones de endoso efectuadas por CAVIM no cumplieron con las formalidades de autorización y aprobación requeridas, por cuanto no fueron aprobadas por Junta Directiva de CAVIM, en su carácter de la máxima autoridad jerárquica, en atención a las atribuciones que le confieren los estatutos sociales de la compañía. Asimismo, se evidenció que las operaciones realizadas no fueron revestidas de la legalidad necesaria, eficacia y transparencia, principios de obligatoria observancia que rigen las actividades de los órganos pertenecientes a la Administración Pública Nacional.

Recomendaciones

La Junta Directiva de CAVIM, debe establecer mecanismos de control interno dirigidos a garantizar el cabal

cumplimiento de los procedimientos atinentes a las operaciones de crédito público, en cuanto a las formalidades y trámites autorizatorios que requieren dichas operaciones, así como de aquellas transacciones derivadas del manejo y cesión de derechos, en atención a las regulaciones legales e internas que le resulten aplicables.

CORPORACIÓN VENEZOLANA DE GUAYANA (CVG)

APORTES Y APLICACIÓN DE RECURSOS

La Corporación Venezolana de Guayana (CVG) es un instituto autónomo con personalidad jurídica propia y patrimonio distinto e independiente de la República, creado mediante Decreto N° 430 de fecha 29-12-1960, que tiene por objeto fundamental planificar, desarrollar, organizar, coordinar, controlar y evaluar el aprovechamiento racional de los recursos de la zona de desarrollo de Guayana, con miras a su desarrollo integral, conforme a las directrices del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y de los planes de ordenación del territorio; programar, coordinar y ejecutar el desarrollo industrial de la zona a cargo del sector público; promover el desarrollo industrial del sector privado, conforme a la programación que se siga para el sector público; así como, promover en la zona el desarrollo equilibrado, en lo territorial, ambiental, económico, social, cultural, deportivo, turístico, recreacional y en los demás ámbitos que le encomiende el Ejecutivo Nacional, con base en los principios constitucionales de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia, corresponsabilidad y participación.

En fecha 23-06-2005, el Directorio Ejecutivo de la corporación creó la Gerencia General de Desarrollo Endógeno (GGDE), para que asumiera las funciones y responsabilidades que tenía la Oficina de Enlace Misión Vuelvan Caras; actualmente, es la responsable de planificar, promover, sistematizar y controlar los proyectos socio-organizativos, técnico-productivos y de infraestructura de apoyo de los núcleos de desarrollo endógeno (NUDES) y Objetivos de Desarrollo Endógeno (ODE), que impulsa la CVG en su ámbito de influencia, en el marco de las políticas públicas y los lineamientos estratégicos nacionales para la consolidación del nuevo modelo productivo. La GGDE presta seguimiento, orientación, capacitación técnico-productiva

y sociopolítica a los NUDES La Misión, Lomas del Merey, Guri, Caruachi y La Paragua.

El Núcleo de Desarrollo Endógeno La Paragua (NUDE La Paragua) se encuentra ubicado en el estado Bolívar, municipio Raúl Leoni, siendo su principal objetivo desarrollar actividades productivas que permitan a la población de La Paragua, desempeñarse en labores distintas a la minería, como la agrícola artesanal, manufacturera, transporte terrestre, turística, ecoturística, metalmecánica y de construcción, lo que permitirá a los pobladores mejorar sus condiciones de vida y emprender nuevos trabajos, teniendo como base el desarrollo endógeno sustentable. Cabe señalar, que la CVG financia a cooperativas para la ejecución de sus proyectos, a través del Fondo Regional Guayana (FRG).

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación estuvo orientada a la evaluación de las transacciones efectuadas por la CVG, con la finalidad de determinar la sinceridad y legalidad de los aportes y la aplicación de los recursos destinados a la creación y fomento del NUDE La Paragua, durante el período del 01-01-2006 al 31-03-2007. A tales efectos, se revisaron y analizaron una muestra selectiva de documentos; además, se efectuaron visitas de inspección, siendo los objetivos verificar la sinceridad y la legalidad de los recursos asignados al NUDE La Paragua, así como verificar la efectiva ejecución de la inversión por parte de la CVG, destinada al citado NUDE.

Observaciones relevantes

Para el ejercicio económico financiero 2006, los recursos presupuestarios asignados por la CVG, para promover la ejecución de proyectos socio-organizativos, técnico-productivos y de infraestructura de apoyo a los NUDES, así como la coordinación y monitoreo de los NUDES de primera generación que impulsa la CVG, en el marco de las políticas públicas y los lineamientos estratégicos nacionales para la consolidación del nuevo modelo productivo, fueron previstos a través de 3 proyectos a nivel presupuestario, en forma global y no desglosado por NUDE, los cuales sumaron Bs. 27.914,72 millones, de los cuales la GGDE ejecutó Bs.

2.394,24 millones, equivalentes a 8,58% del total asignado; no obstante que el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, referido en el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), Gaceta Oficial N° 37.305 de fecha 17-10-2001, establece que la asignación de recursos a los órganos y entes de la Administración Pública se ajustará estrictamente a los requerimientos de su funcionamiento para el logro de sus metas y objetivos; asimismo, el funcionamiento de la Administración Pública propenderá a la utilización racional de los recursos humanos, materiales y presupuestarios. Por otra parte, el artículo 12 de la Ley Orgánica de Planificación (LOP), Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario del 13-11-2001, en concordancia con el artículo 16 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-1997, señalan que la planificación debe ser perfectible, para ello deben evaluarse sus resultados, controlar socialmente su desarrollo, hacerle seguimiento a la trayectoria, medir el impacto de las acciones y, simultáneamente, incorporar los ajustes que sean necesarios; de igual manera, el literal b) del artículo 10 de las precitadas normas, establece que los niveles directivos y gerenciales de los organismos o entidades deben ser diligentes en la adopción de las medidas necesarias ante cualquier evidencia de desviación de los objetivos y metas programadas, detección de irregularidades o actuaciones contrarias a los principios de legalidad, economía, eficiencia y/o eficacia. Esa situación obedeció a la falta de continuidad de las gestiones gerenciales, ya que desde el año 2004, a partir del cual fue creada la GGDE, han sucedido 6 gerentes en menos de 3 años con un promedio de 4 a 5 meses de permanencia en el cargo; además, no cuenta con una estructura funcional establecida y normada oficialmente y el recurso humano con que cuenta (19), en su mayoría (14), está en la condición de contratado, lo cual trae como consecuencia que los recursos no sean asignados y utilizados eficientemente en estos proyectos de fomento y desarrollo de los NUDES, cuyo objetivo es el de configurar una estructura productiva adecuada a la región, así como, fortalecer las pequeñas y medianas industrias, tomando asociaciones y cooperativas que tengan como fin generar beneficios colectivos, en la búsqueda de una mayor participación social; por consiguiente, no se contribuye con las políticas

públicas y los lineamientos estratégicos nacionales para la consolidación del nuevo modelo productivo.

Durante el año 2006, la CVG a través del FRG, otorgó créditos para la ejecución de proyectos de las cooperativas que conforman el NUDE La Paragua, como parte del Programa de Reconversión Laboral Minera que lleva a cabo esa corporación. Los recursos otorgados ascendieron a Bs. 838,29 millones y los desembolsos realizados 27-04-2007, suman Bs. 287,91 millones, que representan el 34,34% del total. Adicionalmente, de la visita de inspección realizada en fecha 25-04-2007, a las áreas que comprenden el NUDE La Paragua se determinó en relación con la obra correspondiente a la construcción del Nudotel (instalaciones que albergarán un centro de comunicaciones, una estación de radio comunitaria y una sala de reuniones), por Bs. 312,89 millones, que se habían iniciado los trabajos de construcción; en cuanto a las actividades que realizan las cooperativas que conforman el NUDE La Paragua, se observó que una cooperativa mantenía en vivero 9.000 plantas de lechosa para ser transplantadas en 8 hectáreas de terreno deforestado y acondicionado con sistema de riego; además no se había cumplido con el cronograma de siembra, debido a que se estaba a la espera del desembolso de los recursos por parte del FRG, para realizar el trasplante de las plantas; otra cooperativa construyó un local para el procesamiento, acopio y comercialización de pescado, el cual no se había culminado, ya que faltaba el recubrimiento de paredes y la colocación de pisos y baldosas, situación que se debía a la falta de recursos, aunado a que no se había adquirido el camión para la comercialización del producto, debido a la no disponibilidad en el mercado; y una cooperativa reacondicionó el local donde funciona el taller y para el momento de la visita se encontraban varias socias elaborando artesanía; además, tenían diversa artesanía para su comercialización.

La GGDE no contaba con una estructura organizativa debidamente aprobada por las máximas autoridades. Al respecto, el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001, establece que corresponde a las máximas autoridades jerárquicas de cada ente, la responsabilidad de

organizar, establecer, mantener y evaluar el sistema de control interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y fines del ente. Lo anteriormente señalado, se debe a que la modificación de la estructura organizativa de la CVG, aprobada por el Directorio Ejecutivo de la Corporación, mediante la cual se crea la GGDE, no ha sido formalmente aprobada por el Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo. En este sentido, el no tener formalmente definidas, las atribuciones y funciones de las distintas dependencias y sus relaciones jerárquicas dentro de la organización, limita el ejercicio de las funciones y competencias atribuidas a cada una de ellas, así como el ejercicio del control que le corresponde ejercer a los órganos de control fiscal. En consecuencia, esta situación afecta la funcionalidad de la GGDE, debido a que no se ha formalizado una estructura organizacional que permita adecuar y actualizar los procedimientos administrativos, de acuerdo a las necesidades actuales de la Gerencia General; además, no están definidas, mediante normas e instrucciones, las funciones de los cargos, así como los niveles de autoridad y responsabilidad.

No se localizaron ni fueron suministrados a este máximo Órgano de Control, manuales de normas y procedimientos ni políticas para la ejecución de las actividades de la GGDE. Al respecto, el artículo 37 de la LOCGRSNCF establece que cada entidad del sector público elaborará, en el marco de las normas básicas dictadas por la Contraloría General de la República, las normas, manuales de procedimientos y demás instrumentos o métodos específicos para el funcionamiento del sistema de control interno. De igual modo, el artículo 15 de las NGCI señala que las políticas que dicten los organismos o entidades deben definirse por escrito y deben adoptarse decisiones dirigidas a procurar la debida concordancia y adecuación de la organización con sus planes y programas, a establecer mecanismos para ejercer el control de las actividades de acuerdo con lo programado y a motivar al personal en la consecución de los objetivos y metas establecidos. Esta situación se debe a la ausencia de mecanismos continuos de control interno, que permitan alertar a las autoridades de esas desviaciones, lo cual trae como consecuencia que esa Gerencia General, no cuente con un sistema de control interno que le garantice el manejo eficiente de sus recursos, para el logro de los planes

y objetivos programados; además, limita a los órganos de control fiscal efectuar un adecuado control.

Conclusiones

De la evaluación efectuada a los aportes y a la aplicación de los recursos destinados por la CVG a la creación y fomento del NUDE La Paragua, se determinó que para el ejercicio económico financiero 2006, la GGDE de la corporación, ejecutó el 8,58% del total de los recursos asignados para promover la ejecución de proyectos socio-organizativos, técnico-productivos y de infraestructura de apoyo de los NUDES, así como la coordinación y monitoreo de los núcleos de primera generación que impulsa la CVG, en el marco de las políticas públicas y los lineamientos estratégicos nacionales para la consolidación del nuevo modelo productivo. Del mismo modo, la CVG otorgó créditos por Bs. 838,29 millones, a través del FRG, para la ejecución de proyectos presentados por cooperativas que conforman el NUDE La Paragua, como parte del Programa de Reconversión Laboral Minera, de los cuales había desembolsado el 34,34% del total de esos recursos. Por otra parte, la GGDE presentó debilidades en su sistema de control interno administrativo, por cuanto no contaba con una estructura administrativa debidamente aprobada por las máximas autoridades y carecía de manuales de normas y procedimientos y de organización, situación que afecta su funcionalidad.

Recomendaciones

El Directorio Ejecutivo de la CVG debe:

- Crear los mecanismos necesarios que permitan dotar a la GGDE, del recurso humano requerido, para llevar a cabo la evaluación y el seguimiento continuo de los recursos asignados y ejecutados, para la creación y el fomento de los NUDES, con el propósito de incorporar oportunamente los ajustes que sean necesarios para el uso eficiente de los recursos y así contribuir con las políticas públicas y los lineamientos estratégicos nacionales establecidos por el Ejecutivo Nacional.
- Girar instrucciones al FRG, a los fines de que se formulen e implanten efectivos mecanismos de seguimiento y control a los proyectos ejecutados por

las cooperativas a las que se les otorgó créditos, con el objeto de que dichas organizaciones cumplan con las condiciones exigidas por el fondo para realizar los desembolsos.

- Efectuar las gestiones que correspondan, ante el Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo, a los fines de que apruebe la nueva estructura organizativa de la corporación, en la cual se incorpora la GGDE.
- Girar las instrucciones correspondientes a la Unidad de Desarrollo Organizacional de la corporación, una vez aprobada la nueva estructura organizativa, para que elabore los manuales de normas y procedimientos de la GGDE, con el propósito de garantizar y ejercer un adecuado control interno sobre sus procesos; además, asegurar su implementación, funcionamiento y evaluación periódica.

CVG FERROMINERA ORINOCO, C.A.

EMISIONES DE POLVO A LA ATMÓSFERA

CVG Ferrominera Orinoco, C.A. fue creada el 10-12-75, y su objeto está dirigido a la explotación del mineral de hierro en el territorio nacional, así como la administración, dirección, industrialización y la explotación de los bienes que pasaron a propiedad de la Corporación Venezolana de Guayana (CVG); en este sentido, realiza toda clase de actividades, especialmente mineras, de industrialización, comercialización, transporte, investigación, armador, agenciamiento naviero y aduanal, almacenaje temporal o in bond, y en general, el almacenaje o depósito de mercancías en proceso de nacionalización.

La producción del mineral de hierro se realiza con base en planes de minas. Una vez extraído el material de la mina producto de la explotación, éste es transportado a la ciudad de Puerto Ordaz por medio de trenes conformados por vagones, para ser vaciados en un volteador de vagones con capacidad para 60 vagones por hora, luego pasa a 3 estaciones de trituración mediante cintas transportadoras, hasta ser reducido el mineral a fracciones menores de 1 $\frac{3}{4}$ de pulgadas (granulometría), para ser transportado a la estación de cernido natural, donde se separa el mineral fino menor a 3/8 de pulgadas y mineral grueso mayor a

3/8 de pulgadas, siendo transportado el mineral fino hacia las pilas de homogenización y el mineral grueso hacia la planta de secado, donde se reduce la humedad y se produce la separación del mineral fino que se encuentra adherido al mineral de hierro grueso. Posteriormente, el material va al patio de almacenamiento de productos gruesos, para luego ser despachado por camiones o por cintas transportadoras. Entre las áreas más problemáticas de la empresa, con mayor índice de contaminación atmosférica por emisiones de polvo, se encuentra la planta de secado, ubicada en la zona industrial de Puerto Ordaz, en donde se destacan los puntos de transferencia en cintas transportadoras de material fino de una zona a otra y los raspadores que hacen limpiezas a las correas, eliminándose los restos de material que se quedan adheridos en las correas; así como las vías no asfaltadas. En ese sentido, la contaminación atmosférica se refiere a la presencia en la atmósfera de uno o más contaminantes del aire, definiéndose estos como cualquier sustancia presente en el aire que, por su naturaleza, sea capaz de modificar los constituyentes naturales de la atmósfera, alterando sus propiedades físicas o químicas y cuya concentración y período de permanencia en la misma, pueda originar efectos nocivos sobre la salud de las personas y el ambiente en general.

Alcance y objetivos de la actuación

La auditoría se circunscribió a la evaluación del control ejercido por CVG Ferrominera Orinoco, C.A., en relación con las emisiones de polvo a la atmósfera generadas en su proceso productivo, específicamente en instalaciones ubicadas en la ciudad de Puerto Ordaz, estado Bolívar, durante el período del 29-06-98 al 27-10-2005. En ese sentido, tuvo como objetivos verificar la ejecución y seguimiento del cronograma de adecuación ambiental para el área operativa de Puerto Ordaz, en cuanto a las emisiones de polvo a la atmósfera se refiere; evaluar el sistema de control interno relacionado con las acciones dirigidas al control de esas emisiones de polvo; verificar si las fuentes de contaminación atmosférica existentes en el proceso productivo fueron controladas por la empresa, conforme la normativa interna y de carácter general vigente; y si dicho control está dirigido a mitigar los efectos negativos en la salud de los trabajadores de la empresa y de la población

cercana a la industria, así como en el medio ambiente. A tales efectos, se abordaron los Proyectos Nos. 11 y 13, denominados “Mejoras al Sistema Colector de Polvo en Planta de Secado–Puerto Ordaz” y “Sistema de Control de Polvo Área Industrial Puerto Ordaz”, respectivamente; se revisó y analizó selectivamente la documentación relacionada con el proceso de adecuación ambiental, inherente a las emisiones de polvo, de conformidad con los lineamientos emanados del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (MARN) ahora Ministerio del Poder Popular para el Ambiente. Asimismo, se efectuaron inspecciones in situ en la planta de procesamiento de mineral de hierro, ubicada en Puerto Ordaz.

Observaciones relevantes

CVG Ferrominera Orinoco, C.A. dio cumplimiento parcial al cronograma de adecuación ambiental contenitivo de condiciones, limitaciones y restricciones de carácter ambiental, referidas al control de la contaminación por emisiones atmosféricas generadas por la referida empresa en la ciudad de Puerto Ordaz, aprobado por el MARN, contemplado en la Providencia Administrativa N° A-C-A-77-01-45-021/98 del 27-11-98, por cuanto para el Proyecto N° 11 “Mejoras al Sistema Colector de Polvo en la Planta de Secado–Puerto Ordaz”, se consideró una ejecución desde el cuarto trimestre de 1998 hasta el primer trimestre de 2000, no obstante, se concluyó al 31-12-2000, es decir, con un atraso de 9 meses; posteriormente, dicho proyecto fue objeto de actividades de mantenimiento y mejoras; asimismo, para el Proyecto N° 13 “Sistema de Control de Polvo Área Industrial de Puerto Ordaz”, se estimó el período 1998-2001, sin embargo, a la fecha 27-10-2005, se encontraba en proceso por motivo de problemas financieros; éste fue reprogramado y modificado por CVG Ferrominera Orinoco, C.A., para ejecutarse desde el tercer trimestre de 2002 al primer trimestre de 2005, sin embargo, el proyecto presentaba un retraso de 4 años conforme la programación inicial y de 7 meses según la reprogramación de la empresa, siendo el mismo reestructurado, por lo que se planificó para ser ejecutado en una etapa previa y 5 etapas posteriores. Cabe destacar, que se ejecutaron una serie de subproyectos como medidas de mitigación alternas al

citado proyecto, a saber: prolongación de 450 metros de vía férrea en patios internos de carga de gruesos, a objeto de minimizar el tránsito de camiones y equipos pesados; asfaltado de 2,50 Km. de vialidad interna; programación de arborización, a través de la reforestación de áreas dentro de la planta, con especies de considerable altura (plantas de eucaliptos), que permitieran establecer barreras naturales que disminuyeran la velocidad del viento; diseño e instalación de sistema artesanal de aspersores en áreas de la planta; colocación de fosas en el sector de la planta de calibradores en Procesamiento de Mineral de Hierro (PMH) y planificación de riego en vías internas de la planta, entre otros. Lo expuesto, no contribuyó en la reducción de niveles de contaminación atmosférica generada en su proceso productivo, incidiendo dicha situación en la salud y calidad de vida de las poblaciones cercanas a la empresa.

No se localizó ni fue suministrada documentación a través de la cual CVG Ferrominera Orinoco, C.A., sometió a la reconsideración del MARN, el cronograma de adecuación ambiental para el control de la contaminación generada por el polvo de hierro (Proyecto N° 13), aprobado en Providencia Administrativa N° A-C-A-77-01-45-021/98 del 27-11-98, a los efectos de modificar dicho instrumento, como consecuencia del incumplimiento de los lapsos programados inicialmente (1998-2001). Asimismo, no fue suministrada la reprogramación del citado cronograma, debidamente aprobada por el Ministerio, a pesar del concepto “perfectibilidad” contemplado en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Planificación (Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario del 13-11-2001) a través del cual se señala que la planificación debe ser perfectible, para ello deben evaluarse sus resultados, controlar socialmente su desarrollo, hacer seguimiento a la trayectoria, medir el impacto de sus acciones y, simultáneamente, incorporar los ajustes que sean necesarios. No obstante lo mencionado, en Informe de abril de 2004 del Departamento de Gestión Ambiental de CVG Ferrominera Orinoco, C.A., se observó parte de la reprogramación del Proyecto N° 13, elaborada por esa empresa, que contempló un lapso de enero de 2002 al tercer trimestre de 2003, para el Sistema Piloto de Control de Polvo, y un período del segundo trimestre de 2004 al primer trimestre de 2005,

para el Sistema de Control de Polvo PMH (Etapa 1), fase que al 27-10-2005, se encontraba en proceso. La situación en comento se debió a la ausencia de una continua evaluación y seguimiento por parte de las instancias correspondientes, entre otras, la Gerencia de Control de Riesgo, el Departamento de Gestión Ambiental, así como el MARN, lo que impide detectar posibles desviaciones en los proyectos ambientales, lo que limita a los responsables de tomar las decisiones, en la adopción de los correctivos necesarios que conlleven al cumplimiento de los objetivos propuestos al formular los cronogramas de adecuación ambiental, dirigidos a mantener adecuados niveles de calidad del aire, por consiguiente, dicha circunstancia no coadyuva a mitigar los efectos negativos que la contaminación produce en la salud de las personas y en el medio ambiente.

CVG Ferrominera Orinoco, C.A. realizó evaluaciones como medida de control interno, durante los años 2003 y 2005, a través de la contratación de servicios externos, donde se midieron las concentraciones promedio de las partículas totales en suspensión (PTS), mediante equipos especializados (High-Vol), de cuyos resultados obtenidos para cada una de las estaciones ubicadas en el área de influencia de las instalaciones de la planta industrial de CVG Ferrominera Orinoco, C.A., se determinó que en la Estación N° 1 de muestreo, localizada en el taller de equipos pesados, los resultados de las mediciones arrojaron PTS de 79,30 ug/m³ y 45,22 ug/m³ para los años 2003 y 2005, respectivamente, en donde el valor de 79,30 ug/m³ se encontraba en el rango de 75-200 ug/m³, que corresponde a una zona de aire moderadamente contaminado y 45,22 ug/m³ a una zona de aire limpio, tal como se establece en el artículo 5 de las Normas Sobre Calidad del Aire y Control de la Contaminación Atmosférica (Gaceta Oficial N° 4.899 Extraordinario de fecha 19-05-95), que contempla una clasificación de zonas de acuerdo con los rangos de concentraciones de PTS, calculadas con base en promedios anuales. Por otro lado, la Estación N° 2, ubicada en la zona del ferrocarril (Caseta de vigilancia), fue la zona de mayor presencia de partículas, ubicándose en 772,70 ug/m³ y 416,28 ug/m³, para los años 2003 y 2005, respectivamente, valores esos mayores a 300 ug/m³, que se corresponden a zonas cuyo

aire es muy contaminado, tal como lo establece el artículo 5 de las citadas Normas, en donde adicionalmente se indica, que las zonas con niveles superiores a 300 ug/m³ serán objeto de la implantación de medidas extraordinarias de mitigación. Por último, los resultados obtenidos en Estación N° 3, localizada en la salida del proceso, específicamente en la Caseta de Vigilancia del portón principal de ingreso a la empresa, arrojaron la presencia de partículas de 65,50 ug/m³ y 53,87 ug/m³, para los años 2003 y 2005, respectivamente, valores que cumplieron con los límites normales establecidos en las citadas Normas sobre Calidad del Aire y Control de la Contaminación Atmosférica, vale decir, por debajo de 75 ug/m³, que corresponde a una zona de aire limpio. El origen de la presencia de partículas en los valores indicados, está relacionado con el cumplimiento parcial del cronograma de adecuación ambiental, lo que incide de manera negativa en el cuidado y conservación de la salud de los trabajadores de la empresa y de la población cercana a la industria.

De la revisión realizada a los documentos soportes de los resultados de las mediciones de las estaciones de monitoreo de la Red de Calidad de Aire de Ciudad Guayana, durante el año 2003, se observó que la Estación de Monitoreo de PTS, denominada Campo "C", ubicada en el techo de la Residencia La Casona (Residencia baja densidad), área de mayor influencia del manejo de mineral en CVG Ferrominera Orinoco, C.A., resultó una zona con aire moderadamente contaminado, con niveles de concentración promedio anual que oscilaban entre 87,38 ug/m³ y 166,66 ug/m³, durante los años 2001, 2002, 2003, 2004 y el primer trimestre de 2005, valores que se encuentran en el rango 75 ug/m³-200 ug/m³ establecido en el mencionado artículo 5 de las Normas Sobre Calidad del Aire y Control de la Contaminación Atmosférica, como zona de aire moderadamente contaminado. Las situaciones antes expuestas obedecieron entre otros, a la inobservancia de las condiciones previstas en el cronograma de adecuación ambiental, por lo cual esta Contraloría General reitera que las medidas adoptadas a la fecha de las referidas mediciones, para la mitigación del impacto ambiental producido por el polvo de hierro (finos), no resultaron suficientes para la protección y preservación

de la salud de los trabajadores de la empresa y de la población cercana a la industria.

Conclusiones

En CVG Ferrominera Orinoco, C.A. se determinó el cumplimiento parcial del cronograma de adecuación ambiental aprobado por el Ministerio del Poder Popular para el Ambiente; asimismo, se observaron debilidades de control interno relacionadas con la planificación, por cuanto no fueron reprogramados los lapsos previstos en el citado instrumento, lo cual evidencia la ausencia de un seguimiento continuo por parte de diferentes dependencias de la empresa, así como del Ministerio, lo que impide detectar posibles desviaciones en los proyectos ambientales, por consiguiente, limita la toma de decisiones y la adopción de correctivos dirigidos a mantener niveles adecuados de calidad del aire. Por otra parte, se observó que si bien es cierto que CVG Ferrominera Orinoco, C.A. adoptó una serie de medidas paralelas a la ejecución del proyecto N° 13, dirigidas a controlar las emisiones de polvo, las mismas resulta insuficientes para minimizar las emisiones de partículas al ambiente.

Recomendaciones

La Junta Directiva de CVG Ferrominera Orinoco, C.A. debe:

- Girar las instrucciones correspondientes a las dependencias involucradas, a los fines de reformular y reprogramar el proyecto N° 13 "Sistema de Control de Polvo en el Área Industrial de Puerto Ordaz", reflejado en el cronograma de adecuación ambiental; remitir el mismo a la Dirección Estatal Bolívar del Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, a los efectos de su consideración y aprobación; así como ejecutar el mismo una vez aprobado, conforme los lapsos previstos.
- Crear los mecanismos necesarios que permitan efectuar la evaluación y el seguimiento continuo de la ejecución de los cronogramas de adecuación ambiental debidamente aprobados por el Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, con el propósito de detectar posibles desviaciones y corregir las mismas oportunamente y así cumplir con los objetivos ambientales formulados por esa empresa.

- Continuar realizando evaluaciones y mediciones periódicas como medida de control interno, lo cual le permitirá a CVG Ferrominera Orinoco, C.A., conocer los niveles de concentraciones de partículas totales suspendidas en el aire y ejercer las acciones pertinentes y oportunas, en caso de presentarse desviaciones relevantes.

HOTELERA COLÓN, S.A. (HOCOSA)

PERSONAL CONTRATADO; SSO, PARO FORZOSO
Y LEY DE POLÍTICA HABITACIONAL

HOCOSA es una empresa del Estado venezolano, fue constituida el 20-11-1968 como sociedad anónima, su accionista mayoritario es la Corporación de Los Andes (CORPOANDES), y su objeto social es la explotación en todos sus aspectos de la rama hotelera en el Estado Táchira, sus vecindades y en cualesquiera sitios de la República en donde considere conveniente y necesario establecer y fundar establecimientos con ese fin, bien sean éstos hoteles, moteles, fondas, posadas. Podrá establecer asociaciones estratégicas destinadas a cumplir con su objeto principal.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación, se circunscribió a evaluar, en una muestra selectiva de las transacciones, las actividades administrativas realizadas por HOCOSA durante el año 2005 y el primer trimestre de 2006, siendo los objetivos específicos, verificar la situación laboral del personal contratado, así como, cerciorarse de la idoneidad y legalidad de los mecanismos utilizados para la aplicación de las deducciones salariales por concepto de Seguro Social Obligatorio, Paro Forzoso y Ley de Política Habitacional realizados al personal; además constatar si la empresa enteró oportunamente a los organismos respectivos los recursos retenidos y verificar si HOCOSA, cumple con las previsiones contenidas en la normativa legal y sublegal que rige los entes descentralizados funcionalmente con fines empresariales.

Observaciones relevantes

No se evidenció ni fueron suministrados a esta Contraloría General los comprobantes de los pagos que debió

efectuar HOCOSA, por concepto de Seguro Social Obligatorio; sin embargo, de la revisión efectuada a la nómina de los trabajadores, se evidenció que la empresa realizó las respectivas retenciones. Al respecto el artículo 63 de la Ley de reforma Parcial de la Ley del Seguro Social, Gaceta Oficial N° 4.322 Extraordinario del 03-10-1991, establece que el patrono está obligado a entregar al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) su cuota y la de sus trabajadores, en la oportunidad y condiciones que establezca el Reglamento; también señala que el atraso en el pago causará interés de mora del 1,00% mensual, además de las sanciones correspondientes. Esto obedeció a que la empresa no realizó los pagos correspondientes al aporte y cotización de los trabajadores, lo que trajo como consecuencia que la empresa presente al 31-05-2006, una deuda acumulada con el IVSS, por Bs. 72,08 millones de los cuales Bs. 30,75 millones (42,66 %) corresponden a intereses moratorios, lo que compromete su situación financiera y patrimonial. De igual manera, se excluyen a los trabajadores de la empresa, del derecho que tienen de disfrutar de los beneficios que le ofrece el Sistema de Seguridad Social.

De la revisión efectuada a la nómina de los trabajadores de HOCOSA, se constató que la empresa realizó las retenciones por concepto de Paro Forzoso y Ley de Política Habitacional; sin embargo, no realizó los respectivos pagos ante los organismos competentes, razón por la cual al mes de agosto 2006, la empresa presentaba retenciones acumuladas y no enteradas por los citados conceptos de Bs. 1,74 millones y Bs. 4,20 millones, respectivamente, siendo esto contrario a lo establecido en el artículo 47 de la Ley del Régimen Prestacional de Empleo (Gaceta Oficial N° 38.281 del 27-09-2005) que señala que el empleador deberá descontar, al efectuar el pago del salario, el monto correspondiente a la cotización del trabajador, informar a éste sobre la retención efectuada y enterarlo a la Tesorería de Seguridad Social dentro de los primeros 5 días hábiles de cada mes; así como, lo contenido en el artículo 173 de la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (Gaceta Oficial N° 38.204 de fecha 08-06-2005) que establece que los empleadores deberán retener las cantidades a los trabajadores, efectuar sus propios aportes y depositar dichos recursos en la cuenta de cada uno de los trabajadores

en el Fondo de Ahorro Obligatorio para la Vivienda, dentro de los primeros 5 días hábiles de cada mes, a través del ente operador calificado y seleccionado por el Banco Nacional de la Vivienda. Esta situación trae como consecuencia, que los trabajadores de la empresa no estén protegidos por un sistema de seguridad social, que promueva y les garantice el mejoramiento de la calidad de vida y su bienestar. Por otra parte, se expone a la empresa a las sanciones pecuniarias previstas en las leyes.

Se constató que HOCOSA presentaba 8 demandas laborales por cobro de prestaciones sociales de ex trabajadores de la empresa, cuyos montos suman la cantidad de Bs. 141,58 millones, de las cuales se había llegado a transacción en 3 de estas demandas, por un monto de Bs. 61,50 millones; al respecto, se observó que la empresa no había constituido un fideicomiso o un Fondo de Prestaciones de Antigüedad, que le permitiera, cumplir con la obligación de cancelar las prestaciones de antigüedad, cuando la relación de trabajo termine por cualquier causa. Sobre el particular, el artículo 108 de la Ley Orgánica del Trabajo (Gaceta Oficial N° 5.152 Extraordinario del 19-06-1997) establece que después del tercer mes ininterrumpido de servicio, el trabajador tendrá derecho a una prestación de antigüedad; así mismo, indica que la prestación de antigüedad, atendiendo a la voluntad del trabajador, requerida previamente por escrito, se depositará y liquidará mensualmente, en forma definitiva, en un fideicomiso individual o en un Fondo de Prestaciones de Antigüedad o se acreditará mensualmente a su nombre en la contabilidad de la empresa. Lo depositado o acreditado mensualmente se pagará al término de la relación de trabajo. La situación antes señalada trae como consecuencia que se comprometa financiera y económicamente la empresa, al no contar con los recursos para hacer frente a las demandas y a los elevados pasivos laborales que mantiene.

HOCOSA carecía de manuales de organización, de normas y procedimientos, lineamientos y políticas, que describieran los diferentes pasos y procedimientos de las tareas asignadas al personal que integra cada una de las dependencias o unidades de la empresa; no obstante lo establecido en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de

Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001, que señala que cada entidad del sector público elaborará, en el marco de las normas básicas dictadas por la CGR, las normas, manuales de procedimientos, indicadores de gestión, índices de rendimiento y demás instrumentos o métodos específicos para el funcionamiento del sistema de control interno; así como, a lo previsto en el artículo 22 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-1997, el cual señala que dichos manuales deben incluir los diferentes pasos y condiciones de las operaciones a ser autorizadas, aprobadas, revisadas y registradas, así como lo relativo al archivo de la documentación justificativa que le sirva de soporte y además, éstos deben ser aprobados por las máximas autoridades jerárquicas. La situación antes señalada se debe a la inobservancia, por parte de la Junta Directiva, de las atribuciones que tiene asignadas en los Estatutos, lo que trae como consecuencia que HOCOSA, no cuente con un sistema de control interno que le garantice la exactitud y oportunidad de la información financiera, presupuestaria y administrativa, además de salvaguardar su patrimonio; así mismo, limita a los órganos de control fiscal efectuar un adecuado control.

HOCOSA no contaba con un Plan Estratégico ni con planes operativos anuales. Al respecto, el principio de funcionamiento planificado y control de la gestión y de los resultados, contenido en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), Gaceta Oficial N° 37.305 del 17-10-2001, establece que el funcionamiento de los órganos y entes de la Administración Pública se sujetaran a las políticas, estrategias, metas y objetivos que se establezcan en los respectivos planes estratégicos y compromisos de gestión. Igualmente, comprenderá el seguimiento de las actividades, así como la evaluación y control del desempeño institucional y de los resultados alcanzados. Asimismo, el artículo 50 de la Ley Orgánica de Planificación (LOP), Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario del 13-11-2001, señala que cada uno de los órganos y entes de la Administración Pública deben elaborar su respectivo Plan Operativo, donde se concreten los programas, proyectos y acciones a desarrollar en el año fiscal correspondiente, en conformidad con las directrices del Plan Operativo Anual Nacional. Ésta situación se debe al

desconocimiento, por parte de las máximas autoridades de la empresa, de que HOCOSA forma parte de los entes descentralizados con fines empresariales, lo que la hace participe de un sistema mixto de Derecho; por ende, se rigen por normas del Derecho Privado en cuanto a su creación, organización y funcionamiento, y está sometida al Derecho Público, por tanto sujeta al debido cumplimiento de la normativa legal y sublegal en ésta materia. Lo que trae como consecuencia que HOCOSA, no disponga de instrumentos de planificación que le permitan orientar la ejecución de sus metas y objetivos, evaluar y realizar seguimiento de los resultados de su gestión, además de limitar a los órganos de control fiscal evaluar el cumplimiento de los mismos.

Para los ejercicios económico financiero 2005 y 2006, HOCOSA no elaboró los presupuestos de ingresos y gastos; no obstante, la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 37.978 del 13-07-2004, en su artículo 66, Capítulo IV del Régimen Presupuestario de la Sociedades Mercantiles del Estado y otros Entes Descentralizados Funcionalmente con Fines Empresariales, señala que los directorios o las máximas autoridades de los entes aprobarán el proyecto de presupuesto anual de su gestión y lo remitirán, a través del correspondiente órgano de adscripción, a la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), antes del 30 de septiembre del año anterior al que regirá. Todo ello, se debe al desconocimiento, por parte de la alta gerencia de HOCOSA, de que forman parte de los entes descentralizados con fines empresariales, por tanto sujeta al debido cumplimiento de la normativa legal y sublegal referida a la materia presupuestaria, lo que trae como consecuencia, que la empresa no cuente con un mecanismo adecuado que permita a sus máximas autoridades y a los órganos de control externos, evaluar y controlar, las diferentes etapas del proceso presupuestario, así como, medir la efectividad y eficacia en el logro de los resultados esperados de su gestión, en un período determinado.

HOCOSA durante el año 2005 y primer semestre de 2006, no realizó los registros contables en los libros principales y auxiliares correspondientes. No obstante, que las Normas Generales de Contabilidad del Sector Público (NGCSP),

Gaceta Oficial N° 36.100 del 04-12-1996, establece en el artículo 4°, el principio del registro, el cual señala que los hechos contables deben reconocerse y registrarse oportunamente, de una sólo vez, en orden cronológico, consecutivo, sin que existan vacíos u omisiones en la información, conforme a los sistemas, métodos y procedimientos que se estimen adecuados, a fin de garantizar la coherencia de la información. De igual manera, el artículo 26 de las NGCI señala que todas las transacciones que ejecute un organismo o entidad y que produzca variaciones en sus activos, pasivos, patrimonio, ingresos, gastos y, en general en cualesquiera de las cuentas que conforman el sistema, deberán ser objeto de registro contable en los libros principales y auxiliares correspondientes. Por otra parte, la Cláusula Cuarta, numeral 7, de los Estatutos Sociales de la empresa establece en las atribuciones de la Junta Directiva, el de velar porque la contabilidad se lleve con la mayor claridad y exactitud. La situación anteriormente señalada, se debe a la falta de vigilancia, seguimiento y control, por parte de quienes dirigen y tienen la responsabilidad de administrar la empresa, que garantice el registro sistemático de todas las transacciones que afecten la situación económica financiera de HOCOSA, y a la carencia de un adecuado sistema de control interno, lo que limita a la empresa contar con una contabilidad actualizada, que permita producir información financiera oportuna, confiable y necesaria, para la toma de decisiones de manera pertinente y acertada, además, dificulta el ejercicio del control y la auditoría interna y externa.

Los bienes muebles de HOCOSA no estaban debidamente identificados y el registro del inventario de estos bienes no estaba actualizado. Al respecto, el Manual de Normas de Control Interno sobre un Modelo Genérico de la Administración Central y Descentralizada Funcionalmente (Gaceta Oficial N° 38.282 del 28-09-2005), numeral 4.11.3, establece que cada organismo o ente debe tener los bienes debidamente identificados con etiquetas o marcas, con el método, código y fecha de rotulación establecidos para tal efecto, estén en almacén o en uso de acuerdo con los procedimientos establecidos. Por otra parte, el literal a) del artículo 3 de las NGCI, señala que el control interno de cada organismo debe organizarse con arreglo a conceptos y principios generalmente aceptados, cuyo funcionamiento

debe orientarse al cumplimiento de los objetivos entre los cuales se encuentra la salvaguarda del patrimonio público. Esta situación se debe a que la empresa no cuenta con los controles internos necesarios que garanticen el resguardo, custodia y salvaguarda de los bienes, lo que dificulta el control físico y contable de dichos bienes, así como su seguridad.

Conclusiones

De la evaluación efectuada a las actividades administrativas realizadas por la empresa, se determinó que, aun cuando HOCOSA se inscribe dentro de las denominadas empresas públicas, su organización y funcionamiento no se encontraban adecuados a la normativa legal vigente que rige para esas organizaciones, como resultado de esa situación la empresa presentó debilidades en el sistema de control interno administrativo, contable y financiero, así como en la observancia de la normativa legal y reglamentaria que la rige; situaciones que no garantizaron la salvaguarda de los bienes y recursos de HOCOSA. Tales afirmaciones se sustentan fundamentalmente en que la empresa realizó retenciones a sus trabajadores por concepto de Seguro Social, Paro Forzoso y Ley de Política Habitacional, sin embargo, no efectuó los pagos respectivos ante los organismos competentes; además, presentaba 8 demandas laborales por cobro de prestaciones sociales de los ex trabajadores, situación que compromete financiera y económicamente la empresa. Por otra parte la empresa carecía de manuales de normas y procedimientos y de organización; no contaba con un Plan Estratégico ni con planes operativos; no elaboró los presupuestos de ingresos y gastos correspondientes a los ejercicios económicos financieros 2005 y 2006; no realizó los registros contables en los libros principales y auxiliares; los bienes muebles no se encontraban debidamente identificados y el registro de esos bienes no estaba actualizado.

Recomendaciones

La Junta Directiva y la Presidencia de HOCOSA debe:

- Efectuar las diligencias que correspondan, ante los organismos competentes, a los fines de sincerar y regularizar la situación de sus trabajadores, en relación

con la deuda que presenta la empresa por concepto de Seguro Social Obligatorio, Paro Forzoso y Política Habitacional.

- Elaborar y aprobar el Manual de Organización y los manuales de normas y procedimientos ajustados a los procesos internos de la empresa, así como a la normativa legal que la rige, necesarios para regular las actividades que ejecutan las distintas dependencias de la empresa, con el propósito de garantizar y ejercer un adecuado control interno sobre sus procesos.
- Formular el Plan Estratégico y el Plan Operativo Anual de acuerdo con las disposiciones contenidas en la LOAP y la LOP, a los fines que le permitan orientar la ejecución de sus políticas, estrategias, metas y objetivos, además de evaluar y realizar el seguimiento de los resultados de su gestión.
- Formular sus presupuestos de acuerdo con las disposiciones contenidas en la LOAFSP y su Reglamento N° 1, así como los lineamientos emitidos por la ONAPRE.
- Establecer los mecanismos de control interno necesarios, que garanticen el registro contable oportuno en los libros principales y auxiliares de todas las transacciones que realice la empresa.
- Realizar inventario físico de todos los bienes propiedad de la compañía, que se encuentran ubicados en las instalaciones del hotel, para proceder a su debida identificación y registro.

HOTEL DEL LAGO, C.A.

EJECUCIÓN DE CONTRATO

El Hotel del Lago, C.A. inició sus operaciones al público, en fecha 14-08-1953, para esa época contaba con el servicio de 129 habitaciones. Unos años más tarde fue inaugurado el primer salón de fiestas “Caroní” con capacidad para 500 personas. A partir del año 1.976 se inicia la construcción de una torre que agregaría 177 habitaciones, además de un Centro de Convenciones con 9 salones; no obstante, es en el año 1.980, cuando 100 habitaciones pertenecientes a la mencionada torre, entran en funcionamiento, conjuntamente con la nueva piscina, para ofrecer una estadía más placentera a todos sus huéspedes. Luego, entraron en operatividad las restantes 77 habitaciones de la torre, así como el

Centro de Convenciones. Durante el período comprendido entre los años 1985 y 1993, se inició la remodelación de la antigua construcción del hotel y de las áreas públicas y sociales. Para el año 1999, entró en funcionamiento el pent-house del Hotel del Lago, C.A., como salón de usos múltiples, al que se le dio el nombre de “Salón Zapara”. Por último, durante los años 2002 y 2003, se llevaron a cabo remodelaciones de los restaurantes “El Patio” y “El Bohío” así como de 117 habitaciones, incluyendo los pasillos internos ó corredores que les acompañan.

La empresa tiene como objetivo fundamental la administración, operación y explotación del negocio de alojamiento hotelero, que realizará por si mismo o a través de terceros, pudiendo dedicarse igualmente a la administración, operación y explotación de gimnasios, centros deportivos, aeróbicos, acuáticos, estéticos, recreacionales, culturales, casinos, bingos y máquinas traga níqueles.

La estructura organizativa está integrada por la Asamblea de Accionistas, Junta Directiva y Presidencia, Supervisión Auditora y Supervisión de Gestión Operativa, las cuales conforman el nivel directivo y supervisorio así como, una Gerencia General, con 7 gerencias de línea, encargadas de la operación y administración del hotel, bajo los lineamientos de la empresa operadora Intercontinental Hotels Corporation (IHC).

La administración y el funcionamiento del Hotel del Lago, C.A., se encuentra a cargo de la sociedad anónima Intercontinental Hotels Corporation (IHC), facultada por la empresa estatal Hotel del Lago, C.A., para actuar como empresa operadora del inmueble conocido como “Hotel del Lago”, con las facultades indicadas en el contrato de administración y operación, entre las cuales destacan: manejo del personal y su remuneración; hacer reparaciones y decoraciones del hotel que crea razonablemente necesarias para el debido mantenimiento, conservación y funcionamiento del mismo; arrendar a precios de mercado espacios pertenecientes al hotel, de común acuerdo con la propietaria, obtener y conceder permisos que IHC considere necesarios para el funcionamiento del hotel, tales como puestos de cigarros, periódicos, salones de belleza, garajes para taxis, entre otros; inspeccionar y controlar las actividades de los inquilinos,

concesionarios, titulares de permisos de sus empleados, y en fin, las comprendidas en el contrato en referencia, previa participación o aprobación del Hotel del Lago, C.A., en su carácter de Propietaria, cuando así se indique.

El 29-05-2003, se suscribió un contrato entre el Hotel del Lago, C.A. y la empresa ARCOPLAN, C.A. el cual tiene por objeto la reparación de: “Obras de albañilería, plomería, pintura y electricidad, correspondiente a 78 habitaciones y pasillos de los pisos 2 y 3 de la sección 3 del edificio original y Torre del Hotel del Lago”, de acuerdo con las especificaciones técnicas de la licitación selectiva N° 2003-0009, además se cita en el referido contrato que “El Contratista” cumplirá con la ejecución del trabajo, a todo costo, con sus propios elementos, y por su propia cuenta, responsabilidad y riesgo, proporcionando mano de obra, materiales consumibles, equipos y herramientas adecuadas para la realización de lo indicado en la Cláusula N° 1, del referido contrato.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación estuvo orientada a la evaluación del contrato suscrito entre la empresa ARCOPLAN, C.A. y el Hotel del Lago, C.A., relacionado con reparación de obras menores, cuya ejecución se llevó a cabo durante el período comprendido desde el 25-06-2003 hasta el 13-06-2004; a los fines de verificar el cumplimiento del procedimiento de licitación selectiva signado con el N° 2003-0009, mediante el cual se otorgó la Buena Pro a la empresa ARCOPLAN, C.A., en atención a lo establecido en la normativa legal vigente, se practicó una revisión exhaustiva al pliego licitatorio y toda la documentación que le acompaña, así como determinar si las obras de remodelación se efectuaron de conformidad con lo dispuesto en el contrato suscrito en fecha 29-05-2003, conllevando a que del universo comprendido por 78 habitaciones, se escogió una muestra selectiva de 28 habitaciones (35,90%), para la inspección y verificación de los trabajos efectuados.

Observaciones relevantes

De la revisión efectuada a los documentos correspondientes al procedimiento licitatorio, tales como: Pliego de la

Licitación selectiva N° 2003-0009 y el expediente de la empresa contratada, no se evidenció los soportes documentales relativos a las diversas actuaciones que debieron integrar el procedimiento de licitación en referencia, es decir: Invitación a otras empresas para la participación del proceso; ofertas presentadas por las empresas participantes; caución o garantía por el monto fijado, emitidas por las empresas participantes; actas de la comisión de licitaciones sobre recepción y apertura de sobres, así como, el informe del resultado final del mencionado proceso licitatorio. Situación que no se encuentra acorde con lo establecido en los Títulos III y IV, correspondientes a los Capítulos III y I, respectivamente, de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 del 13-11-2001), así como, en el artículo 107 esjudem. Lo antes descrito se originó por la ausencia de mecanismos de control interno previstos en los procesos licitatorios, tales como listas de chequeos de requisitos administrativos y legales, que permitieran advertir a los administradores sobre las desviaciones u omisiones en el cumplimiento de los procedimientos que se estaban llevando a cabo, así como la existencia de debilidades en el manejo, preservación y custodia de la documentación justificativa de las operaciones relativas a los procedimientos y contrataciones de obras y servicios. Lo que trae como consecuencia, que el proceso carezca de credibilidad y transparencia, por cuanto no se logró constatar que la información sobre el mismo, fuese válida y confiable, y permitiera determinar la legalidad y responsabilidad de los resultados obtenidos y por ende el otorgamiento de la “Buena Pro” a favor de la empresa ARCOPLAN, C.A. Adicionalmente, ese hecho limitó a este máximo órgano de control, en la ejecución de la evaluación de todo lo concerniente al referido proceso licitatorio, al carecer de documentos que soporten los procedimientos y actos aprobatorios, así como verificar, el cumplimiento de los principios de economía, transparencia, honestidad, eficacia, competencia y publicidad, los cuales deben ser respetados en los procedimientos de selección de contratistas sujetos a la Ley de Licitaciones.

Mediante visitas de inspección realizada en fecha 22-11-2004, a 28 habitaciones, equivalente a (35,90%) de las 78 habitaciones del Hotel del Lago, C.A., incluidas en el contrato para la ejecución de las “obras de albañilería, plomería, pintura y electricidad, ubicadas en los pasillos de los

pisos 2 y 3 de la sección 3 del edificio original y Torre del Hotel del Lago, de acuerdo con las especificaciones técnicas del pliego de Licitación No. 2003-0009.”, se observó que las obras de remodelación ejecutadas por “El Contratista”, guardan relación con las especificaciones contenidas en la cláusula N° 1 inserta en el contrato en comentario.

Se detectaron deficiencias de control interno vinculadas con el procedimiento de archivo y resguardo llevado por el Hotel del Lago, C.A., relacionado con los documentos inherentes al contrato objeto de análisis, por cuanto no se suministró a la comisión del máximo órgano de control, el acta de inicio de los trabajos de construcción, ni el informe técnico donde se describiera las condiciones físicas en que se encontraban las 78 habitaciones y pasillos de los pisos 2 y 3 de la sección 3, del edificio original antes de ser remodeladas. En ese sentido, el literal a), del artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-1997, señala que todas las transacciones y operaciones financieras y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa, y 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 deficiencias en el sistema de control interno de la empresa, fundamentalmente en el sistema de archivo utilizado, por cuanto no cuenta con mecanismos que le permitan detectar errores u omisiones en la conformación de los expedientes, lo que incide negativamente en el control y resguardo que debe garantizar el mencionado hotel, de toda la documentación que le es propia, por operaciones y transacciones efectuadas de cualquier índole, por lo que se reitera lo expuesto en cuanto a las limitaciones que esas circunstancias le imponen a los órganos de control fiscal.

Conclusiones

No se localizó ni fue suministrada los soportes documentales que avalara la ejecución del proceso de licitación, mediante el cual se otorgó la “Buena Pro” a la empresa ARCOPLAN, C.A. Por otro lado, no obstante que las obras ejecutadas se corresponden con las especificaciones téc-

nicas establecidas, este Organismo Contralor evidenció deficiencia en las que incurrieron las autoridades del mencionado hotel, relacionada con el control y resguardo de toda la documentación que le es propia, incidiendo negativamente en la conformación de los expedientes del respectivo proceso de licitación.

Recomendaciones

La Junta Directiva del Hotel del Lago, C.A. debe:

- Adoptar medidas necesarias para que se efectúen los procesos relacionados con la contratación de obras y servicios, atendiendo lo establecido en la Ley de Licitaciones, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los principios inherentes en los procedimientos de selección de contratistas sujetos a la mencionada ley.
- Empezar acciones inmediatas que conlleven a implementar mecanismos efectivos, que aseguren un adecuado control y resguardo de toda la documentación relativa a las operaciones y transacciones administrativas, financieras y técnicas, con la finalidad de resguardar la información en forma completa y exacta, archivada en orden cronológico que facilite su oportuna localización y la protección contra la sustracción, así como de cualquier otro riesgo.

INSTITUTO NACIONAL DE HIPÓDROMOS (INH)

SEGUIMIENTO Y PROCESO DE LIQUIDACIÓN

El Instituto Nacional de Hipódromos (INH) fue creado mediante el decreto N° 357 de fecha 03-09-58, (Gaceta Oficial N° 25.750 de fecha 03-09-58), como un instituto autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente de la Hacienda Pública Nacional. Su objetivo es la administración y explotación de los hipódromos nacionales, con el fin de contribuir al fomento y mejora de las razas equinas del país y cumplir con sus ingresos, a la ejecución de fines altruistas encausados por propósitos de bien social, como son los asistenciales, benéficos y culturales.

En fecha 21-12-89, el Ejecutivo Nacional mediante decreto N° 689 publicado en Gaceta Oficial N° 34.373 de la

misma fecha, ordenó la reorganización del Instituto. En tal sentido, en el año 1990 el titular del extinto Ministerio de Agricultura y Cría, actual Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras, presentó ante el Consejo de Ministros el proyecto de Reestructuración y Privatización del Instituto, cuya administración le fue concedida al extinto Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV), actualmente Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES) mediante la aprobación por parte del Ejecutivo Nacional y posterior firma por las autoridades del INH, de un contrato de fideicomiso de fecha 27-08-91, por la cantidad de Bs. 500,00 millones. En virtud de no haberse cumplido el proceso de privatización del INH, el Ejecutivo Nacional emitió en fecha 25-10-99 el decreto N° 422 con Rango y Fuerza de Ley que Suprime y Liquidada al Instituto Nacional de Hipódromos y Regula las Actividades Hípicas (Gaceta Oficial N° 5.397 Extraordinario de fecha 25-10-99). Asimismo, estableció para su ejecución un lapso de 12 meses, contados a partir de la publicación del decreto Ley en la Gaceta Oficial y otorgó la supervisión del proceso al extinto Ministerio de la Producción y el Comercio.

El patrimonio del INH está integrado por activos hípicas (constituyen todos aquellos muebles, inmuebles y derechos, que a la fecha de promulgación del decreto N° 422, están afectados a los Hipódromos Nacionales vinculados a la actividad hípica) y no hípicas, que conforman las poligonales del Hipódromo Nacional La Rinconada (Caracas), el Hipódromo Nacional de Valencia (estado Carabobo), el Hipódromo de Santa Rita (estado Zulia), el Complejo Recreacional Isla de Margarita y el Canódromo Internacional, entre otros.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se circunscribió a la evaluación de las acciones emprendidas por la Junta Liquidadora del INH para culminar el proceso de liquidación del Instituto, con ocasión de la recomendación vinculante plasmada en el Informe Definitivo N° 52 de fecha 29-04-2005, notificada mediante Oficio N° 06-00-1602 de fecha 22-06-2006, a los fines de determinar las estrategias implementadas por la Junta Liquidadora del INH para culminar el proceso

de liquidación del Instituto, conforme al cronograma de liquidación elaborado para tal fin, evaluándose de manera selectiva, las actividades programadas por el Instituto en el referido cronograma para culminar el mismo.

Observaciones relevantes

El INH elaboró para el año 2005 el cronograma del proceso de liquidación, el cual contemplaba los objetivos orientados a: 1) mantener la continuidad del espectáculo hípico, 2) liquidar los activos no hípicos, 3) retirar y liquidar al personal del INH, 4) honrar las deudas y cumplir las obligaciones exigibles a la Institución y 5) revertir a la República los activos hípicos, objetivos éstos que tenían como fecha de culminación el mes de diciembre del año 2005. Sin embargo, a mes de diciembre 2006, el proceso de supresión y liquidación del INH no se ha materializado, no obstante lo establecido en el párrafo único del artículo 2 del decreto N° 422, el cual establece que dicho proceso se llevaría a cabo en un lapso que no excedería de 12 meses a partir de la entrada en vigencia del referido decreto Ley (25-10-99).

Es importante destacar, que desde la fecha de promulgación del decreto N° 422 se han designado 4 Juntas Liquidadoras, generándose así atrasos en la ejecución del proceso, sin que se evidenciaran de igual manera, acciones por parte del Ejecutivo Nacional orientadas a definir el proceso de supresión y liquidación del Instituto; ya que el mismo no cuenta con los recursos financieros necesarios para culminar el proceso de liquidación y honrar las deudas con los trabajadores y de terceros, debido a que los activos no hípicos no se habían enajenado y los ingresos obtenidos por la actividad hípica (ingresos propios), resultaron insuficientes para cancelar los pasivos laborales a los trabajadores, pasivos que al mes de junio del año 2006, se habían cuantificado aproximadamente en Bs. 35.201,19 millones, de acuerdo a Acta firmada entre el Sindicato Único Nacional de Empleados Públicos y la junta liquidadora (SUNEP-INH) sin incluir los pasivos pendientes por cancelar al personal obrero y jubilado.

Por otra parte, las áreas que conforman los activos no hípicos del INH ubicadas en el Hipódromo La Rinconada,

en su mayoría habían sido afectadas para programas y proyectos sociales implementados por el Ejecutivo Nacional, hecho que amerita el planteamiento por parte del Instituto de las negociaciones respectivas, a los fines de suscribir acuerdos y compromisos para el uso de los espacios de su propiedad con los organismos y entes involucrados, sin que al mes de diciembre 2006, se negociaran los pagos producto de la venta de los terrenos ubicados en las inmediaciones del Hipódromo La Rinconada y ocupados para el desarrollo de los programas antes citados. Tal situación, limita la obtención de los recursos financieros e incide en el retraso del proceso de liquidación. Es de señalar que de acuerdo a lo informado por el Presidente de la junta liquidadora, el Instituto para al mes de diciembre 2006, adelantaba negociaciones para solventar la situación legal de los activos no hípicos con los organismos involucrados.

En relación con los activos no hípicos, propiedad del Instituto ubicados en el estado Nueva Esparta, la junta liquidadora del INH no había procedido a su liquidación tal y como lo establece el literal b) del artículo 4 del decreto N° 422. No obstante, se efectuaron tres procesos de licitación, en fechas 08-09-2005, 28-09-2005 y 16-03-2006, cuyos resultados fueron declarados desiertos por falta de oferentes, razón por la cual la comisión de licitación del INH, solicitó la aprobación ante la comisión de enajenación de bienes no afectos a las industrias básicas (CENBISP) para venderlos por lotes separados. El hecho precedentemente expuesto impide que el INH cuente con los recursos financieros necesarios para culminar con el proceso de liquidación y supresión.

Por lo antes expuesto, este Órgano de Control considera que el Instituto se encuentra realizando parcialmente las gestiones dirigidas a atender la recomendación formulada por esta Contraloría General plasmada en el informe definitivo N° 52 de fecha 29-04-2005, por cuanto al mes de diciembre de 2006, existía un cronograma de liquidación que contemplaba las actividades a seguir por la Institución, sin embargo, no había concluido el proceso de supresión y liquidación del Instituto, el cual presentaba un retraso de 7 años, observándose que ni las juntas liquidadoras que han sido nombradas desde la promulgación del decreto N° 422, ni el Ministerio responsable de la supervisión del referido

proceso, han dictado medidas tendentes a definir y concluir el mismo, no obstante lo previsto en el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF) Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001, en donde se indica que las recomendaciones que contengan los informes de auditoría o de cualquier actividad de control, previa autorización del Contralor General de la República, tienen carácter vinculante y por tanto, son de acatamiento obligatorio por parte de los entes sujetos a su control.

Para el retiro y liquidación del personal del INH, el cronograma del proceso de liquidación elaborado por el Instituto contemplaba actividades dirigidas a elaborar y presentar ante el Viceministerio de Planificación y Desarrollo Institucional (VIPLADIN), los Registros de Información de Cargos (RIC) los movimientos de personal (FP-020) tanto del personal activo como pasivo, el Registro de Asignación de Cargos (RAC) del Instituto, el plan de egreso para liquidar y retirar el personal empleado y obrero, comprendiendo el plan de jubilaciones de oficio, especiales, entre otros. Ahora bien, como quiera que las actividades indicadas tenían como fecha de culminación el mes de diciembre del año 2005, la junta liquidadora del INH no había concluido al mes de diciembre 2006, la elaboración de los RIC, los RAC y los movimientos de personal. Adicionalmente, la trayectoria de los funcionarios no estaba registrada de manera precisa en los expedientes de personal, situación que dificultó la elaboración de los movimientos (FP-020). Al respecto, el artículo 4, literal c) del decreto N° 422 le atribuye a la junta liquidadora del INH, retirar y liquidar a los trabajadores del Instituto, así mismo el artículo 3 literal b) de las Normas Generales de Control Interno (NGCI) Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, establece que se debe garantizar la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información presupuestaria, financiera, administrativa y técnica. Lo anterior se debe, a la falta de información en los archivos de la Institución desde el año 1993 hasta la actualidad, sobre la creación y/o eliminación de los cargos existentes en la Institución, así como a la falta de organización y control en las unidades administrativas responsables (oficina de recursos humanos del INH), sobre los archivos del personal, a los fines de garantizar el adecuado control

sobre la trayectoria laboral de los empleados y obreros que trabajan o trabajaron en ese Instituto. Tal circunstancia limita a la junta liquidadora del INH, la determinación del monto real que debe cancelar al personal que laboró o labora en esa dependencia, a los efectos de honrar los compromisos adquiridos con los trabajadores, con el objeto de dar cumplimiento a las atribuciones conferidas a ésta en el decreto N° 422.

Al mes de diciembre 2006, el INH no contaba con un organismo de adscripción o tutela a los fines de que efectuara las labores de supervisión del proceso de liquidación y tomara las decisiones en virtud del vencimiento del plazo establecido en el decreto N° 422, el cual no debía exceder de 12 meses contados a partir del 25-10-99, fecha de publicación del decreto antes citado. Al respecto, el párrafo único del artículo 2 del referido decreto, establece en su parte final que: (...) “Si vencido este plazo, quedaren pendientes asuntos administrativos o judiciales, el Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de la Producción y el Comercio, tomará las decisiones que considere conveniente.” Es de señalar, que el Instituto, desde su creación hasta el año 2004, se encontraba adscrito al Ministerio antes citado, de acuerdo a lo establecido en la reforma parcial del decreto N° 3.336 sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central (Gaceta Oficial N° 38.086 de fecha 14-12-2004); posteriormente, con la entrada en vigencia del decreto N° 3.416 sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central (Gaceta Oficial N° 38.112 de fecha 21-01-2005), en el cual se reorganizó el Ministerio de la Producción y el Comercio, con la creación de los Ministerios de Industrias Ligeras y Comercio, Ministerio de Industrias Básicas y Minería y el Ministerio de Turismo, actuales Ministerios del Poder Popular para las Industrias Ligeras y Comercio, del Poder Popular para las Industrias Básicas y Minería y del Poder Popular para el Turismo, respectivamente, se omitió en dicha reorganización la adscripción del INH a un Ministerio; sobre ese aspecto, la Junta Liquidadora en diversas oportunidades mediante varias comunicaciones dirigidas a la Vicepresidencia de la República y al Ministerio de Industrias Ligeras y Comercio, ha solicitado que se defina la adscripción del Instituto, sin que a mes de diciembre 2006, se materializara

la adscripción, con el consecuente retraso en el proceso de liquidación del Instituto.

Conclusiones

El proceso de supresión y liquidación del Instituto no se llevó a cabo en el tiempo establecido en el decreto N° 422 y las actividades programadas en el cronograma de liquidación elaborado por el Instituto no se cumplieron en el lapso establecido. Así mismo, la falta de acciones concretas por parte de las Juntas Liquidadoras así como del Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio responsable de la supervisión del proceso de liquidación y supresión del INH, limitó la obtención de los recursos financieros necesarios para culminar el referido proceso. Por otra parte, la falta de información en los archivos del INH sobre la trayectoria laboral de los trabajadores, contribuyó al retraso en la elaboración de los RAC, movimientos de personal, entre otros, a ser presentados ante VIPLADIN para su aprobación. De igual manera, el Instituto no se encontraba adscrito a ningún organismo, por lo que no existía una adecuada supervisión del proceso de liquidación.

Recomendaciones

La Junta Liquidadora del INH debe:

- Orientar las acciones a los fines de culminar el proceso de liquidación y supresión del Instituto y dar cumplimiento a las atribuciones conferidas en el decreto N° 422 de supresión y liquidación del Instituto.
- Gestionar ante los organismos competentes, la adscripción del Instituto a los fines de que cuente con un Ministerio que supervise el proceso de liquidación y supresión del mismo.
- Presentar a esta dirección general, en un plazo de 30 días hábiles, las estrategias a ser implementadas por la junta liquidadora a los fines de culminar, en un lapso perentorio, el proceso de supresión y liquidación del INH, ejecutando las acciones relacionadas con la liquidación del Instituto que se encuentren sujetas a las competencias que le han sido otorgadas a la junta liquidadora.

MERCADOS DE ALIMENTOS, C.A. (MERCAL, C.A.)

DISTRIBUCIÓN Y VENTA DE LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS DE LA CESTA BÁSICA

Mercados de Alimentos, C.A. (MERCAL, C.A.) es una empresa del Estado venezolano. Su creación fue ordenada mediante Decreto Presidencial N° 2.359 del 09-04-2003 (Gaceta Oficial N° 37.672 del 15-04-2003) bajo la forma de compañía anónima. Posteriormente, se han producido varias modificaciones estatutarias siendo la última de fecha 05-10-2005. La empresa MERCAL, C.A. se encuentra adscrita al Ministerio de Alimentación, según Decreto sobre la Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central N° 4.276 (Gaceta Oficial N° 38.386 del 23-02-2006) actualmente denominado Ministerio del Poder Popular para la Alimentación.

La sociedad tiene como objeto fundamental, la comercialización y el mercadeo al mayor y al detal de productos alimenticios de calidad y alto contenido nutricional, productos de limpieza y aseo personal, electrodomésticos, línea blanca, expendio de comida rápida, prendas de vestir, calzado, artículos deportivos, perfumería, papelería, mueblería, materiales de construcción, juguetería, utensilios de cocina, artículos para el hogar, lencería, textos y útiles escolares y otros productos de lícito comercio, de consumo masivo y de primera necesidad, de origen nacional o internacional, así como la distribución y colocación de los mismos en puntos estratégicos de venta. En ejercicio de su objeto, la empresa podrá participar en programas de incentivo a la producción nacional y en programas sociales para el abastecimiento de alimentos en función del autoabastecimiento y de la seguridad alimentaria de la Nación. En relación con la organización interna, la administración inmediata y dirección de los negocios de la empresa, están a cargo de una Junta Directiva. En cuanto a la estructura organizativa, fue aprobada en fecha 03-03-2004, y refleja tres niveles a saber: Un primer nivel denominado Nivel Estratégico, un segundo nivel denominado Nivel Táctico y un tercer nivel, denominado Nivel Regional, conformado por las Coordinaciones Estadales. Posteriormente, en fecha 02-12-2005, se aprobó una modificación a Nivel Estratégico, con la creación de la Vicepresidencia de Operaciones e Inspección, para desconcentrar las actividades operativas

de la Presidencia de MERCAL e incorporar el seguimiento, control e inspección en las operaciones de la red (es decir, en las 24 Coordinaciones Estadales). La Red Comercial subsidia los precios de los productos y está conformada por los siguientes establecimientos: centros de acopio, módulos Tipo I, módulos Tipo II, supermercados, bodegas móviles (mercalitos móviles), bodegas afiliadas (mercalitos) y los megamercados. La Red Social es prioritaria, ya que atiende a la población social más vulnerable, por lo que para contribuir a mejorar su calidad de vida, la conforman los siguientes programas especiales: MERCAL Protección y MERCAL Máxima Protección que se compone a su vez de dos programas a saber: Casas de Alimentación y Suplemento Nutricional.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a evaluar los mecanismos utilizados por MERCAL, C.A. en los centros de acopio, módulos Tipo I y supermercados, para asegurar la distribución y despacho de los productos alimenticios, cuyo objetivo específico estaba dirigido a determinar si la empresa cuenta con mecanismos de control para la distribución y despacho de productos alimenticios y otros rubros, en los centros de acopio, módulos Tipo I y supermercados. A tales efectos, se examinó mediante el análisis selectivo de una muestra de transacciones, el procedimiento utilizado por MERCAL, C.A., para la distribución y venta de productos alimenticios que conforman la cesta básica, en el Distrito Capital, durante el año 2005 y el primer semestre de 2006. En este sentido, se efectuaron visitas a 4 centros de acopio, 4 módulos Tipo I y 2 Supermercados, se aplicó entrevistas a los responsables de los citados establecimientos, así como también, se revisaron los documentos registrados tanto para la recepción de mercancía como para su despacho.

Observaciones relevantes

Al 16-08-2006, los módulos Tipo I y supermercados de MERCAL, C.A. carecen de normas y procedimientos, que regulen la actividad operativa del Programa Especial MERCAL Protección; en su defecto, los jefes de los referidos establecimientos aplican criterios heterogéneos para el despacho de los productos para ejecutar el mencionado programa

por parroquias, así como también, no existe normativa y procedimientos que rijan las operaciones administrativas del Programa Especial MERCAL Máxima Protección (casas de alimentación y suplemento nutricional), ejecutados en los centros de acopio. Al respecto, el artículo 37 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, en concordancia con el literal a) del artículo 8 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), refieren que cada entidad del sector público elaborará, las normas, manuales de procedimientos y demás instrumentos o métodos específicos para el funcionamiento del sistema de control interno. Asimismo, a los niveles directivos y gerenciales les corresponde garantizar el eficaz funcionamiento del sistema en cada área operativa. Tal situación tiene como origen, la falta de previsión por parte de los administradores, al implantar programas o proyectos sin contar con reglas, procedimientos, políticas o normas claras para su ejecución, lo que conlleva a que la empresa no disponga de un instrumento que le permita incorporar la información analítica, homogénea, ordenada y sistemática sobre los procedimientos que debe conocer y manejar el personal, relacionados con las actividades operativas y administrativas de la institución, que le permita a su vez, llevar eficaz y efectivamente los procesos relacionados con la distribución y despacho de los productos.

Se observó que en los centros de acopio, módulos Tipo I y supermercados, la información suministrada por el reporte de inventario de mercancía que genera el sistema administrativo, a cualquier fecha de corte, sólo refleja las cantidades acumuladas por las entradas de mercancías desde la apertura de la empresa y no incluye el registro de las salidas por venta o los respectivos ajustes por desincorporación del producto por caducidad, daños en el empaque, mermas, devoluciones, robo y programas sociales, entre otros; los conteos físicos de inventarios se efectúan semanalmente y/o diariamente, y su respectivo registro se realiza en diferentes formatos elaborados en Excel y no en el preestablecido en los manuales operativos de los precitados establecimientos. Al respecto, los manuales operativos para los centros de acopio y módulos, en sus Capítulos II y III, referidos a las normas y a los procedimientos de control de inventario y de control de pérdidas

de mercancías, respectivamente, señalan que todo faltante de mercancía será reportado a la Gerencia de Ventas para iniciar las averiguaciones pertinentes, así como también, semanalmente debe efectuarse un conteo físico de la mercancía existente y cuadrarlo contra el reporte emitido por el sistema, y que se deben registrar en los formatos “Arqueo de Inventario”, el resultado obtenido (sobrante o faltante) en el campo “Diferencia” y las cantidades (por productos) determinadas como pérdida según el formato “Control de Pérdidas de Mercancías”. Adicionalmente, el literal b) del artículo 3 y el literal a) del artículo 8 de las NGCI estipulan, que el control interno de cada organismo debe garantizar la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información administrativa y técnica; además de que la máxima autoridad jerárquica del ente debe establecer, mantener y perfeccionar el sistema de control interno. Lo anterior obedece a que la empresa no cuenta con un buen sistema de control interno que prevea el manejo, control y el registro de sus inventarios mediante un sistema permanente, que proporcione información esencial para la aplicación de acertadas políticas de compra y venta, así como también que permita confrontar los resultados de las tomas físicas realizadas periódicamente, formular los ajustes respectivos, para regularizar las diferencias o establecer las responsabilidades según sea el caso. En consecuencia, se carece de una base confiable de información que permita determinar las diferencias por cualquier irregularidad, y obtener saldos correctos de inventario para hacer las provisiones oportunamente y la toma de decisiones sobre el manejo de los inventarios, tanto para rendir cuenta como para efectos de reposición de los productos.

La Gerencia de Seguridad Integral no cuenta con un manual de normas y procedimientos que regule su acción administrativa y establezca detalladamente las actividades específicas de trabajo con indicación del responsable y la descripción de la acción que éste realiza. Cabe señalar, que la Cláusula Décima Sexta, literal g) de los Estatutos Sociales de MERCAL, C.A. señala que la Junta Directiva de la empresa tiene entre sus atribuciones aprobar los manuales, reglamentos internos y otras normas que rijan las actividades de la sociedad dentro del Sistema de Normas y Procedimientos de la Organización. Adicionalmente,

el artículo 37 de la LOCGRSNCF, en concordancia con el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 38.198 del 31-05-2005, establecen que cada entidad del sector público elaborará, las normas, manuales de procedimientos y demás instrumentos o métodos específicos para el funcionamiento del sistema de control interno, así como la máxima autoridad de cada organismo tiene la responsabilidad de establecer y mantener un sistema de control interno, el cual incluirá los elementos de control previo y posterior incorporados en las normas y manuales de procedimientos. El origen de lo expuesto está relacionado con fallas de control interno inherentes a la ausencia de seguimiento continuo por parte de las autoridades de la empresa, responsables del control interno que debe estar presente en la administración activa. En consecuencia, los procesos propios a la gerencia se realicen sin la debida formalidad, lo cual no garantiza la uniformidad en la aplicación de los mismos, por parte del personal, ni orienta en las diferentes actividades y tareas de la gerencia en comento.

Conclusiones

La empresa presentó debilidades en el sistema de control interno en los procesos administrativos y operativos, situación que no garantiza la salvaguarda de los recursos manejados por la empresa. Tal afirmación se sustenta fundamentalmente en que MERCAL, C.A. no cuenta con normativa interna que regule las operaciones administrativas de los programas especiales MERCAL Máxima Protección y MERCAL Protección, así como de la Gerencia de Seguridad Integral; existe la omisión de mecanismos que permitan mantener un adecuado control de las compras e inventarios de acuerdo con lo programado; aunado a que no cuentan con registros de inventario permanente ni actualizados.

Recomendaciones

El Presidente y la Junta Directiva de MERCAL, C.A. deben:

- Evaluar integralmente el sistema de control interno e implementar los correctivos necesarios, dirigidos a adecuar los mecanismos de control y seguimiento sobre los procesos administrativos y operativos que

ejecuta la empresa, a los fines de garantizar el adecuado y eficiente resguardo del patrimonio.

- Adaptar los Manuales Operativos de los Centros de Acopio y Módulos, para que regulen las actividades realmente efectuadas por MERCAL, C.A., relacionadas con los programas especiales de MERCAL Máxima Protección y MERCAL Protección, para asegurar la implantación, funcionamiento y evaluación del sistema de control interno.
- Elaborar y aprobar el Manual de Normas y Procedimientos de la Gerencia de Seguridad Integral, necesario para regular las actividades que ejecuta la dependencia, con el propósito de garantizar y ejercer un adecuado control interno sobre sus procesos.
- Implementar mecanismos, herramientas gerenciales y/o métodos de control, que garanticen un efectivo manejo de los inventarios de mercancía en los Centros de Acopio y Módulos con la finalidad de obtener saldos correctos de inventario para hacer las provisiones oportunamente y llevar un control de las existencias tanto para rendir cuenta como para efectos de reposición de los productos.

PALMAVEN, S.A.

CONTRATACIÓN Y EJECUCIÓN DE OBRAS

El Ejecutivo Nacional a partir del ejercicio 1999, inició una política de Desarrollo Endógeno, cuya orientación se basa en la participación de las mayorías en el destino de la nación, la democratización de los recursos petroleros, la construcción de una sociedad más justa y el mejoramiento en las condiciones de vida de poblaciones históricamente olvidadas y desasistidas. Ahora bien, dentro de las iniciativas para el Desarrollo Endógeno, destacan los Núcleos de Desarrollo Endógeno (NUDES), cuyos lineamientos provienen del Ministerio para la Economía Popular (MINEP), desde donde pasan al Ministerio de Energía y Petróleo (MEP), máximo ente regulador del negocio de los hidrocarburos, al cual se encuentra adscrita la empresa Petróleos de Venezuela, S.A., (PDVSA) como operadora de este sector y encargada de suministrar recursos financieros para la conformación de los NUDES.

Una de las propuestas ejecutadas por PDVSA, se refiere el Núcleo de Desarrollo Endógeno Tácata (NDET), ubicado en la Comunidad Indígena Santa Rosa de Tácata, municipio Pedro María Freites del estado Anzoátegui, el cual comprende los sectores: Carutico, La Isla, Algarrobo, La Leona, San Vicente, Trapichito, Paraman, La Pereña y Capachito. El Núcleo tiene su origen en el proyecto Tácata, el cual era patrocinado por la Gerencia de Exploración y Producción del Distrito Petrolero Punta de Mata. No obstante, a partir del año 2004, se acordó que el proyecto Tácata se transfiriera a la empresa PALMAVEN, S.A., bajo la figura de núcleo de desarrollo endógeno, en virtud de que esa filial petrolera fue reactivada con la finalidad de llevar a cabo las funciones de desarrollo social de PDVSA, acordándose la reactivación por la junta directiva de PDVSA, en Reunión N° 2004-43 del 21-10-2004, así como en asamblea extraordinaria de accionistas de PALMAVEN, S.A., N° 150 del 15-11-2004. Es oportuno destacar, que PALMAVEN, S.A., es una filial de PDVSA inscrita en el Registro Mercantil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda bajo el N° 139, tomo 13-B el 26-12-1975, Expediente N° 75634; cuya última reforma estatutaria fue aprobada en la asamblea extraordinaria de accionistas de PDVSA N° 141, celebrada el 03-02-2003 y registrada en la citada Oficina de Registro Mercantil el 14-03-2003, bajo el N° 11, tomo 42-A. Segundo. Para el año 2005 fue asignado y ejecutado un monto de Bs. 360,36 millones para el NDET, del presupuesto correspondiente a otros costos y gastos de la filial PALMAVEN, S.A. y para el año 2006, fue asignado un monto por Bs. 600,00 millones, de la partida denominada remediación y adecuación de la citada filial, de lo cual se había ejecutado al primer semestre 2006 un monto de Bs. 330,62 millones.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se circunscribió a la evaluación de la sinceridad y razonabilidad en el otorgamiento de los recursos, por parte de PALMAVEN, S.A. al Núcleo de Desarrollo Endógeno Tácata, correspondientes al año 2005 y tercer trimestre de 2006, principalmente a los proyectos vinculados con la construcción de aulas escolares, oficina del Núcleo Tácata, galpones para la producción avícola, galpón para la fabricación de bloques, tendido eléctrico y adecuación

de un galpón para la herrería, así como de un preescolar; para ello se efectuó la revisión y análisis de: la facturación emitida por distintas Cooperativas a PALMAVEN, S.A. por un monto de Bs. 358,08 millones y Bs. 269,30 millones, que representan el 96,14% y 81,44%, del monto facturado para el período señalado; así como el 61,54% de 13 expedientes de Cooperativas y 10 contratos suscritos entre PALMAVEN y las Cooperativas, igualmente se practicó la inspección en 7 sectores de la Comunidad Indígena Santa Rosa de Tácata, Municipio José María Freites, Anaco-estado Anzoátegui, a los fines de constatar la construcción de las obras.

Observaciones relevantes

De la revisión efectuada a 8 expedientes que representan un 61,54% del total de 13 expedientes correspondientes a las Cooperativas que ejecutaron los proyectos en el Núcleo de Desarrollo Endógeno Tácata, se observó que 3 expedientes no se encontraban suficientemente soportados, toda vez que un expediente carecía del contrato, en el siguiente no se encontraban 3 facturas y en otro no se localizó el acta constitutiva de la cooperativa y una factura. Al respecto, el artículo 23 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97, señala que todas las transacciones deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa. Los hechos mencionados obedecen a que PALMAVEN S.A., no había dictado directrices y/o lineamientos que permitieran llevar un efectivo control interno en cuanto al manejo administrativo de los expedientes de las empresas o cooperativas con las cuales contrata, circunstancia que limita a la administración y a los órganos de control en la ejecución de las labores de vigilancia y control de las transacciones y operaciones.

De la revisión efectuada a los 10 contratos que reposaban en los 8 expedientes seleccionados para la muestra, se evidenciaron omisiones y fallas en la conformación de los documentos, por cuanto todos los contratos carecían del "Anexo A" señalado en la cláusula primera de los mismos, donde se hace referencia al detalle de las partidas que conforman la obra; en los contratos suscritos con 5 cooperativas, no se especificó el sector o zona donde se ejecutaría la obra, indicando la cláusula primera de los con-

tratos, de manera general, que se realizaría en el Municipio Pedro María Freites y en 2 contratos que correspondían a una cooperativa, no tenían signado el número de contrato. Las anteriores situaciones inobservan lo establecido en el artículo 23 de las NGCI, que señalan que todas las transacciones y operaciones financieras y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa, asimismo el literal "a" del mismo artículo, contempla que los documentos deben contener información completa y exacta. Lo cual tiene su origen en la ausencia de mecanismos de control, tales como listas de verificación, revisiones periódicas de expedientes, entre otras, que garanticen la ejecución de una efectiva supervisión y vigilancia del manejo de los expedientes de los contratos por parte de la filial PALMAVEN, S.A. En consecuencia se dificultan las labores de control fiscal que les compete ejercer a los órganos de control.

De la comparación efectuada a los registros llevados por la Gerencia de Planificación y Presupuesto de PALMAVEN, C.A., para el año 2005, con la información manejada por la Coordinación del Núcleo Tácata, se evidenciaron inconsistencias entre los reportes, por cuanto, en el reporte de la mencionada Gerencia, se apreciaron facturas de proveedores que no guardaban relación con las actividades del Núcleo Tácata. Al respecto, el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional del Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001, en concordancia con el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 37.606 del 09-01-2003, y el literal b) del artículo 3 de las NGCI, señalan que el control interno de cada organismo comprende las normas y procedimientos adoptados dentro de un ente, a los fines de garantizar la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información financiera, administrativa y técnica, para la toma de decisiones. Situación que refleja debilidades en el sistema de control interno de PALMAVEN, S.A., al carecer de mecanismos que le permitan cerciorarse del adecuado registro de los desembolsos. En consecuencia al no contar la empresa filial PALMAVEN, S.A., con información confiable, limita a la administración en la toma de decisiones y a los órganos de control en las labores que les compete ejercer.

En inspección realizada el 10-08-2006 no habían sido culminadas las obras correspondientes a la construcción de los galpones para engorde de pollos en la finca el Melao y el sector Carutico; así como el galpón para la fabricación de bloques en el sector San Vicente. Tampoco se finalizó la rehabilitación del galpón para herrería en el sector La Isla. No obstante, que en la cláusula segunda de los contratos suscritos entre la filial PALMAVEN, S.A. y las cooperativas, se establece que la cooperativa ejecutará las obras en el plazo de 30 días hábiles, contados a partir de la fecha del otorgamiento del anticipo y de la firma del contrato; por lo que al vencimiento de los respectivos períodos (30-06-2005, 03-01-2006 y 10-01-2006, respectivamente), las obras debieron estar ejecutadas. Así mismo, se observó que había un contrato suscrito entre PALMAVEN, S.A. y otra cooperativa, en el que se indica un plazo de ejecución de 60 días calendarios contados a partir de la fecha de la firma del contrato (13-03-2006), por lo que la obra debió concluirse al 12-05-2006. Cabe señalar que en los expedientes de los proyectos asignados a las cooperativas, no constan prórrogas o extensiones de los plazos de ejecución señalados en los contratos, ni suspensión de las obras contratadas de conformidad con la cláusula décima cuarta de los contratos suscritos entre PALMAVEN, S.A. y las cooperativas, que contempla el levantamiento de un Acta de Suspensión Temporal, con expresa indicación de la fecha de la suspensión, las causas que la motivaron y el tiempo probable de la misma. Las situaciones planteadas tuvieron su origen en la ausencia de una efectiva supervisión y control por parte de la filial PALMAVEN, S.A. en la asignación y ejecución de las obras, así como en el seguimiento al cumplimiento de las cláusulas contractuales. En consecuencia, se retrasan los proyectos sociales ofrecidos a la comunidad Santa Rosa de Tácata, además de los efectos que produce la inflación sobre los costos de los materiales necesarios para la ejecución de las obras y por ende, se incrementa la inversión social que le corresponde ejercer a PDVSA a través de su empresa filial PALMAVEN, S.A.

No se evidenció la construcción del pozo de agua en el fundo El Melao, aun cuando se efectuó el pago del 30,00% como anticipo a una cooperativa, por un monto de Bs. 17,71 millones. No obstante, lo contemplado en la cláusula primera, numeral 3, del contrato suscrito entre PALMAVEN S.A.

y la cooperativa, que señala, la cooperativa se obliga a realizar la perforación de un pozo de agua en el citado fundo. Asimismo, no se localizaron ni fueron suministrados los documentos que permitiesen determinar el otorgamiento de prórrogas o extensiones de los plazos de ejecución de los trabajos señalados en el contrato, ni suspensión de la obra contratada de conformidad con la cláusula décima cuarta del contrato suscrito entre las partes. La mencionada situación tiene su origen a las debilidades en el proceso de planificación del proyecto y en los mecanismos de control que debieron aplicarse para constatar la propiedad del fundo, lo que conllevó a que se originara una disputa legal por la comprobación de la propiedad de las tierras donde se proyectó la perforación de dicho pozo. En consecuencia, se tiene que existe un retraso en los proyectos sociales ofrecidos a la comunidad Santa Rosa de Tácata, además del incremento en los costos de los materiales necesarios para la ejecución de las obras por efecto de la inflación y por consiguiente, se incrementa la inversión social que le corresponde ejercer a PDVSA a través de su empresa filial PALMAVEN, S.A.

Durante la inspección realizada se evidenció material de construcción a la intemperie, tal como correas de acero, tuberías y cerchas de acero estructural, ubicado en el Sector El Algarrobo, dicho material corresponde a la obra construcción del galpón para pollos de engorde, que estaba ejecutando una cooperativa en el fundo El Melao. No obstante lo contemplado en el artículo 7 de la Ley Contra la Corrupción (Gaceta Oficial N° 5.637 Extraordinario del 07-04-2003), que señala los funcionarios y empleados públicos deben custodiar el patrimonio público con decencia, decoro, probidad y honradez. Hecho motivado, a que la empresa PALMAVEN, S.A. no previó las medidas pertinentes en cuanto al resguardo y custodia de estos materiales; en consecuencia, las inadecuadas condiciones bajo las cuales se encontraban dispuestos los materiales acarrear un daño patrimonial a la empresa.

Conclusiones

Se observó que los recursos han sido efectivamente destinados a la creación y fomento del núcleo en mención, no obstante de la revisión a la documentación, se

determinaron un conjunto de debilidades en el sistema de control interno, por cuanto hubo transacciones que no estaban suficientemente respaldadas, documentos que carecían de información completa y exacta, así como información que resultó incongruente al momento de efectuar el cruce entre las fuentes que la suministraron. Por otra parte, 4 obras no habían sido culminadas; una no se había iniciado aún cuando se efectuó el pago del 30,00% de anticipo para dicha construcción, y finalmente la filial PALMAVEN, S.A. no había tomado medidas para el resguardo de material de construcción adquirido con recursos destinados al NUDE.

Recomendaciones

La Junta Directiva de PALMAVEN, S.A. debe:

- Empezar acciones inmediatas que conlleven a implementar mecanismos adecuados de control interno en cuanto al manejo administrativo y conformación de los expedientes de las empresas o cooperativas con las cuales contrata.
- Implementar mecanismos que permitan efectuar adecuadamente los registros de los desembolsos realizados a cada núcleo, a los fines de garantizar la obtención de información confiable.
- Establecer mecanismos que conlleven a una efectiva supervisión por parte de la filial PALMAVEN, S.A. a las obras realizadas por las cooperativas, a los fines de dar cumplimiento a las cláusulas establecidas en los contratos suscritos entre las partes, y poder así garantizar un efectivo control de las labores sociales en el logro de los objetivos propuestos.
- Implantar las medidas pertinentes en cuanto al resguardo y custodia de los materiales en virtud del contrato establecido entre PALMAVEN, S.A., y las cooperativas, de acuerdo con lo señalado en el artículo 7 de la Ley Contra la Corrupción, para garantizar la adecuada utilización del patrimonio público.

PALMAVEN, S.A.

EJECUCIÓN DE RECURSOS EN LA CREACIÓN DEL NÚCLEO DE DESARROLLO ENDÓGENO SAN SILVESTRE

PALMAVEN, S.A. es una empresa del Estado venezolano, filial de Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), constituida

inicialmente con el objeto de promover y participar en el desarrollo armónico de la industria petrolera con la agricultura; el ambiente y la comunidad; así como de contribuir con la productividad del sector agrícola, actualmente es la filial encargada de ejecutar la función de Desarrollo Social en PDVSA, lo cual incluye el apoyo a las distintas misiones creadas por el Ejecutivo Nacional, Ribas, Vuelvan Caras, Sucre, Identidad, Barrio Adentro, y Núcleos de Desarrollo Endógeno, todo ello, de conformidad con sus nuevas funciones atribuidas en su reactivación, aprobada en Asamblea Extraordinaria de Accionistas de la empresa en fecha 15-11-2004.

El Núcleo de Desarrollo Endógeno San Silvestre (NUDE San Silvestre), se encuentra ubicado en la parroquia San Silvestre del Municipio San Silvestre estado Barinas. En cuanto a los planes y proyectos previstos a realizar en el NUDE San Silvestre, se tiene planteada la reconstrucción de la red educativa de la zona, la cual consta de 7 escuelas, la construcción y consolidación de granjas de producción agrícola, la construcción de un centro de acopio integral; una casa comunitaria; y un galpón de producción avícola; entre otros. Los recursos efectivamente aplicados en la creación y dotación del NUDE San Silvestre durante el ejercicio 2005 y primer semestre de 2006, ascendieron a Bs. 533,98 millones de los cuales Bs. 142,72 millones en el ejercicio 2005 y Bs. 391,24 millones durante el primer semestre de 2006.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación se circunscribió a la evaluación de las transacciones efectuadas por PALMAVEN, S.A., con la finalidad de determinar la sinceridad y razonabilidad de los aportes otorgados y su correcta ejecución en la creación y fomento del NUDE San Silvestre durante el período correspondiente al año 2005 y primer semestre 2006; todo ello, mediante el análisis de documentos y visitas de inspección, de una muestra selectiva de las operaciones relacionadas con el otorgamiento y aplicación de los recursos, la selección y contratación de las empresas, la ejecución de la inversión y la operatividad de los bienes adquiridos.

Observaciones relevantes

PALMAVEN, S.A. ejecutó recursos financieros para la creación y dotación del NUDE San Silvestre, con cargo a su presupuesto de Otros Costos y Gastos, específicamente en la partida de Donaciones y Liberalidades para el año 2005, y en la partida de Remediación y Adecuación, del Presupuesto de Operaciones para el año 2006, mediante las órdenes internas Aros. 100130001568 y 101500000069, por un monto total de Bs. 533,98 millones, de los cuales Bs. 142,72 millones corresponden al año 2005 y Bs. 391,24 millones al año 2006; no obstante, de conformidad con las instrucciones emanadas de la reunión de junta directiva de PDVSA del 20-05-04, estaban dispuestos para ese fin por la empresa estatal, recursos colocados en el fideicomiso por hasta Bs. 60.000,00 millones, a favor de la Fundación Oro Negro en el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES), cuya Cláusula Primera estipula lo siguiente: El objeto del presente contrato, es la administración e inversión del fondo fiduciario en operaciones que atiendan principalmente a liquidez, seguridad y rentabilidad, el cual esta destinado a efectuar los pagos que indique el ente ejecutor, para apoyar el impulso de los primeros 11 núcleos de desarrollo endógeno Ministerio de Energía y Minas-Petróleos de Venezuela, S.A., (entre los que se incluye el NUDE San Silvestre). A este respecto, el artículo 38, numerales 1 y 2 (segundo párrafo) 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, señala el deber de garantizar, mediante la aplicación de mecanismos de control interno, que antes de proceder a la adquisición de bienes o servicios que impliquen compromisos financieros, los responsables se aseguren que el gasto este correctamente imputado a la correspondiente partida del presupuesto, o en su caso, a créditos adicionales; además de verificar la existencia de disponibilidad presupuestaria.

Esta situación tuvo su origen, ante la imposibilidad de la empresa de girar recursos contra dicha cuenta, en atención a las formalidades de pago estipuladas en la Cláusula Novena del referido contrato, cuyo contenido no pudo ser modificado mediante las acciones legales

(adendum) intentadas por PDVSA ante el ente fiduciario; lo que derivó en la disposición del presupuesto previsto por la filial para donaciones y liberalidades, sin considerarse los aspectos contables y legales relativos a este tipo de operaciones.

83 adquisiciones de bienes, 62 durante el ejercicio 2005 y 21 del primer semestre del año 2006, carecían de los Pedidos del Sistema Aplicaciones y Productos (SAP) que debió emitir PALMAVEN S.A. previos a la facturación y pago de los respectivos bienes adquiridos para la creación y dotación del NUDE San Silvestre; situación que resulta contraria a los procedimientos corporativos, en el Sistema Aplicaciones y Productos (SAP), creación de pedido de materiales, contratación de obras y servicios, que califican al pedido como el documento formal mediante el cual se solicita a un proveedor o contratista, un material o servicio (Documento MM-03-03-001-PR). Lo que evidencia fallas de control interno, específicamente en las operaciones de compra adelantadas por la filial con relación a la creación y dotación del NUDE San Silvestre y que, indefectiblemente, afecta la transparencia de las transacciones y, por tanto, la sinceridad de las operaciones adelantadas a ese efecto por la filial.

No se localizaron ni fueron suministrados a este máximo órgano de control, los documentos que debieron suscribir o avalar los miembros de las distintas cooperativas y las comunidades que conforman el NUDE San Silvestre, que demostraran o respaldaran la entrega de la maquinaria, materiales e insumos adquiridos por la Coordinación de PALMAVEN, S.A., a los beneficiarios de dicho núcleo. Al respecto, el punto 4.11.6, del Manual de Normas de Control Interno sobre un Modelo Genérico de la Administración Central y Descentralizada Funcionalmente (Gaceta Oficial N° 38.282 del 28-09-2005) señala el deber de crear y mantener en todos los organismos de la Administración Central y Descentralizada funcionalmente, registros permanentes y detallados de las entradas, salidas y traspasos de todos sus activos fijos y bienes inmuebles. Circunstancia que refleja la existencia de debilidades administrativas, así como la ausencia de mecanismos de control previo en las operaciones adelantadas a ese efecto por la filial PALMAVEN, S.A.; limitando en consecuencia el ejercicio del control

fiscal que le compete ejercer a los órganos de control y a la administración activa.

De la revisión efectuada a los comprobantes de las adquisiciones realizadas por la Coordinación PALMAVEN S.A., Región los Llanos durante el ejercicio 2005, relacionados a la creación y dotación del NUDE San Silvestre, las cuales totalizan la cantidad de Bs. 142,85 millones, se determinó la adquisición de materiales de construcción y ferretería de similares características, sin la realización de procesos licitatorios, por Bs. 62,77 millones. Lo que denota debilidades en la planificación de las compras anuales por la referida Coordinación, toda vez que las compras de dichos insumos ascendieron a una cantidad equivalentes a 2.135 unidades tributarias (valor de la UT para el ejercicio 2005 era de Bs. 29.400,00) por lo que la transacción se encuadraba en la aplicación del procedimiento de licitación selectiva, previsto en el artículo 72 de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario del 13-11-2001) que señala: Puede procederse por Licitación Selectiva: en caso de adquisición de bienes o contratación de servicios, si el servicio a ser otorgado es por un precio estimado desde 1.100 UT y hasta 11.000 UT. Criterio igualmente sostenido, en el Capítulo IV, punto 7.1.2, del Manual Mecanismos de Contratación de PDVSA. La razón por la cual PALMAVEN S.A., no realizó procesos licitatorios generales o selectivos de conformidad con la normativa legal vigente, se debió, a que durante ese periodo las adquisiciones fraccionadas de materiales e insumos para la creación y dotación del NUDE SAN SILVESTRE, sólo se realizaba bajo la estricta modalidad de adjudicación directa; lo que no le permitió a la filial obtener mejores condiciones respaldadas por contratos con los proveedores, específicamente en cuanto a precios y garantías en favor de los intereses públicos; haciendo nugatorios los principios de economía, eficiencia, eficacia y prontitud, a cuyo cumplimiento esta sujeta la Administración Pública.

Al mes de agosto de 2006, la filial no contaba con documentos formales como contratos de trabajo, de servicios o suministro, con las cooperativas de dicho núcleo, ni con los distintos proveedores que le suministraban materiales e insumos para la creación y dotación del NUDE San Silvestre; situación contraria a lo previsto en el Capítulo III, punto

6.1 del Manual Mecanismos de Contratación de PDVSA, que señala: ningún trabajo, obra, servicio o adquisición de bienes muebles, podrá ser iniciado sin la firma previa del contrato correspondiente. Situación originada por fallas de control interno de la filial al carecer de mecanismos de control tales como: listas de chequeo, de requisitos previos a las adquisiciones, lo que coloca a la filial en una posición desfavorable, donde resultan inexigibles las obligaciones de las partes (trabajadores y proveedores) con relación a los intereses públicos vinculados con la creación y dotación del NUDE San Silvestre.

Del análisis realizado a los registros de gastos efectuados por la Coordinación PALMAVEN, S.A. Región los Llanos, los cuales totalizan la cantidad de Bs. 545,46 millones, se determinó que Bs. 228,59 millones (41,90%) correspondían a la ejecución de las obras medulares e infraestructura previstas a realizar para la consecución del proyecto de NUDE San Silvestre y Bs. 316,87 millones (58,10%), se correspondía a la realización de obras sociales en la comunidad del sector San Silvestre; no obstante, según se indica en documento contentivo de la planificación del NUDE San Silvestre, se constató que los montos previstos para la consecución de dichas obras durante el periodo evaluado (6 proyectos) ascendían a Bs. 4.740,00 millones, lo que resulta en una ejecución financiera de la inversión destinada a la infraestructura del NUDE San Silvestre por Bs. 228,59 millones equivalente al 4,82% del total de lo programado para esos proyectos. La anterior circunstancia denota debilidades en la planificación y control en la ejecución del referido proyecto de desarrollo endógeno, contrario a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Planificación (Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario del 13-11-2001) que establece que la planificación debe ser perfectible, debiendo evaluarse, para ello, sus resultados, controlar socialmente su desarrollo, hacerle seguimiento a la trayectoria, medir el impacto de sus acciones y, simultáneamente, incorporar los ajustes que sean necesarios, en tanto que los artículos 15 al 17 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97, visualizan la planificación como una función institucional y permanente, en la que los planes y políticas que dicten los organismos o entidades, deben definirse por escrito, y establecerse mecanismos para ejercer el control

de su cumplimiento. como origen de la citada condición, se tiene que la Coordinación PALMAVEN–Región los Llanos, no manejó instrumentos y mecanismos de planificación en la ejecución del proyecto, tales como: asignación de presupuestos por proyectos en SAP, ni elaboración de un plan o proyecto específico formalmente aprobado por sus máximas autoridades, contenido de objetivos, mecanismos de seguimiento y estrategias a seguir, con la finalidad de lograr la efectiva consecución del proyecto de desarrollo endógeno; lo que derivó en la no ejecución de la mayoría de las obras y proyectos medulares para la creación y consolidación del NUDE San Silvestre.

Conclusiones

Se determinaron debilidades en los sistemas de control interno y en los mecanismos de control perceptivo aplicados en los procedimientos de compra adelantados por la Coordinación los Llanos, tales como: ausencia de pedidos SAP y de documentos suscritos o avalados por los miembros de las distintas cooperativas y la comunidad beneficiada en la ejecución del proyecto de desarrollo endógeno. De igual modo, se evidenciaron fallas en la selección de las empresas y/o cooperativas encargadas de la prestación de servicios y suministro de bienes a la filial, cuando se constató la ausencia de contratos de servicio y suministro suscritos por PALMAVEN, así como la adquisición fraccionada de insumos de similares características, por un monto total por el que debieron realizarse procesos licitatorios. Aunado a lo anterior, al mes de agosto de 2006, aun no habían sido iniciadas en su mayoría, y en ningún caso concluidas, las obras o proyectos de infraestructura y vialidad previstos a construirse en la localidad de San Silvestre, a objeto de la efectiva creación y puesta en funcionamiento de un Núcleo de Desarrollo Endógeno en dicha localidad; todo ello causado fundamentalmente por fallas en las actividades de planificación del proyecto por la filial PALMAVEN. S.A.

Recomendaciones

La Junta Directiva de PALMAVEN, S.A. y la Coordinación Región los Llanos deben:

- Implementar como practica administrativa dentro de

la empresa, la utilización de instrumentos idóneos de planificación, tales como elaboración de proyectos aprobados por las respectivas autoridades de la empresa, contentivos de objetivos, mecanismos de seguimiento, estrategias y responsables de la ejecución, a objeto de garantizar que los recursos destinados a la consecución de los citados proyectos de desarrollo endógeno, se asignen y ejecuten de manera planificada, y se encausen a los fines y objetivos previstos por la filial.

- Efectuar las gestiones necesarias que garanticen que PALMAVEN, S.A., diseñe mecanismos que permitan adaptar sus presupuestos empresariales, a la normativa prescrita en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público y su Reglamento N° 1, así como a los lineamientos establecidos por la ONAPRE, con el propósito de garantizar y ejercer un adecuado control sobre el proceso presupuestario.
- Diseñar y establecer mecanismos de control interno y perceptivos en las operaciones de la empresa, que permitan garantizar que los bienes requeridos y cancelados por la filial, se correspondan con los que efectivamente son entregados a la empresa estatal; esto con el fin de garantizar la sinceridad en las operaciones, y por ende los intereses patrimoniales de la industria petrolera.
- Dar estricto cumplimiento a la normativa legal y sub-legal aplicable en materia de selección y contratación de empresas, a objeto elaborar los respectivos contratos de ejecución de obras, prestación de servicios, o suministro de bienes con las empresas con las que la filial realice negociaciones, así como de restringir la aplicación del procedimiento excepcional de adjudicación directa, sólo a las circunstancias y supuestos expresamente previstos en las citadas normas.

PDVSA GAS, S.A.

CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y LEGISLACIÓN AMBIENTAL

PDVSA GAS, S.A. 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.

PDVSA GAS, S.A. tiene como objetivo principal, construir una infraestructura que le permita incrementar la producción de gas actual de 1.840 millones de pies cúbicos normales diarios (MMPCND) hasta 2.774 MMPCND y 35 mil barriles diarios (MBD) de crudo liviano y condensado en forma confiable y a menor costo operacional, a fin de satisfacer las necesidades de gas del mercado interno y de las plantas de extracción de gas natural licuado (GNL), en un horizonte de 20 años.

Igualmente, posee el compromiso de dar cumplimiento a las leyes ambientales vigentes y sus reglamentos, para los cuales tiene en los actuales momentos planes de saneamiento integral de pasivos ambientales (45 fosas y 102 muros quemadores), ubicados en los campos de Mata R., Aguasay-Caro, Soto, Zapato, San Joaquín, Santa Ana, Santa Rosa, El Toco y El Roble; restauración ambiental de áreas (localizaciones), consistente en la estabilización de taludes y vías de acceso, contando con un cronograma de actividades que se proyecta hasta el año 2011. El Distrito Gas Anaco (DGA), perteneciente a PDVSA GAS, S.A., contó con recursos presupuestarios, económicos y financieros para los años 2003, 2004 y primer semestre de 2005, por Bs. 108.964,00 millones, Bs. 728.000,00 millones y Bs. 1.302.793,98 millones, respectivamente, de los cuales se ejecutaron Bs. 279.436,50 millones, Bs. 634.369,30 millones y Bs. 317.257,04 millones, equivalentes a 256,00%, 87,00% y 24,00%, en ese mismo orden.

Alcance y objetivos de la actuación

Evaluación del cumplimiento de las normas y legislación ambiental por parte de PDVSA GAS, S.A. en las labores de producción y procesamiento de gas, en el estado Anzoátegui, específicamente en una muestra de las instalaciones ubicadas en el Distrito Anaco, durante el año 2003 al primer semestre de 2005; así como la asignación de recursos presupuestarios, económicos y financieros al control ambiental en la explotación de hidrocarburos, asimismo, su adecuada utilización. Igualmente, se verificó que las instalaciones utilizadas por PDVSA GAS, S.A.,

contaran con manuales de normas y procedimientos que garanticen la adecuada operación de los equipos y que estos sean de conocimiento y de uso obligatorio por el personal operativo, así como para el control y mitigación de incidentes o accidentes que involucren riesgos de contaminación ambiental.

Observaciones relevantes

PDVSA GAS, S.A. no formula ni ejecuta el proceso presupuestario por programas y partidas con base en el Plan Único de Cuentas de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), situación que inobserva los artículos 2 y 4 del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), sobre el Sistema Presupuestario, (Gaceta Oficial N° 5.592 Extraordinario del 27-06-2002). Al respecto, se constató que PDVSA GAS, S.A., filial de Petróleos de Venezuela, S.A., formula y ejecuta su presupuesto bajo un sistema electrónico de ejecución financiera continua denominado SAP (Sistemas, Aplicaciones y Productos), el cual a juicio de este máximo Organismo Contralor no cumple con los criterios técnicos y legales establecidos por la normativa legal vigente para los entes del Estado en materia presupuestaria, viéndose limitado, en consecuencia, el cumplimiento de las acciones de seguimiento y control que le corresponden ejercer a la administración activa y a los órganos de Control Fiscal.

Aun cuando el Distrito Gas Anaco (DGA) perteneciente a PDVSA GAS, S.A. contó con recursos presupuestarios, económicos y financieros para los años 2003, 2004 y el primer semestre de 2005, para la ejecución de sus labores, centrados en las áreas de perforación, manejo de gas, mantenimiento y servicios y producción; no se constató la asignación de recursos dirigidos a la prevención, corrección y control de eventos ambientales, situación que a juicio de este máximo Organismo Contralor, denota debilidad en las actividades de planificación y previsión por parte del precitado distrito en materia ambiental, con lo cual se desatendió la política del Ejecutivo Nacional contenidas en el Plan Operativo Anual Nacional (POAN), que prioriza la conservación del medio ambiente, todo ello en razón de las disposiciones contenidas en nuestra Carta Magna, referidas a los Derechos Ambientales, inobservando

asimismo lo establecido en el artículo 17 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-1997, en cuanto a que los planes, programas y proyectos de cada organismo o entidad deben estar en concordancia con los planes nacionales, estatales y municipales y formularse sobre la base de estudios y diagnósticos actualizados, teniendo en cuenta la misión de la institución, sus competencias legales y estatutarias, el régimen jurídico aplicable y los recursos humanos, materiales y financieros que permitan el normal desarrollo de las actividades programadas. La situación antes descrita, obedeció, principalmente, a que durante los procesos de formulación y revisión presupuestaria por parte del distrito, no fueron tomados en cuenta los proyectos dirigidos a la protección integral del medio ambiente, y por consiguiente no contó con recursos presupuestarios para la preservación efectiva del medio ambiente durante ese período.

No se localizaron ni fueron suministrados los documentos aprobatorios por parte de la Junta Directiva de PDVSA GAS, S.A., de los manuales de normas y procedimientos de la Gerencia de Seguridad, Higiene y Ambiente (actualmente Gerencia de Ambiente e Higiene Ocupacional), tal como lo establece el artículo 22 de las NGCI. Al respecto, se constató que tal situación obedece a fallas de control interno que existen en la dependencia, al no contar con mecanismos tales como lista de chequeo de requerimientos administrativos y legales que le permitan detectar oportunamente el incumplimiento de la normativa. En este sentido, al ser los manuales de normas y procedimientos mecanismos que permiten la adecuada documentación y divulgación de los procesos, métodos y actividades llevados por la empresa, éstos requieren de la aprobación por parte de la Máxima Autoridad, para que de esa forma, se logre su implementación en todos los niveles organizacionales y que su cumplimiento sea de carácter obligatorio.

Se evidenció que los instrumentos técnicos utilizados por la Gerencia de Ambiente e Higiene Ocupacional, se encontraban desactualizados, situación que inobserva lo previsto en los artículos 35 y 36 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001, en cuanto a la responsabilidad

de las máximas autoridades jerárquicas de promover la eficiencia, estimular la observancia de sus políticas para el cumplimiento de su misión, así como de organizar, establecer, mantener y evaluar el sistema de control interno, para adecuarlo a la naturaleza y estructura del ente. Asimismo, el numeral 2 del artículo 8, de las Normas para el Funcionamiento Coordinado del Control Externo e Interno (Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-1997), señala el deber que tienen los entes sujetos a las referidas normas de evaluar periódicamente y actualizar los sistemas y procedimientos de control interno a los fines de alcanzar sus objetivos principales. En este sentido, la ausencia de mecanismos de control interno no permite que los referidos instrumentos sean evaluados de manera periódica a fin de incorporarles las actualizaciones, lo que limita a la empresa verificar el cumplimiento de la normativa y procedimientos contenidos en los referidos manuales.

El DGA para noviembre 2005 contaba con manuales y normativa legal, políticas, programas y prácticas específicas, relacionados con la conservación ambiental, además disponía de el Plan de Acción y Control de Emergencias y Contingencias (PAYCE-GAS) con vigencia julio 2001 y de un Plan de Contingencia contra Derrames Operacionales en el Sistema de Transmisión de Hidrocarburos de PDVSA E y P-Oriente (exploración y producción). Igualmente, contaba con el Convenio Marco de Cooperación Institucional suscrito entre el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales y PDVSA, dirigido a orientar las acciones conjuntas de ambas organizaciones con la gestión ambiental, derivadas del desarrollo y operaciones de las actividades de exploración, producción, transporte, manufactura y comercialización que realiza PDVSA en el campo de la industria gasífera, a través del mejoramiento continuo del desempeño ambiental de la estatal petrolera y sus empresas filiales, controlando y reduciendo al mínimo los riesgos ambientales y los impactos que puedan generarse, como consecuencia de las actividades señaladas precedentemente.

Conclusiones

PDVSA GAS, S.A., formuló y ejecutó los presupuestos de los años 2003, 2004 y primer semestre de 2005, bajo

el sistema electrónico de ejecución financiera continua denominado Sistemas, Aplicaciones y Productos, (SAP), el cual no cumple con los criterios técnicos y legales establecidos en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público sobre el Sistema Presupuestario y sobre la base del Plan Único de Cuentas de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE).

Asimismo, el DGA no asignó recursos dirigidos a la prevención, corrección y control de eventos ambientales, situación que denota debilidad en la planificación y previsión por parte del precitado Distrito en materia ambiental.

Los manuales de normas y procedimientos de la Gerencia de Ambiente e Higiene Ocupacional, no contaban con la aprobación de la Junta Directiva, situación que denota fallas de control interno y evidencia la falta de mecanismos que permitan detectar oportunamente el desacato de la normativa.

Recomendaciones

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

- Diseñar mecanismos que permitan adaptar los presupuestos empresariales a la normativa contenida en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público y su Reglamento N° 1, así como a los lineamientos establecidos por la ONAPRE, con el propósito de garantizar y ejercer un adecuado control sobre el proceso presupuestario.
- Proceder a aprobar los manuales de normas y procedimientos de la Gerencia de Seguridad, Higiene y Ambiente (actualmente Gerencia de Ambiente e Higiene Ocupacional) del Distrito Gas Anaco.
- Realizar la revisión y actualización de los manuales de normas y procedimientos, políticas, programas y prácticas específicas, relacionados con la conservación ambiental.

PDVSA PETRÓLEO, S.A.

ADQUISICIÓN DE EQUIPOS

PDVSA Petróleo, S.A. es una empresa propiedad del Estado venezolano. Su objeto social, consiste en realizar

las actividades de exploración, explotación, transporte, manufactura, refinación, almacenamiento, comercialización o cualquier otra actividad en materia de petróleo y demás hidrocarburos; adquirir y enajenar, por cuenta propias o de terceros, bienes muebles o inmuebles; emitir obligaciones; promover, como accionistas o no, otras sociedades mercantiles y asociarse con personas naturales o jurídicas, todo conforme a la Ley; fusionar, reestructurar o disolver empresas de su propiedad; otorgar créditos, financiamiento, fianzas, avales o garantías de cualquier tipo y, en general, realizar todas aquellas operaciones, contratos y actos comerciales que sean necesarios o convenientes para el cumplimiento del mencionado objeto. Su misión consiste en realizar las actividades de exploración, explotación, transporte, manufactura, refinación, almacenamiento y comercialización de hidrocarburos.

La insuficiencia en la generación de energía eléctrica por medio de los sistemas térmicos, el retraso en la puesta en funcionamiento de nuevos proyectos de generación eléctrica y la fuerte sequía en la cuenca del río Caroní, que afectó seriamente los niveles de almacenamiento de agua de la represa de Gurí durante los años 2001 y 2002, comprometieron para ese entonces las operaciones petroleras y en gran medida la seguridad de la Nación. Situación que dio inicio durante el año 2002 al procedimiento para la adquisición de 25 unidades móviles turbogeneradoras con sus respectivos equipos de repuestos. Los costos derivados o asociados a las operaciones de compra serían recuperados por Petróleos de Venezuela, S.A., (PDVSA) mediante descuentos y/o suministro de energía eléctrica. De acuerdo a lo dispuesto en los referidos documentos se tiene que una vez adquiridos los equipos eléctricos, deberán ser entregados y nacionalizados por la Compañía Anónima de Distribución, Administración y Fomento Eléctrico (CADAPE).

Alcance y objetivos de la actuación

La auditoría se circunscribió a la evaluación de los procedimientos de contratación utilizados por la División Occidente de PDVSA Petróleos, S.A., para la adquisición de equipos de turbogeneración eléctrica, durante los años 2002 y 2003, así como, con el objeto de determinar la legalidad, sinceridad y razonabilidad del traspaso, por parte

de la División Occidente de PDVSA Petróleos, S.A; de los equipos adquiridos a la Compañía Anónima de Distribución, Administración y Fomento (CADAPE).

Observaciones relevantes

Se constató que PDVSA Petróleo, S.A., le había suministrado a CADAPE la cantidad de 20 cartas renuncia, equivalentes al 80,00% del total 25, sin evidenciarse la cantidad de 5 cartas renunciadas (20,00%) por los restantes equipos, correspondientes a la operación de adquisición y entrega de las referidas unidades móviles turbogeneradoras eléctricas. Sobre este particular, el artículo 23, literal “a” de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97, señala lo siguiente: Todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa. En este aspecto se tendrá presente lo siguiente: a) Los documentos deben contener información completa y exacta, archivarlos siguiendo un orden cronológico u otros sistemas de archivo que faciliten su oportuna localización, y conservación durante el tiempo legalmente estipulado. La carencia de las cartas renuncia, que de acuerdo a lo previsto en las Actas de Asambleas Extraordinarias de Accionistas de PDVSA, debían ser presentadas una vez traspasadas las unidades móviles a CADAPE, dificulta las labores de la administración y de los órganos de control en la conciliación de las transacciones realizadas por PDVSA Petróleos, S.A. Situación causada por fallas en los sistemas de archivo de la empresa al no contar con mecanismos de control que advirtieran sobre la omisión o falta de documentación.

En comunicación S/N de fecha 23-07-2003, PDVSA Petróleo, S.A., autorizó la adquisición de 20 plantas de tratamiento de combustible líquido por un monto de US\$ 800,00 mil, como parte de los costos asociados por la adquisición de los equipos turbogeneradores; tal como lo demuestran las facturas y registros contables correspondientes a la mencionada operación, suministrados por la Dirección Ejecutiva de Finanzas, sin embargo, no fue localizada en la citada documentación el Acta de Asamblea de Accionistas de PDVSA Petróleos, S.A., que evidenciara la

aprobación de la referida compra. Al respecto, de acuerdo a lo antes señalado en el artículo 23 de las NGCI, señala que todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa. De lo antes expuesto se desprende que dicha situación, tiene su origen en debilidades de control interno, específicamente en cuanto a la verificación de la existencia de los requisitos formales para la disposición de recursos financieros, presupuestarios y administrativos, lo que limita las acciones de control y seguimiento que le corresponde ejercer a los órganos de control.

Conclusión

Se evidenciaron deficiencias en los sistemas de archivo de la empresa, al no localizarse 5 de las cartas de renuncia; adicionalmente, se aprecian debilidades en los sistemas de control interno, ya que no se suministró ni fue localizada el Acta de Junta Directiva donde se aprobaron la compra de 20 plantas de tratamiento para los turbogeneradores eléctricos.

Recomendación

La Junta Directiva debe dejar constancia en Acta de Junta Directiva la adquisición de las 20 plantas de tratamiento de combustible líquido como complemento de los equipos de turbogeneración eléctrica, así como, tomar las acciones pertinentes dirigidas a optimizar los mecanismos de control interno que permitan asegurar que los archivos contengan toda la documentación de respaldo.

PDVSA PETRÓLEO, S.A.

CONTRATACIÓN DE OBRAS Y SERVICIOS

PDVSA Petróleo, S.A. es una empresa filial de Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), inicialmente constituida el 16-11-78 bajo el nombre de PDVSA Petróleo y Gas, S.A., siendo modificada su denominación social a PDVSA Petróleo, S.A. Posee un capital social de Bs. 1,28 billones, totalmente suscrito y pagado por la República Bolivariana de Venezuela, representado por 51.204 acciones

nominativas no convertibles al portador, con un valor de Bs. 25,00 millones cada una. Su objeto social, consiste en realizar las actividades de exploración, explotación, transporte, manufactura, refinación, almacenamiento, comercialización o cualquier otra actividad en materia de petróleo y demás hidrocarburos; adquirir y enajenar, por cuenta propia o de terceros, bienes muebles o inmuebles; emitir obligaciones; promover, como accionistas o no, otras sociedades civiles o mercantiles y asociarse con personas naturales o jurídicas; fusionar, reestructurar o disolver empresas de su propiedad; otorgar créditos, financiamiento, fianzas, avales o garantías de cualquier tipo y en general, realizar todas aquellas operaciones, contratos y actos comerciales que sean necesarios o convenientes para el cumplimiento del mencionado objeto.

PDVSA Petróleo, S.A. cuenta dentro de su estructura organizacional y funcional con la División Centro Sur de PDVSA Petróleo, S.A., la cual se encarga de realizar las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en los estados Barinas y Apure; el crudo producido es recolectado en 7 estaciones de flujo (Sinco D, Silvestre, Mingo, Borburata y Silvan en Barinas y Guafita y la Victoria en Apure), para luego ser almacenado en el patio de tanques de Silvestre y transportado por un oleoducto de aproximadamente 647 kilómetros, que atraviesa los estados Apure, Barinas, Portuguesa, Lara, Yaracuy y Carabobo, donde se encuentra la refinería el Palito.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se circunscribió a la evaluación de los procesos utilizados por la División Centro Sur de PDVSA Petróleo, S.A., para la contratación de obras y servicios, durante el año 2005 y el primer semestre de 2006, y tuvo por objetos evaluar los mecanismos de control interno aplicados a las operaciones dirigidas a la contratación de obras y servicios, así como verificar el cumplimiento de la normativa legal y sublegal en materia de licitaciones, mediante el análisis de una muestra de 58 expedientes de licitación, equivalente al 18,41% de un total de 315, cuya selección se realizó considerando los montos de las contrataciones y el impacto operacional de las mismas.

Observaciones relevantes

El manual Mecanismos de Contratación de Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) y sus empresas filiales, utilizado por la División Centro Sur de PDVSA Petróleo, S.A., para la contratación de obras y servicios, se encuentra desactualizado en relación con la normativa legal y sublegal vigente que rige a esas operaciones; no obstante lo previsto en el artículo 36 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, en concordancia con lo contemplado en el artículo 8°, literal a) de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97, y el artículo 8°, numeral 2) de las Normas para el Funcionamiento Coordinado de los Sistemas de Control Externo e Interno (NFCSCIEI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97, en los cuales se señala que corresponde a la máxima autoridad jerárquica de cada organismo, organizar, establecer, mantener, evaluar y actualizar periódicamente el sistema de control interno, para su mejoramiento y eficacia. La anterior circunstancia se originó por debilidades del sistema de control interno de la corporación, al no contar con mecanismos de control, tales como: auditorías y revisiones de los manuales de normas y procedimientos, que le permitieran a la administración, advertir oportunamente sobre la desactualización de los mismos, ya que su contenido hacía referencia a la Ley de Licitaciones publicada en Gaceta Oficial N° 37.097 del 12-12-2000, derogada mediante el Decreto N° 1.555 con Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario del 13-11-2001). Este hecho conduce a la ocurrencia de errores u omisiones en las operaciones de licitación y contratación de obras y servicios, por parte de las áreas involucradas en tales actividades.

Se verificó que 14 contratos, los cuales representan el 24,00% del total de la muestra, no mostraban fecha de suscripción; asimismo, de estos, 7 no presentaban las firmas correspondientes, en inobservancia a lo establecido en el artículo 127 del Código de Comercio (Gaceta Oficial N° 475 Extraordinario del 21-12-55), el cual señala que los contratos mercantiles deben expresar el lugar, día, mes y año; asimismo, en el Capítulo III, numeral 6, apartes 6.1 y 6.3 de las Guías de Administración del Manual Meca-

nismos de Contratación de PDVSA y sus empresas filiales (Agosto de 2001), se expresa, entre otras consideraciones, que ningún trabajo, obra, servicio o adquisición de bienes muebles podrá ser iniciado sin la firma previa del contrato correspondiente. Adicionalmente, el Manual de Normas de Control Interno sobre un Modelo Genérico de la Administración Central y Descentralizada Funcionalmente (Gaceta Oficial N° 38.282 del 28-09-2005), en el numeral 4.10.1 sobre los Procedimientos Administrativos de Adquisición y Contratación, se indica que los mismos se sujetarán a las disposiciones legales vigentes (Decreto de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones, Contratos, Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras y otras disposiciones legales y reglamentarias que regulen la materia). Estos hechos tienen su origen en la ausencia de efectivos mecanismos de control en las gerencias responsables de la administración de dichos contratos, que permitieran cerciorarse del cumplimiento de tales requisitos legales y administrativos, situación que limita a la administración y a los órganos de control fiscal, verificar el cumplimiento de los lapsos establecidos para la entrada en vigencia de los efectos del contrato; además, limita el establecimiento del plazo para la firma del acta de inicio de la obra, así como la verificación del cumplimiento de los cronogramas del proceso de contratación y la ejecución de las obras y prestación del servicio objeto de licitación.

Se determinó que 12 de los contratos analizados, fueron otorgados en fecha posterior al plazo máximo de 17 días hábiles, establecido en los pliegos de licitación, para la firma del contrato. Al respecto, el artículo 47, numeral 11 de la Ley de Licitaciones, señala que los procedimientos de licitación deben contener entre otros, la determinación clara y precisa del plazo máximo para otorgar el contrato, en tanto que el artículo 53 de la misma ley, dispone que el tiempo de vigencia de las ofertas exigido en los pliegos de licitación, debe ser el suficiente para que el ente contratante pueda realizar todas las actuaciones necesarias para la calificación, examen y evaluación de ofertas, otorgamiento y notificación de la buena pro y firma del contrato. Dicha situación es causada por deficiencias del sistema de control interno, ya que el ente no cuenta con mecanismos para la planificación objetiva de los lapsos del proceso licitatorio, de vigilancia y seguimiento, tales como listas para el che-

queo de requisitos legales y administrativos, que permitan la detección oportuna de desviaciones, por consiguiente, esa circunstancia produce retrasos en la ejecución de las actividades, con consecuencias económicas, operativas y logísticas, entre otras, sobre el desarrollo de las obras y la prestación de los servicios.

No se evidenció que los trabajadores vinculados a los procesos licitatorios de la División Centro Sur de PDVSA Petróleo, S.A., realizaran actividades de entrenamiento y actualización a través del Servicio Nacional de Contrataciones (SNC). Al respecto, en el artículo 27 de la Ley de Licitaciones se establece que los responsables de las oficinas de compras y los integrantes de las comisiones de licitación deben participar en los programas de capacitación y adiestramiento del SNC. Tal situación obedece a que las gerencias involucradas no han implementado los mecanismos que permitan tomar las previsiones para que los funcionarios efectúen los cursos pertinentes, lo que trae como consecuencia la desactualización y el desconocimiento por parte de los trabajadores vinculados a los procesos de contratación, de los avances e innovaciones que se formulen al respecto.

Conclusiones

Como resultado de la evaluación efectuada a los procesos utilizados por la División Centro Sur de PDVSA Petróleo, S.A., para la contratación de obras y servicios, durante el ejercicio 2005 y el primer semestre de 2006, se observaron debilidades de control interno relacionadas con la actualización de la normativa interna en materia de licitaciones. Por otra parte, se determinó la inobservancia de normativa legal y sublegal, en relación con los requisitos de verificación previos a la contratación y durante la contratación, los lapsos previstos en los cronogramas de los procesos de selección y contratación; así como en la participación de los responsables de dichos procesos en los programas de capacitación y adiestramiento previstos por el SNC.

Recomendaciones

- La Junta Directiva de PDVSA Petróleo, S.A. debe dar las instrucciones correspondientes a las diferentes

dependencias de la empresa, para establecer efectivos mecanismos continuos y permanentes de control, que le permitan a la administración, advertir oportunamente sobre la desactualización de manuales de normas y procedimientos. En ese sentido, se estima actualizar el Manual Mecanismos de Contratación utilizado por la corporación petrolera y sus empresas filiales, tomando en consideración la normativa legal y sublegal vigente que rige esas operaciones, para posteriormente someterlo a la aprobación de las instancias pertinentes.

- La Gerencia General de la División Centro Sur de PDVSA Petróleo, S.A. debe:
 - Establecer efectivos mecanismos de planificación, así como dispositivos de verificación y validación de información en materia de procesos de selección de contratistas, así como en la ejecución de los contratos, con el propósito de garantizar la efectiva aprobación de su contenido, evitar retrasos en la ejecución de las actividades y facilitar el control de los procesos de selección de contratistas y de las obras y servicios contratados.
 - Implementar mecanismos de planificación que permitan incorporar a los responsables de las compras y contrataciones, en los programas anuales de capacitación y adiestramiento del SNC, lo cual coadyuvará en la ejecución de los procesos de selección de contratistas y en las adquisiciones de bienes y servicios.

PDVSA PETRÓLEO, S.A.

CONTRATACIÓN DE PERSONAL

PDVSA Petróleo, S.A. es una empresa del Estado venezolano, filial de Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA). La refinería El Palito (REPL), tiene por objeto la refinación y comercialización de derivados del petróleo, principalmente para el mercado local. Su misión es satisfacer las necesidades de energía de la sociedad apoyándose en la excelencia del personal, tecnologías de vanguardia y creando el máximo valor para la nación venezolana. Al primer semestre del año 2006 la estructura organizativa de la refinería estaba conformada 1 Gerencia General, encargada de la suprema dirección y coordinación de las actividades de la

refinería; 1 Sub-Gerencia de Operaciones y 13 gerencias administrativas, a saber: Recursos Humanos, Automatización, Tecnología e Informática (AIT), Finanzas, Seguridad, Operaciones, Técnica, Mantenimiento, Asuntos Públicos (AAPP), Salud, Servicios Logísticos, Materiales y Legal. Al 30-06-2006, la fuerza laboral de la refinería estaba representada por 3.425 trabajadores, de los cuales 1.297 se encontraban registrados en la nómina de PDVSA, llevada en la plataforma electrónica de manejo de datos denominada Sistema, Aplicaciones y Productos (SAP), (221 como nómina de contratistas y 1.907 la nómina correspondiente a obras y proyectos).

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación, se circunscribió a evaluar la idoneidad de los mecanismos de contratación utilizados por la refinería El Palito, para la contratación de personal, evaluar los mecanismos empleados para la contratación de personal así como verificar la ocurrencia de desviaciones en la conformación de la nómina. Para ello, se realizó una muestra selectiva las contrataciones directas de personal efectuadas por la refinería El Palito durante los años 2004, 2005 y primer semestre 2006, e incluidas en las nóminas: mayor y obras y proyectos.

Observaciones relevantes

El documento denominado “Procedimiento Especial relativo al Registro, Selección, Ingreso y Egreso Nómina Obras y Proyectos”, el cual es utilizado por la Gerencia de Recursos Humanos de la REPL para regular la contratación del personal destinado a las obras y proyectos, estuvo vigente hasta el 01-05-2005; además dicho documento fue aprobado sólo por el Gerente General de la refinería, no obstante lo establecido en el artículo 22 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI) Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, el cual establece que los manuales técnicos y de procedimientos deben ser aprobados por las máximas autoridades jerárquicas de los organismos o entidades, entendiéndose por máxima autoridad, de acuerdo a lo establecido en el artículo 55 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Gaceta Oficial N° 37.169 de fecha 29-03-2001), al órgano ejecutivo

a quien corresponda la dirección o administración del organismo o entidad y que en el caso citado, se corresponde con la Junta Directiva de PDVSA Petróleo, S.A. Tal situación se debe, a que el procedimiento implantado correspondía a un manual provisional, elaborado para regular la contingencia ocurrida en el año 2003 con la contratación de personal. La anterior situación trae como consecuencia, que la REPL no disponga de una normativa formalmente aprobada que defina de manera escrita, el procedimiento a emplear para la contratación del personal temporal, destinado a las obras y proyectos.

La fuerza laboral de la refinería que integra la nómina contenida en la plataforma informática denominada Sistemas, Aplicaciones y Productos (SAP), al mes de agosto 2006 se encontraba conformada por un total de 1.297 trabajadores, discriminados en nóminas: ejecutiva (2), mayor (526), menor (385), diaria (362) y temporal (22). Adicionalmente, la refinería manejaba desde el año 2004, la nómina de obras y proyectos con un total de 1.907 trabajadores; en la misma se incluye al personal contratado por tiempo determinado y se encuentra conformada por los mismos conceptos de la nómina SAP, es decir, nómina diaria, menor y mayor, además de los conceptos de honorarios profesionales PDVSA, honorarios profesionales, paquetizados y Sistema Democratización de Empleo (SISDEM). Ahora bien, el artículo 77 de la Ley Orgánica del Trabajo (LOT), Gaceta Oficial N° 5.152 Extraordinario de fecha 19-06-97, señala entre otros, que el contrato de trabajo podrá celebrarse por tiempo determinado únicamente en los siguientes casos: a) cuando lo exija la naturaleza del servicio; b) cuando tenga por objeto sustituir provisionalmente y lícitamente a un trabajador, situación que no fue observada en la muestra revisada de la referida nómina, ya que existen trabajadores incluidos desde el año 2003 que no cumplen los requisitos establecidos en el artículo anteriormente citado. La implantación de la nómina paralela se debió a la necesidad de sustituir la nómina de contratistas que se manejaba en la refinería, debido a que como consecuencia del paro petrolero, no habían empresas que quisieran trabajar en la refinería. Ahora bien, es importante resaltar que desde la fecha del paro petrolero hasta la actualidad, han transcurrido aproximadamente 3 años y medio, no existiendo a la fecha de la auditoría (agosto 2006), la eventualidad que

para aquel entonces generó la creación de la nómina citada, situación que trae como consecuencia que la nómina de los trabajadores contratados en la REPL, no esté ajustada a la legalidad.

De la revisión efectuada a una muestra de 115 expedientes de personal clasificados en la nómina mayor, equivalentes al 21,54% de los 534 trabajadores incluidos en la mencionada nómina y pertenecientes a las Gerencias: General, Automatización, Informática y Tecnología (AIT), Asuntos Públicos, Auditoría, Contratación, Distribución, Finanzas, Legal, Mantenimiento, Materiales, Operaciones, PCP, Recursos Humanos, Salud, Servicios Logísticos, Seguridad, Higiene y Ambiente (SHA) y Técnica, se observó lo siguiente:

En 41 expedientes de personal, 35,65% de la muestra revisada, no se evidenció la renovación a las propuestas de servicios firmadas a tiempo determinado durante el año 2003, de igual manera, no se evidenciaron las planillas de ingreso como empleados permanentes de la nómina, así como la aprobación de dicha contratación por parte del Gerente de Recursos Humanos de la REPL. Al respecto, el artículo 23, numeral a) de las NGCI señala que los documentos deben contener información completa y exacta. Tal situación se debe, a que no se mantiene un control adecuado sobre los soportes que deben contener los expedientes, situación que limita el conocimiento que debe tener la administración, sobre el desempeño de sus trabajadores.

En 12 expedientes de personal, equivalentes al 10,43% de la muestra, no se evidenció documentación que respaldara el ingreso como personal fijo (renovación o prórroga de los contratos a tiempo determinado), una vez vencido el lapso estipulado en el contrato, sin embargo, a la fecha agosto 2006, se encontraban incluidos en la nómina SAP. Ahora bien, el artículo 74 de la LOT, señala que el contrato de trabajo concluirá con la expiración del término convenido y no perderá su condición específica cuando fuere objeto de una prórroga, entendiéndose, que en caso de 2 o más prórrogas, el contrato se considerará por tiempo indeterminado. De igual manera, el artículo 77 de la citada Ley, señala que el contrato de trabajo

podrá celebrarse únicamente por tiempo determinado, entre otros puntos, cuando lo exija la naturaleza del servicio y cuando tenga por objeto sustituir provisional o lícitamente a un trabajador. Tal situación se debe, a debilidades de control interno en cuanto al seguimiento que se le debe mantener a los empleados contratados a tiempo determinado, situación que refleja debilidades de control interno en el proceso de contratación del personal así como en el seguimiento que debe dársele a los contratos por tiempo determinado firmados entre los trabajadores y PDVSA Petróleo, S.A., refinería El Palito.

De la revisión efectuada a una muestra de 122 expedientes de personal de la nómina de obras y proyectos y que representan el 18,60% de los 656 trabajadores incluidos en los conceptos: mayor, honorarios profesionales PDVSA, honorarios profesionales y SISDEM, se evidenció lo siguiente:

Cinco contratos del personal equivalente al 0,76% de la muestra revisada, no se encontraban suscritos por el trabajador. Al respecto, el punto 8.4.1 de los Planes y Normas de Recursos Humanos relativos al ingreso de personal, establece que los empleos temporales, independientemente de su duración, serán objeto de un contrato de trabajo escrito y firmado por las partes. Tal situación se debe, a la falta de seguimiento por parte de la REPL sobre los soportes que deben contener los expedientes de personal, entre ellos, la copia del contrato de trabajo debidamente firmada por las partes, situación que no permite que la empresa PDVSA Petróleo, S.A., garantice el cumplimiento por parte del contratado de las disposiciones legales y reglamentarias establecidas en los respectivos contratos.

17 contratos equivalentes al 13,93% de la muestra revisada, relacionados con la contratación de personal jubilados de la industria petrolera, presentaban una duración de la relación laboral por 5 años, no obstante que el 4.2.2 inciso b.2 de las Normas sobre reclutamiento, selección y empleo, contenidas del Manual Corporativo de Políticas, Normas y Planes de Recursos Humanos de PDVSA, establece que la empresa dará oportunidad de re-empleo a jubilados para posiciones y/o procesos críticos, estableciendo entre otras condiciones la contratación por un lapso máximo de 2 años.

Al respecto, no se evidenció en los expedientes respectivos documentación que justificara la contratación por el lapso anteriormente citado, situación originada principalmente, por la falta de control y seguimiento de los soportes que deben ser incorporados en los expedientes, a los fines de garantizar su debida conformación. Lo anterior refleja debilidades de control interno, al mantener personal jubilado en calidad de contratado por periodo superiores a los establecidos en las normas antes mencionadas.

De la conciliación realizada a 53 expedientes de empleados equivalente al 43,44% de la muestra seleccionada versus los gananciales devengados por los precitados empleados, se determinó que en 24 de ellos, se efectuaron pagos sin que se evidenciara en el expediente respectivo, copia del contrato de trabajo que soportara los montos a ser cancelados. Ahora bien, el numeral 2, artículo 56 del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, sobre el sistema presupuestario, (Gaceta Oficial N° 5.592 Extraordinario de fecha 27-06-2002), establece que sólo se registrarán como compromisos válidamente adquiridos, los actos que mediante ellos se dispongan o formalicen obligaciones, razón por la cual, desde el punto de vista presupuestario se hace necesario la existencia de un contrato debidamente firmado entre las partes. De igual manera, el artículo 23, literal a) de las NGCI el cual señala que los documentos deben contener información completa y exacta. Lo anterior se debe a la ausencia de controles sobre los expedientes a los fines de verificar que contengan los soportes necesarios que avalen la contratación realizada, situación que afecta la transparencia de los actos administrativos, lo que a su vez incide en la apropiada asignación de las responsabilidades.

No se evidenció ni fue suministrado el manual descriptivo de cargos en el que se definan las funciones de cada cargo, su nivel de autoridad, responsabilidades y relaciones jerárquicas, no obstante lo establecido en el artículo 20 de las NGCI. Tal situación se debe, a que sólo existen descripciones de cargos individuales específicos, situación que limita el control que se debe tener sobre las funciones y responsabilidades atribuidas a cada cargo, a los fines de garantizar que los cargos sean ocupados por personal con el perfil y requerimientos técnicos apropiados.

Conclusiones

La REPL no cuenta con instrumentos normativos formalmente aprobados por las máximas autoridades que regulen la contratación de personal clasificado en la nómina de Obras y Proyectos, observándose de igual manera, que en la referida nómina se incluyeron desde el año 2003 a trabajadores cuya contratación se realizó a tiempo determinado, aunado a la ausencia de Manual descriptivo de cargos. Así mismo, los expedientes de personal de la muestra revisada, no estaban debidamente conformados ni respaldados con suficiente documentación, notándose la ausencia de contratos de servicio, planillas de ingreso, renovaciones de contratos, soportes de ascensos o promociones así como cambios de condición de empleados contratados a fijos, contratos de servicio sin la firma del trabajador o patrono, ausencia de las copias de los títulos universitarios o en su defecto, la reválida en caso de haber cursado estudios en el extranjero. Además de la duplicidad de los registros en las diferentes nóminas manejadas por la refinería.

Recomendaciones

- La Junta Directiva de PDVSA Petróleo, S.A. debe actualizar y aprobar el instrumento normativo denominado Procedimiento Especial relativo al Registro, Selección, Ingreso y Egreso Nómina Obras y Proyectos.
- La Gerencia General de la Refinería El Palito debe implementar los mecanismos y controles internos orientados a ajustar la nómina de obras y proyectos y que además le permitan a los diferentes niveles de la refinería, comprobar el cumplimiento de la normativa legal y sublegal que en materia de conformación de expedientes y contratación de personal regula a PDVSA Petróleo, S.A.

PDVSA PETRÓLEO, S.A.

COMERCIALIZACIÓN INTERNACIONAL DE PETRÓLEO

PDVSA Petróleo, S.A. es una empresa pública con un capital social de Bs. 289,53 billones, totalmente suscrito y pagado por Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), como único accionista; tiene por objeto, realizar actividades de

exploración, explotación, transporte, manufactura, refinación almacenamiento, comercialización o cualquier otra actividad en materia de petróleo y demás hidrocarburos.

La División de Manufactura y Mercadeo, a través de la Unidad de Negocios, Refinación y Comercio es la responsable del comercio y suministro de crudos en el mercado internacional, mediante ventas bajo las modalidades de convenios, contratos a plazos y ocasionales (Spot).

Las ventas internacionales de petróleo crudo, son responsabilidades compartidas por la Gerencia General de Comercio, a través de la Gerencia de Ventas de Crudos y Comercio Complementario, y por la Gerencia General de Planificación de Comercio y Suministro, a través de la Gerencia de Convenios de Suministro y Planificación a Corto Plazo, proceso en el cual además intervienen la Gerencia General de Suministro y Logística, por medio de las Gerencias de Operaciones de Crudos, Logística, Fletamento y Análisis y Optimización Operacional; y la Gerencia General de Administración de Comercio y Suministro.

De acuerdo con el reporte de ventas suministrado por la Gerencia General de Comercio, PDVSA Petróleo, S.A., comercializó 656,59 millones de barriles de petróleo crudo (514,32 millones durante el año 2003 y 142,27 millones en el primer trimestre de 2004), equivalentes a 1.254 cargamentos o embarques por concepto de operaciones de ventas internacionales, por un monto total de US\$ 16.341,00 millones.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó hacia la evaluación de una muestra de 64 expedientes relacionados con la venta de crudo en el mercado internacional correspondientes al año 2003 y el primer trimestre de 2004 y tuvo como objetivos: evaluar la legalidad y sinceridad de los procesos ejecutados por PDVSA Petróleo, S.A., así como la verificación del cumplimiento de la normativa legal y sublegal vinculada con los aspectos administrativos, financieros y técnicos relacionados con los procesos de comercialización internacional de crudos.

Observaciones relevantes

La Dirección Ejecutiva de Comercio y Suministro de PDVSA Petróleo, S.A., no cuenta con una estructura organizativa y funcional aprobada por la máxima autoridad de la empresa, en ese sentido, el artículo 3 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97, dispone que el control interno de cada ente, debe organizarse con arreglo a conceptos y principios generalmente aceptados de sistema y estar constituidos por políticas y normas formalmente dictadas, orientándolo al cumplimiento de objetivos, tales como: salvaguardar el patrimonio público, garantizar la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información presupuestaria, financiera, administrativa y técnica, y procurar la eficiencia, eficacia, economía y legalidad de los procesos y operaciones, así como el acatamiento de las políticas establecidas. Tal omisión se origina en que con posterioridad a los sucesos de los años 2002 y 2003 se aplicó un esquema organizativo “provisional o de contingencia”, aún no modificado por las autoridades, lo cual puede ocasionar limitaciones en el cumplimiento de las tareas, metas y objetivos, así como en la implementación de las políticas y decisiones institucionales por la existencia y mantenimiento de normas y estructuras de carácter provisional para la ejecución de los procesos y actividades medulares de gran importancia para el cumplimiento de la misión de la empresa.

PDVSA Petróleos, S.A. no cuenta con un manual de organización, inobservando lo establecido en el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LO-CGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001, en el sentido de que le corresponde a las máximas autoridades jerárquicas de cada ente la responsabilidad de organizar, establecer, mantener y evaluar el sistema de control interno, y este debe ser adecuado a su naturaleza y fines, en concordancia con las premisas establecidas en el artículo 8 de las NGCI. Dicho manual no ha sido elaborado debido a que la empresa estructuralmente se rige por el manual corporativo de organización de PDVSA, lo que dificulta las labores de control y vigilancia efectiva del funcionamiento del sistema de control

interno, en el entendido de que la estructura organizativa es parte importante de éste.

De 64 expedientes de ventas solicitados a la Gerencia General de Comercio, 16 de ellos (25,00%) no fueron suministrados. Al respecto, se verificó que los mismos se produjeron en un período en que la unidad de archivo no se encontraba operativa y adicionalmente no se activaron mecanismos de control que permitieran salvaguardar la información documental. En relación con tales omisiones, las NGCI pautan en su artículo 23, que todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldadas con la suficiente documentación justificativa, y deberán tomarse las medidas necesarias para salvaguardar y proteger los documentos de los distintos riesgos a los cuales están sometidos, limitando los hechos descritos, el que puedan efectuarse las tareas destinadas a la supervisión y al control posterior de las operaciones y transacciones relacionadas con las ventas internacionales de crudos.

No se evidenció la conformación de expedientes para sustentar el proceso administrativo, correspondiente a uno de los convenios de suministro internacional de crudos con una refinería, inobservando las previsiones que en este sentido disponen las NGCI en el artículo 23, respecto a la documentación justificativa de las operaciones financieras, presupuestarias y administrativas. De tales entregas, según las evidencias (sólo 47 facturas entregadas) no se formó expediente porque las mismas se realizaron través de una tubería (oleoducto) que comunica los tanques de PDVSA Petróleo, S.A., con los tanques que surten la refinería bajo el citado convenio, sin que se efectuaran los controles internos referidos a la documentación técnica generada en el proceso y se tomaran las previsiones administrativas correspondientes, lo que trae como consecuencia que los órganos de supervisión y vigilancia presenten dificultades para realizar una efectiva labor de supervisión, control y seguimiento del referido proceso de ventas internacionales.

Los convenios de suministro de crudos firmados con las empresas internacionales, en el denominado proceso de integración vertical, contemplan para el cálculo de los

precios finales de los cargamentos de crudo, fórmulas y procedimientos que involucran la aplicación de descuentos y rebajas en la valoración, que dan como resultado un precio final inferior al que puede obtenerse en el mercado. Al respecto, el manual políticas comerciales de PDVSA Petróleo, S.A., expresa que es misión de la empresa, maximizar los ingresos aprovechando entre otros escenarios, las oportunidades y fortalezas comerciales, dentro de criterios de excelencia y ética para sus clientes y empresas relacionadas. Así mismo, en el capítulo IV, punto 14, en lo referente a la fijación de precios cotizados para crudos y productos, establece que estos son valores de referencia que se aplican a las ventas de exportación tomando en consideración estrategias de Estado, condiciones de mercadeo y niveles de precios representativos que rigen los distintos mercados, y que además serán constantemente revisados. Los hechos descritos tienen su origen en que la empresa no ha establecido los mecanismos de control interno que permitan revisar, evaluar y analizar las condiciones y modalidades de contratación de tales convenios para proceder a la transformación y adecuación de los mismos a fin de corregir las distorsiones y fluctuaciones que inciden en la diferencia en los precios finales de venta, lo que puede causar la disminución de los ingresos por ventas, así como la pérdida de mejores oportunidades para la colocación de los crudos al exterior, a través de la penetración y posicionamiento hacia nuevos clientes y mercados.

Conclusiones

Se observaron debilidades de control interno, relacionadas con la organización, el mantenimiento de normas y estructuras de carácter provisional para la ejecución de procesos y actividades medulares, así como con la activación de los mecanismos para la conformación de los expedientes de ventas, justificación y salvaguarda de la información documental y en la revisión, actualización y adecuación de las condiciones y modalidades para las contrataciones y convenios.

Recomendaciones

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

- Instruir a las dependencias competentes de la empresa, al inicio de las acciones para la inmediata revisión de los convenios de suministro internacional de crudos, con el fin de adecuarlos a las actuales realidades del mercado internacional, revisar y ajustar las fórmulas y procedimientos que involucran la aplicación de descuento por costos aplicables y rebajas, a fin de corregir las distorsiones y fluctuaciones que inciden negativamente en los precios finales de venta de los mismos, así como establecer los mecanismos específicos de control de tales operaciones a fin de promover y facilitar la supervisión de los niveles competentes y de los órganos de control fiscal interno y externo.
- Dictar las políticas y normas de control interno, para la adecuación y actualización de la estructura organizativa, así como los manuales de normas, procesos y procedimientos, con el fin de dotar a esa institución de un sistema normativo seguro y confiable, para facilitar la instrumentación de los mecanismos de control interno disminuyendo el grado de discrecionalidad y provisionalidad para la realización de los procesos administrativos relacionados con la comercialización internacional de crudos y para el cumplimiento de los objetivos y fines de esa empresa.

La Dirección Ejecutiva de Comercio y Suministro de PDVSA Petróleo, S.A. debe:

- Girar las instrucciones pertinentes a las dependencias a su cargo en relación con la conformación de los expedientes, para garantizar que las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas bajo su responsabilidad, deben respaldarse con suficiente documentación justificativa con la finalidad de que permita verificar objetivamente la totalidad del proceso, facilitar su oportuna localización y asegurar un mejor control de tales expedientes.
- Iniciar de manera expedita la revisión y actualización de las normas, manuales y procedimientos internos de esa Dirección Ejecutiva a fin de someterlos en breve tiempo a la consideración y aprobación de las máximas autoridades, con el objeto de conformar de manera unificada las normas y procedimientos de recepción, clasificación, control, archivo y custodia de la documentación, relacionada con la comercialización

internacional de crudo, así como para la selección, inscripción y actualización periódica del registro de los clientes para ventas de exportación.

- Implementar las medidas de control interno necesarias para salvaguardar y proteger los documentos, con la finalidad de garantizar la autenticidad, integridad e inalterabilidad de la información documental generada en los procesos de ventas internacionales de crudo, a fin de que puedan efectuarse las tareas destinadas al control posterior de las operaciones generales efectuadas por esa administración.

PDVSA PETRÓLEO, S.A.

CONTRATACIÓN Y EJECUCIÓN DE OBRAS EN CAMPO TÁCATA

PDVSA Petróleo, S.A., es una empresa propiedad del Estado venezolano, filial de Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), constituida bajo el nombre de PDVSA Petróleo y Gas, S.A., el 16-11-78, siendo modificada su denominación social a PDVSA Petróleo, S.A. en fecha 09-05-2001. La última reforma estatutaria consta en documento de fecha 19-12-2002.

Su objeto social, consiste en realizar las actividades de exploración, explotación, transporte, manufactura, refinación, almacenamiento, comercialización o cualquier otra actividad en materia de petróleo y demás hidrocarburos; adquirir y enajenar, por cuenta propia o de terceros, bienes muebles o inmuebles; emitir obligaciones; promover, como accionistas o no, otras sociedades civiles o mercantiles y asociarse con personas naturales o jurídicas, todo conforme a la Ley; fusionar, reestructurar o disolver empresas de su propiedad; otorgar créditos, financiamiento, fianzas, avales o garantías de cualquier tipo y en general, realizar todas aquellas operaciones, contratos y actos comerciales que sean necesarios o convenientes para el cumplimiento del mencionado objeto.

Dentro de la estructura organizativa de PDVSA Petróleo, S.A. se encuentran las divisiones de Exploración y Producción (E&P) Occidente y E&P Oriente; esta última, a su vez, está conformada por una Gerencia General y 2 Sub-Gerencias, encontrándose la Gerencia del Distrito Norte,

adscrita a la Sub-Gerencia Operativa, quien desarrolla el Proyecto “Desarrollo Campo Tácata”.

El Campo Tácata se encuentra ubicado en los límites de Anzoátegui y Monagas, al sur de Urica, y el desarrollo del mismo contemplaba en el corto y largo plazo, la incorporación temprana de gas libre, destinado a atender la demanda de ese combustible por el parque industrial del país. En febrero de 2003 se creó el Proyecto “Desarrollo Campo Tácata”, el cual contaba con un plan de desarrollo acelerado del área, que contemplaba la perforación de 45 pozos de desarrollo adicionales. En junio del año 2003, la Gerencia de Infraestructura Tácata realizó la revisión del diseño y construcción de la línea de prueba de 12 pulgadas, cuya longitud alcanzaba a 27 kilómetros, para realizar las pruebas extendidas de los pozos TAG-16 y TAC-2X, la cual constituye la primera fase en el desarrollo del Campo Tácata, en donde se incorporó la construcción de 2 múltiples de producción/prueba, denominados TA-MP-1 y TA-MP-3, de 12 puestos cada uno. Ahora bien, para la construcción de la línea de prueba de 12 pulgadas de diámetro, se registró en el Sistema, Aplicaciones y Productos (SAP) el Renglón N° 2002-28108262, orden interna N° 800000063444, con la denominación línea de prueba 12 pulgadas nuevo corredor Tac, cuyo monto alcanzó la cantidad de Bs. 5.287,67 millones.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se circunscribió a la evaluación de los procedimientos aplicados por la División Oriente de PDVSA Petróleo, S.A., en la planificación y ejecución del Proyecto “Desarrollo Campo Tácata”, durante el período comprendido entre el año 2003 y el 05-03-2007, principalmente en lo referido a la ejecución de la obra identificada como línea de prueba de 12 pulgadas de diámetro entre el Campo Tácata y la estación de flujo Santa Bárbara. Estuvo dirigida a verificar la adecuada aplicación de los procedimientos contenidos en los lineamientos para la Evaluación Económica del Portafolio de Inversiones (LEEPI), fundamentalmente los referidos a las fases de visualización y conceptualización, así como a verificar la efectiva ejecución de los recursos

financieros asignados al referido proyecto. Para ello se efectuó la revisión y análisis de 3 contratos de un total de 7, equivalente al 42,86%, cuyo monto alcanzó a Bs. 2.970,42 millones, que representan el 56,18% del monto total contratado (Bs. 5.287,67 millones), considerando para la selección los montos de los contratos.

Observaciones relevantes

Los “Lineamientos para la Evaluación Económica del Portafolio de Inversiones” (LEEPI), cuyo objetivo se enfoca hacia el establecimiento, homologación y aplicación de las políticas, normas y criterios económicos para la evaluación de las propuestas de inversión, e incluye las Guías de Gerencia de Proyectos de Inversión de Capital (GGPIC), no habían sido aprobados por las máximas autoridades de PDVSA Petróleo, S.A., aún cuando en las disposiciones generales se establece su uso obligatorio, para la evaluación de los proyectos de inversión de la industria petrolera. Al respecto, el artículo 22 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97, establece que los manuales técnicos y de procedimientos deben ser aprobados por las máximas autoridades. La referida situación es originada por la ausencia de efectivos mecanismos de control interno que alerten a las máximas autoridades sobre este tipo de desviaciones, lo cual resta legalidad al referido instrumento, al no cumplir con la formalidad de aprobación establecida en la normativa.

La Gerencia del Distrito Norte de la empresa PDVSA Petróleo, S.A. no contaba con los documentos soportes donde se expresaran claramente los objetivos y propósitos que perseguía el proyecto original Desarrollo del Campo Tácata; estimado de costos; factibilidad técnica/económica y los documentos soportes de decisión, que avalaran las decisiones y aprobaciones del proyecto en sus diferentes fases, entre otros soportes; en ese sentido, el literal a) del artículo 23 de las NGCI, señala que todas las transacciones deben estar suficientemente respaldadas, y que los documentos deben archivarse cronológicamente o bajo sistemas de archivo que faciliten su oportuna localización; asimismo, deben conservarse en el tiempo estipulado legalmente. Por otra parte, aún cuando los LEEPI, no se

encontraban formalmente aprobados, en el punto 3, se indica que las GGPIC, se aplicaran como de uso obligatorio para todos los proyectos de inversión. Luego, en el punto 3.1. se indica, que: un proyecto se divide en 5 fases y que cada fase concluye con el documentos soportes de decisión, el cual varía de acuerdo a la fase en la cual se encuentra el proyecto. Asimismo, señala que cada documento soporte de decisión debe contener: un estimado de costos y un plan de ejecución de todo el proyecto, el plan detallado, el estimado clase II y los recursos necesarios para ejecutar la fase siguiente. El hecho señalado tiene su origen en la ausencia de mecanismos de control y seguimiento en el resguardo de los referidos documentos; en consecuencia, ello limita tanto a los administradores como a los órganos de control fiscal, a los efectos de la adecuada evaluación del proyecto inicial y verificación del propósito para el cual fue concebido el proyecto en mención.

De la revisión y análisis efectuado a las valuaciones presentadas por 3 empresas, se determinó que del total ejecutado por Bs. 2.970,42 millones, fueron registrados Bs. 656,78 millones a la orden interna N° 800000067638, denominada “Completación Línea de 12 pulgadas Campo Tácata”, que representa el 22,11% del monto total, asociada al renglón presupuestario N° 2004-28908201 Desarrollo del Proyecto Tácata, en tanto que el monto restante por Bs. 2.313,64 millones, que representa el 77,89%, se registró a la orden interna N° 800000063444, denominada Línea de Prueba 12 pulgadas Nuevo Corredor Tácata, asociada al renglón presupuestario N° 2002-28108262 – “Construcción de Nuevo Corredor de Tubería Tacata”, observándose al respecto, que en documento de fecha 16-02-2007, se indicó la orden interna N° 800000063444, como orden ejecutora del proyecto. En este sentido, el literal b) del artículo 3 de las NGCI, establece como uno de los objetivos del control interno de cada organismo, el garantizar la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información presupuestaria, financiera, administrativa y técnica. Adicionalmente, el Manual de Procedimientos Control de Gestión del Presupuesto y Desembolsos de PDVSA, describe los pasos a realizar para el seguimiento y control de la ejecución presupuestaria, a través del SAP; situación originada por deficiencias en los mecanismos de control y manejo de información,

así como carencia de una efectiva supervisión por parte de las Gerencias y Departamentos de las Organizaciones Ejecutoras de Proyectos de Infraestructura (OEPI), por cuanto son los responsables de la ejecución y control de los presupuestos inherentes a su gestión, de acuerdo al citado manual, así como a la ausencia de verificación de los datos registrados en el SAP, lo cual incide de manera negativa en la toma de decisiones respecto a la información que se genera de la ejecución del proyecto, por cuanto las mismas se toman con base en información no confiable; además, dificulta las labores de control que le competen ejercer a los órganos de control fiscal.

Conclusiones

De la evaluación efectuada al proyecto “Desarrollo del Campo Tácata”, se observaron debilidades de control interno relacionadas con la aplicación de los lineamientos para la evaluación económica del portafolio de inversiones, por cuanto los mismos no se encontraban aprobados por la máxima autoridad de PDVSA Petróleo, S.A.; no obstante que dichos lineamientos contemplan las GGPIIC, que han sido aplicadas en la industria petrolera para llevar a cabo sus proyectos; asimismo, no se evidenciaron los documentos soportes de decisión, que apoyaran las decisiones inherentes al citado proyecto. En cuanto a la ejecución de los recursos, se determinaron diferencias en el número de las órdenes internas realmente afectadas en la asignación y ejecución de recursos a nivel del SAP y las órdenes internas informadas por la Gerencia General de Exploración y Producción, División Oriente, lo cual genera información no confiable para la toma de decisiones.

Recomendaciones

- Las instancias correspondientes deben crear efectivos mecanismos de control interno, que permitan someter continuamente a la Junta Directiva de PDVSA Petróleo, S.A., la aprobación de distintos instrumentos normativos y de procedimientos, entre otros, los LEEPI, a los fines de dar formalidad y legalidad a los mismos, en la aplicación de los proyectos de inversión de la industria petrolera.
- La Gerencia del Distrito Norte debe emprender accio-

nes inmediatas que conlleven a implementar mecanismos adecuados de control que permitan mantener los documentos que respalden los proyectos ejecutados, los cuales deben conformarse y resguardarse en expedientes destinados para tales fines; igualmente, debe delimitar las áreas responsables del resguardo de la documentación e información de los proyectos, en aras de proteger los documentos soportes de todas las transacciones inherentes a cada caso en particular, desde su origen hasta la culminación de los mismos.

- Las dependencias responsables de la ejecución y control de los presupuestos en el SAP deben formular e implantar efectivos mecanismos de comunicación que generen información sincera para la toma de decisiones; así como dispositivos de revisión y supervisión de los registros que se efectúen en cada proyecto que se lleve a cabo, con la finalidad de garantizar la exactitud y veracidad de la información presupuestaria, financiera y técnica.

PDVSA PETRÓLEO, S.A.

CONTRATACIÓN Y EJECUCIÓN DE OBRAS EN LA REFINERÍA EL PALITO

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. Para el cumplimiento de su objeto social, cuenta a nivel nacional con 3 grandes complejos refinadores, a saber: Puerto La Cruz, Paraguaná y El Palito.

La Refinería El Palito (REP) tiene por objeto la refinación y comercialización de derivados del petróleo, principalmente para el mercado local. En el año 2006, esta refinería funcionó bajo la dirección de 13 gerencias administrativas, en donde la Gerencia Técnica de la REP, bajo la actuación de la Superintendencia de Ingeniería y Proyectos, es la gerencia encargada de ejecutar el control y/o supervisión de las actividades de planificación y ejecución del proyecto adecuación de la planta de alquiler de la REP, a la Norma API 751.

El proyecto evaluado está dirigido a la protección ambiental y contempla la instalación de un sistema de mitigación de fugas masivas y desalojo rápido de ácido fluorhídrico (HF), a una localización segura en las instalaciones de la REP; se originó en el año 1992, cuando se publicó la Norma API 751, por el Instituto Americano de Petróleo, que establece como recomendación, el uso de determinados sistemas a objeto de minimizar los riesgos de fugas masivas de HF. Los recursos financieros empleados por la REP en el citado proyecto, al ejercicio fiscal 2006, fueron por Bs. 15.237,00 millones.

Alcance y objetivos de la actuación

La auditoría se circunscribió a la evaluación de los procedimientos aplicados por PDVSA Petróleo, S.A., en la planificación y ejecución del proyecto adecuación de la planta de alquilación de la Refinería El Palito, a la Norma API 751, durante el período del 01-01-98 al 23-04-2007. 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 al mismo. A tales efectos, se revisó y analizó selectivamente una muestra de 7 expedientes de contratos suscritos por la REP, para la construcción de obras, suministro de bienes y prestación de servicios en la ejecución del proyecto, representativa del 77,77% del total de 9; se analizaron los reportes del Sistema Aplicaciones y Productos (SAP); y se efectuó una inspección a las instalaciones y adyacencias a la planta de alquilación de la REP.

Observaciones relevantes

La Gerencia Técnica de la REP, utiliza para la planificación y ejecución de los proyectos de inversión, los lineamientos para la Evaluación Económica del Portafolio de Inversiones (LEEPI) y las Guías de Gerencia de Proyectos de Inversión de Capital (GGPIC), sin embargo, tales instrumentos a la fecha 23-04-2007, no se encontraban aprobados por las máximas autoridades de la empresa. Al respecto, en

el artículo 22 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97, se señala que los manuales técnicos y de procedimientos deben ser aprobados por las máximas autoridades jerárquicas de los organismos y entidades. Lo expuesto tiene su origen en 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 localizaron ni fueron suministrados a esta Contraloría General, los documentos soportes de decisión (DSD) de las fases de visualización, conceptualización y definición del proyecto, ni el expediente de las evaluaciones originales de costos del proyecto; no obstante el literal a) del artículo 23 de las NGCI, señala que todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas, deben estar respaldadas con suficiente documentación justificativa, la cual debe contener información completa y exacta, archivarse en orden cronológico u otros sistemas de archivo que faciliten su oportuna localización y conservarse durante el tiempo estipulado legalmente. Aun cuando los citados LEEPI y las GGPIC, no están formalmente aprobadas por las máximas autoridades de la empresa, en el punto 2.8 de las disposiciones generales de las LEEPI, se indica que en todo proyecto, nuevo o en proceso, deben observarse las GGPIC; instrumento técnico que a su vez refiere que la ejecución de todo proyecto se realizará con base en 5 fases o procesos, a saber: Visualización, conceptualización, definición, implantación y operación, las cuales en cada caso, no podrán iniciarse sin antes obtener la aprobación del DSD correspondiente. La ausencia de documentos y data del proyecto, se debe a fallas de control interno respecto a la adecuada preservación de la documentación y a la existencia de mecanismos de respaldo de la data e información básica de los proyectos y transacciones que adelanta, lo cual restringe la aplicación de controles y correctivos, así como la evaluación posterior del proyecto.

En 6 de los 7 expedientes seleccionados y revisados (85,71%) se constató la aplicación del procedimiento excepcional de adjudicación directa, cuyo acto motivado se fundamentó en el numeral 8 del artículo 88, previsto en la

Ley de Licitaciones (LL), Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001, referido a que se procederá por esa vía, si se trata de obras o bienes regulados por contratos resueltos o rescindidos y el retardo por la apertura de un nuevo procedimiento licitatorio pudieren resultar perjuicios para el ente contratante; no obstante, se determinó mediante la revisión y análisis de la documentación del proceso, que a pesar de la situación extraordinaria invocada por las autoridades, los mencionados contratos fueron suscritos por la REP en fechas que comprenden desde 04-04-2005 al 31-12-2006, es decir, entre 8 y 16 meses después de la fecha de emisión del mencionado acto motivado (09-09-2004); tiempo que resultaba suficiente para realizar el procedimiento competitivo de licitación selectiva previsto en el artículo 72 de la LL, en virtud de que los montos de las contrataciones oscilaban entre 1.100 y 11.000 unidades tributarias (UT), conforme a su monto equivalente en UT (Valor de la UT para el año 2005 de Bs. 29.400,00, según Gaceta Oficial N° 38.116 del 27-01-2005). Este hecho refleja debilidades en el proceso de planificación de las inversiones de la REP, lo que deriva en el incremento de los costos y la disminución de la eficacia en las operaciones administrativas.

Los contratos analizados no reflejan en el texto del documento principal ni en sus respectivos anexos, incluidos los presupuestos de la obra, especificación alguna del monto a cancelar a la contratista por concepto de impuesto al valor agregado (IVA), sin embargo, esto constituye parte del costo de las obras o servicios, según lo establecido en el artículo 27, numeral 3 de la Ley de Reforma Parcial de la Ley de Impuesto sobre la Renta (LISR), Gaceta Oficial N° 5.566 Extraordinario del 28-12-2001. En concordancia, con lo previsto en el numeral 3 del artículo 3, de la Ley que establece el Impuesto al Valor Agregado (LIVA), Gaceta Oficial N° 37.006 del 03-08-2000, la prestación de servicios (que incluye a los contratos de obra y servicios), constituye hecho imponible de la obligación de pagar el referido tributo. Tal situación se origina por debilidades en la aplicación de mecanismos de control previo por parte de PDVSA Petróleo, S.A., en materia de contrataciones, que le permitieran cerciorarse del cumplimiento de todos los requisitos conforme lo prevé la normativa legal y sublegal aplicable, no siendo reflejado el monto ciertamente comprometido

en la operación, lo cual limita el ejercicio de una efectiva planificación y control financiero por la empresa.

En 6 de los expedientes revisados (85,71%) no se incluyó en los presupuestos de los respectivos contratos, la partida “variaciones de precios”; no obstante, se determinaron diferencias que oscilan entre 11,93% y 95,45%, respecto del monto inicial pactado en los contratos suscritos y los montos pagados a las contratistas. En los artículos 15 al 17 de las NGCI, se prevé que la planificación ha de ser una función institucional y permanente, en la que deben establecerse mecanismos para ejercer el control de su cumplimiento. Así, el artículo 62 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario del 16-09-96), señala que el presupuesto de la obra, que forma parte del contrato, deberá incluir una partida denominada “variaciones de precios”, por un monto prudencialmente estimado por el ente contratante. Es de resaltar, que el aparte primero del artículo 1, de las referidas Condiciones Generales, se les instruye a los Institutos Autónomos y Empresas del Estado, para que elaboren sus normas de contratación en concordancia con las citadas normas; asimismo, en el numeral 4.11.13, literal h, del Manual de Normas de Control Interno sobre un Modelo Genérico de la Administración Central y Descentralizada Funcionalmente (Gaceta Oficial N° 38.282 del 28-09-2005), se indican los documentos mínimos que debe contener un contrato, entre los cuales se indica las Condiciones Generales de Contratación para la ejecución de obras. La referida situación refleja debilidades en la planificación y elaboración de instrumentos contractuales, así como en los mecanismos de control y supervisión. En este sentido, al no tomarse previsiones con respecto a eventuales variaciones en los montos de los contratos, se efectúan erogaciones no previstas por la empresa, las cuales impactan en los resultados económico-financieros de la gestión, y por ende, en el cumplimiento de los objetivos y metas planteadas.

Los reportes del sistema SAP, correspondientes al ejercicio presupuestario 2003, reflejaron una ejecución presupuestaria del proyecto con saldo negativo por Bs. 19,00 millones; situación contraria a la naturaleza de la cuenta, por cuanto en la aplicación o ejecución de recursos, sólo

son admisibles numéricamente resultados de ejecución mayores o iguales a cero. Al respecto, el artículo 12 de la Ley Orgánica de Planificación (LOP), Gaceta Oficial N° 5.554 Extraordinario del 13-11-2001, en concordancia con los artículos 16 y 17 de las NGCI, sostienen que la planificación es una actividad permanente y perfectible, por lo que deben evaluarse sus resultados, controlar socialmente su desarrollo, hacerle seguimiento a la trayectoria, medir el impacto de sus acciones y simultáneamente incorporar los ajustes que sean necesarios. De igual modo, los artículos 2, 3 y 6 de las NGCI, señalan el deber que tienen las máximas autoridades jerárquicas de los entes que conforman la administración pública, de establecer y aplicar mecanismos de control interno, a los fines de garantizar la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información presupuestaria, financiera, administrativa y técnica. El no contar con información presupuestaria y financiera clara y objetiva relacionada con la planificación y ejecución del proyecto, así como, carecer de mecanismos de control y seguimiento idóneo en las áreas de planificación y ejecución de los recursos asignados al citado proyecto, trajo como consecuencia, la deficiente aplicación de los recursos asignados sin la conclusión definitiva del citado proyecto.

De la inspección realizada el 23-04-2007, a las instalaciones y adyacencias a la planta de alquiler de la REP, en donde se localizaban obras, maquinarias y equipos correspondientes a la ejecución del proyecto, así como de la revisión y análisis de documentación soporte del proyecto, se constató que el avance físico y financiero porcentual del proyecto era de 95,00% y 66,91%, respectivamente; no obstante, que la fecha inicial prevista por la REP para la culminación de los trabajos era el 31-12-2002, lo que representa un retraso superior a 4 años para la culminación del proyecto, no obstante lo previsto en los artículos 12 de la LOP, y 15 al 17 de las NGCI, que establecen que la planificación debe ser una actividad institucional permanente, en la cual deben evaluarse periódicamente sus resultados, controlar socialmente su desarrollo, hacerle seguimiento a su trayectoria y, simultáneamente, incorporar los mecanismos o ajustes para ejercer el control de su cumplimiento. Lo expuesto confirma las debilidades en la planificación y control, antes esbozadas en la ejecución del proyecto. En este sentido, al no contar la REP con un sistema de mitiga-

ción de fugas masivas de HF y/o hidrocarburos livianos en la unidad de alquiler, se ve limitado el procedimiento para practicar el desalojo rápido y seguro del inventario de HF que circula en dicha planta, en caso de eventos no deseados que incluyan fugas de ácidos; lo que representa un riesgo real de graves daños a los trabajadores y a las instalaciones de la planta, así como de consecuencias catastróficas al medio ambiente circunvecino o aledaño a la refinería (Puerto Cabello, El Palito y Morón).

Conclusiones

Existen fallas de control interno en la aplicación de los LEEPI y las GGPI, inherentes a la ejecución de los proyectos, por cuanto los mismos para el 23-04-2007, no se encontraban aprobados por la máxima autoridad; además, los DSD de las fases de visualización, conceptualización y definición del proyecto, no se evidenciaron. Se inobservaron las disposiciones legales de la LL, así como la normativa interna de PDVSA, Petróleo, S.A., en la aplicación de los procedimientos para la selección de los contratistas. La ejecución presupuestaria de los recursos asignados al proyecto, reflejó saldo negativo; y un avance físico y financiero de éste, en un 95,00% y 66,91%, respectivamente.

Recomendaciones

- La Junta Directiva de PDVSA Petróleo, S.A. debe:
 - Instruir a las diferentes dependencias de la empresa, a los efectos de 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, tal como los LEEPI, a los fines de dar formalidad y legalidad a los mismos, en la aplicación de los proyectos de inversión de la industria petrolera.
 - Dar directrices a las instancias correspondientes de la REP, a los fines de que se formulen e implanten mecanismos adecuados de planificación de las inversiones, que permitan ejecutar de manera programada los procedimientos pertinentes para la selección de contratistas.

- La Gerencia Técnica debe emprender acciones inmediatas que permitan implementar mecanismos adecuados de control y seguimiento en el manejo administrativo de la documentación y en la conformación de expedientes de los proyectos ejecutados; asimismo, debe delimitar las áreas responsables del resguardo de la documentación de los proyectos.
- La Gerencia de Contrataciones debe formular e implantar efectivos mecanismos 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 para la contratación, conforme lo prevé la normativa legal y sublegal aplicable.
- La Gerencia de Finanzas debe Implantar de manera perentoria, adecuados 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.

PDVSA PETRÓLEO, S.A.

CUMPLIMIENTO DE NORMATIVA EN MATERIA DE MANTENIMIENTO

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. En las actividades de refinación de hidrocarburos, la empresa cuenta a nivel nacional con 3 complejos refinadores: Puerto La Cruz, Paraguaná y El Palito.

La Refinería El Palito (REP) tiene por objeto la refinación y comercialización de derivados del petróleo, principalmente para el mercado local. La capacidad de refinación de la REP es de 140 mil barriles diarios (MBD). Durante el año 2006, la REP funcionó bajo la dirección 13 gerencias administrativas, 1 Sub-Gerencia, y 1 Gerencia General.

El presupuesto de operaciones revisado de la REP, presentó asignaciones conforme a lo siguiente: año 2002, Bs. 97.142,00 millones; 2003, Bs. 94.337,00 millones; 2004, Bs. 164.394,00 millones, y; 2005, Bs. 198.529,00 millones. Asimismo, evidenció ejecuciones por Bs. 107.315,00 millones; Bs. 69.012,00 millones; Bs.221.868,00 millones y Bs. 207.032,00 millones, respectivamente para el mismo período; montos éstos dentro de los que se incluyen las correspondientes asignaciones y ejecuciones presupuestarias relacionadas con los gastos en mantenimiento de las plantas y equipos.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación estuvo dirigida a la evaluación del cumplimiento de la normativa en materia de mantenimiento de plantas y equipos por parte de PDVSA Petróleo, S.A., específicamente las relacionadas a las actividades de refinación, llevadas a cabo en las instalaciones de la REP durante el año 2002 al primer semestre de 2006. En ese sentido, se verificó que PDVSA Petróleo, S.A., asignara recursos presupuestarios, económicos y financieros a las actividades de mantenimiento y reparación de plantas y equipos en la REP, así como su adecuada utilización, que las instalaciones destinadas a la refinación de crudos presentaran adecuados niveles de mantenimiento, así como contaran con manuales de normas y procedimientos de mantenimiento de los equipos y que estos sean de conocimiento y de uso obligatorio por el personal operativo. A tales efectos, se revisó la normativa legal y sublegal aplicable en el área de mantenimiento de instalaciones y equipos, manuales de normas y procedimientos, documentos técnicos relacionados con las plantas y equipos, información relativa a las paradas de plantas; adicionalmente, se seleccionó una muestra de plantas y equipos en atención a su criticidad para realizar una inspección.

Observaciones relevantes

Los registros de ejecución presupuestaria relacionados con la Parada de Planta de Conversión y Tratamiento realizada en el período 2003-2004, reflejaron aplicaciones presupuestarias por Bs. 51.198,00 millones, imputados solo a la unidad de Alquiler, conforme cifras reflejadas en

documento denominado “Planificación Financiera de los Planes, Programas y Proyectos de Mantenimiento de la REP año 2003”; no obstante, de la revisión al “Informe de Parada de Planta 2003-2004” emitido por la Superintendencia de Parada de Planta y al Informe de Auditoría Interna de julio 2004, se evidenció la ejecución de trabajos de mantenimiento en otras unidades de la Planta de Conversión y Tratamiento, tales como Craqueo Catalítico (FCC), Merox, Aminas y Aguas Ácidas, entre otras, por Bs. 51.363,67 millones, Asimismo, los registros presupuestarios relacionados a la ejecución de la mencionada parada de planta, incluidos en el “Informe de Parada de Planta 2003-2004”, evidenciaron errores en la sumatoria de las categorías labor, contratos y materiales, que resultaron en la presentación de Bs. 48.058,00 millones, siendo que el correcto era de Bs. 51.363,67 millones, lo que representa una diferencia en los registros de Bs. 3.305,67 millones. Al respecto, los artículos 2, 3 y 6 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-1997, señalan el deber que tienen las máximas autoridades jerárquicas de los organismos y entes que conforman la administración pública, de establecer y aplicar mecanismos de control interno, a los fines de garantizar la exactitud, cabalidad, veracidad y oportunidad de la información presupuestaria, financiera, administrativa y técnica; y, en este sentido, dado que los presupuestos se consideran instrumentos de la planificación, el no contar con información que refleje ciertamente las aplicaciones de recursos, restringe el ejercicio de un efectivo control de la gestión por las máximas autoridades de la REP y limita el accionar de los órganos de control fiscal.

A junio de 2006, no se encontraba activo el programa de mantenimiento preventivo (Módulo PM), contenido en el Sistema de Aplicaciones y Productos (SAP); siendo que los registros de información atinentes a la planificación del mantenimiento preventivo de la maquinarias y equipos de la REP, eran llevados de manera manual por el personal de la Superintendencia de Mantenimiento Preventivo, lo cual denota debilidades en los sistemas de control interno empleados por el complejo refinador, en atención al contenido del artículo 3 de las NGCI, el cual señala que cada entidad debe organizar su metodología de control con arreglo a garantizar la exactitud, cabalidad y

veracidad de su información administrativa, presupuestaria y técnica. En este sentido, la aplicación de un mecanismo tipo manual, no exento de errores humanos para llevar el control de actividades sensibles e importantes como el mantenimiento preventivo en una instalación altamente compleja, no garantiza la exactitud, cabalidad y veracidad de la información.

De las inspecciones realizadas en fechas 30-05-2006 y 01-06-2006 a las instalaciones de la Planta de Conversión y Tratamiento, se observó: emisión de chispas en la zona de los alabes del expansor del tren recuperador de potencia (TRP) de la unidad de FCC; un manómetro dañado; corrosión externa en las tuberías y fuga de aceite de lubricación en el mecanismo del acople del compresor de gas húmedo N° G-6223, ausencia de aislamiento térmico en la tubería de la turbina N° G-6810BT de la unidad de Alquilación, corrosión externa en las tuberías de las bombas Nros. G-6803B y G-6807. Al respecto, el artículo 19 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos (Gaceta Oficial N° 37.323 de fecha 13-11-2001), señala el deber de quienes realicen actividades de extracción, explotación, transporte, refinación, industrialización, almacenamiento, comercialización y conservación de los hidrocarburos, de realizarlas conforme a las mejores prácticas, científicas y técnicas disponibles sobre seguridad e higiene y protección ambiental; en ese sentido, los lineamientos y mejores prácticas, contenidas en los puntos 2 y 3 del Manual de Proceso de Mantenimiento de Rutina, identificado con el N° MR-02-16-02, titulado “Actividades de Mantenimiento Preventivo”, establecen como tareas y actividades de mantenimiento preventivo, la lubricación, cambios de aceite, inspecciones, ajustes, calibración, limpieza, protección de corrosión y prueba de funcionamiento, las cuales deben realizarse, a objeto de prevenir fallas prematuras y extender el ciclo de vida de los activos de las instalaciones, es de resaltar de no realizarse de manera inmediata la reparación de las fallas en la zona de los alabes, conllevaría a graves daños al mencionado equipo, lo que a su vez, provocaría una parada de emergencia en la unidad de FCC; asimismo, la falta de lubricación en el mecanismo de acople del compresor de gas húmedo, genera fricciones en los componentes internos, altas temperaturas y vibraciones que ocasionan daños a los diferentes elementos e igualmente conduciría a la paralización de la

mencionada unidad. Similar consideración debe tenerse con la presencia de corrosión externa en las tuberías, situación que potencia los riesgos de fugas de gases o líquidos, que producirían daños al ambiente y a personas.

En la inspección realizada el 31-05-2006 a las instalaciones de la planta de Destilación y Especialidades, se evidenció que los tubulares del intercambiador de calor E-2001 se encontraban dañados, razón por la cual la unidad de Reformación Catalítica (PTR) estaba fuera de servicio, en inobservancia al contenido del artículo 9° de la Ley Sobre Conservación y Mantenimiento de Obras e Instalaciones Públicas (Gaceta Oficial N° 33.257 del 03-07-1985), que establece: 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, tal situación se originó debido a debilidades de los sistemas de mantenibilidad de la maquinaria y equipos de la refinería, lo que ocasionó que desde el momento del accidente a la citada fecha, no se produjera nafta reformada e hidrógeno (H₂), insumo básico para la elaboración de gasolinas, además de afectar la producción de benceno, tolueno y xileno, en la unidad de BTX (benceno, toluenos y xileno), por cuanto esa planta debió operar con nafta reformada proveniente de la Refinería Puerto La Cruz, con el consiguiente incremento en los costos de operación. Adicionalmente, se tienen los efectos de los costos ocasionados por la corrosión en los equipos e instalaciones pertenecientes a la unidad de PTR, así como, el impacto que ocasiona a la unidad de Oxigenado, por la compra de H₂ y al aumento de los riesgos asociados al manejo de hidrógeno.

De la revisión efectuada al Informe de Auditoría de julio 2004, denominado Parada de Planta Conversión y Tratamiento 2003/2004, elaborado por la Gerencia Corporativa de Auditoría Interna de PDVSA, se constató que a partir de febrero de 2004, las tuberías de la unidad de Alquilación comenzaron a presentar fugas de ácido fluorhídrico (HF) e isobutano, como consecuencia de la presencia de poros en el material de aporte (fundente) y fisuras en las juntas soldadas a filete para tuberías de diámetros menores a 3 pulgadas; además se localizaron agrietamientos en las

zonas que fueron afectadas por el calor producido por el procedimiento de soldadura utilizado en las juntas soldadas a tope para las tuberías de diámetros mayores o iguales a 3 pulgadas; todo ello, debido a que durante la parada de planta de la unidad de Alquilación realizada durante el período 2003-2004, se utilizó para la soldadura de materiales disímiles (monel-acero al carbono); el procedimiento “WPS P1 a P42 Para Acero al Carbono con Monel en Soldadura de Tope”, desarrollado por la Sociedad Americana de Soldadura (AWS siglas en inglés), utilizado para soldar aceros al carbono con monel, el cual consistió en aplicar para las juntas de las tuberías de diámetros menores a 3 pulgadas material de aporte identificado como Monel AWS ER-NiCu-7 al 100% de la unión soldada y para las juntas de tuberías mayores o iguales a 3 pulgadas la aplicación denominada Monel ER-NiCu-7 al pase de raíz, rellenando con acero al carbono AWS E-7018, procedimiento que no está permitido ejecutar en unidades de servicio que manejen HF tal y como se especifica en el memorándum de fecha 10-06-2002, “Recomendaciones de Soldadura en Servicio de HF plantas de Alquilación CRP”, emitido por Ingeniería de Confiabilidad e Inspección y Corrosión del Complejo Refinador Paraguaná (CRP), que está referido a la homologación de las mejores prácticas. Así, entre las causas que produjeron las fallas de las mencionadas juntas, se tiene la utilización de un inadecuado procedimiento de soldadura. Al respecto, el artículo 19 del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Hidrocarburos, señala que las personas que realicen las actividades a las cuales se refiere este Decreto Ley, deberán hacerlo en forma continua y eficiente, conforme a las normas aplicables y a las mejores prácticas científicas y técnicas disponibles sobre seguridad e higiene, protección ambiental, entre otras, más aún cuando se refiere a plantas de tecnología similar desarrollada por la empresa Universal Oil Products (UOP). En ese sentido, se tiene que las fugas de HF e isobutano representan un riesgo real para el medio ambiente y los trabajadores, además de acarrear la disminución de la producción hasta la paralización total de la planta, para efectuar mantenimiento correctivo por 44 días, situación corroborada por los informes “Trabajos Especiales de Reparación estado al 30 de mayo” y “Arranque de la unidad después de realizar trabajos especiales de reparación, Refinería El Palito unidad de Alquilación”. Es importante destacar, que de la revisión

y análisis efectuado por este Organismo Contralor a los informes antes citados, así como a la capacidad instalada diaria de la unidad de Alquiler y a la producción mensual real de la REP, se determinó una pérdida por diferimiento de producción de la mencionada unidad por Bs. 176.275,17 millones y, adicionalmente, se generó un gasto extraordinario en reparaciones por Bs. 9.556,62 millones, según el reporte de Planificación Financiera de los Planes, Programas y Proyectos de Mantenimiento de la REP para el año 2004, lo que resulta un total de Bs. 185.831,79 millones, vinculado con la ejecución de inadecuados procedimientos de trabajo, tales como las prácticas de soldaduras mencionadas.

De la inspección efectuada a la unidad de BTX de la planta Destilación y Especialidades, se constató que el equipo denominado cromatógrafo de benceno en ambiente identificado con el código 41AT-005, cuya función es detectar y alertar sobre la presencia de benceno en el ambiente por posibles fugas en la planta y así garantizar la protección adecuada de las instalaciones y de los trabajadores que en ella laboran, se encontraba fuera de servicio. Situación que se presenta no obstante que PDVSA mantiene como política corporativa, el control y minimización de los riesgos en las instalaciones. Al respecto, el artículo 783 del Decreto N° 1.564, por 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: 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. Se debe señalar que desde la salida de servicio del citado equipo año 2003 a junio de 2006, habrían transcurrido al menos 3 años sin que la planta contara con un equipo de análisis, detección y alarma de benceno en el ambiente, el cual resulta esencial para la segura ejecución de los procesos por cuanto en caso de presentarse fuga de benceno en esta unidad y no contar con señales de detección y alarma temprana, acarrearía daños mayores a personas, instalaciones y al ambiente.

Se aplicó una encuesta a 12 trabajadores adscritos a la Gerencia de Mantenimiento, en la que se obtuvo como resultado el desconocimiento por la totalidad de los encuestados del Manual Proceso de Mantenimiento de Rutina Mantenimiento Correctivo (UCM SCM), así como de las mejores prácticas para la aplicación del mantenimiento correctivo señaladas en dicho manual; ahora bien, considerando a los manuales de normas y procedimientos como elementos esenciales del control interno, debe señalarse que su desconocimiento o inaplicabilidad constituyen debilidades que no permiten el efectivo funcionamiento y/o cumplimiento del mismo, así como de las operaciones, lo cual inobserva el contenido de los artículos 39 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 8 de las NGCI, que señalan el deber de máximas autoridades jerárquicas de cada organismo o entidad, así como de los gerentes y/o autoridades administrativas de cada sección o departamento, de vigilar el cumplimiento de los planes y políticas sobre las actividades realizadas así como de establecer, mantener y perfeccionar el sistema de control interno, y en general vigilar su efectivo funcionamiento, esta situación obedece a la innumerable cantidad de normas contenidas en el SAP de PDVSA, y a lo inaccesible de esta información a gran parte del personal operario en razón del desconocimiento del manejo de dicho sistema; lo que aumenta así los riesgos de incurrir en prácticas indebidas y riesgosas por desconocimiento en las labores de mantenimiento por dicho personal.

Conclusiones

De la evaluación efectuada se evidenciaron diferencias en los montos de ejecución, así como la sola imputación en los registros presupuestarios de Bs. 51.198,00 millones, a la unidad de Alquiler, no obstante, se realizaron trabajos en otras unidades. De igual modo se constataron diferencias por Bs. 3.305,67 millones, en la sumatoria de las categorías labor, contratos y materiales, que resultaron en la presentación de un monto de Bs. 48.058,00 millones, siendo el correcto de Bs. 51.363,67 millones.

Se detectaron fallas de mantenimiento tales como: emisión de chispas en la zona de los alabes del expansor, corrosión externa en las tuberías y fuga de aceite de lubricación en el mecanismo del acople del compresor de gas húmedo y ausencia de aislamiento térmico. Asimismo se verificó la inoperatividad del Módulo PM, contenido en el SAP, de la Unidad de PTR y del cromatógrafo de benceno en ambiente. Aunado a ello, se constató la aplicación de un inapropiado procedimiento de soldadura en las tuberías de la unidad de Alquilación durante la parada de planta 2003-2004, y la posterior paralización de la planta por 44 días para efectuar mantenimiento correctivo; lo que generó un gasto extraordinario en reparaciones más pérdida por diferimiento de producción por monto que asciende a Bs. 185.831,79 millones. Finalmente, se determinó el desconocimiento del Manual Proceso de Mantenimiento de Rutina Mantenimiento Correctivo (UCM SCM), así como de las mejores prácticas para la aplicación del mantenimiento correctivo señaladas en dicho manual.

Recomendaciones

La Junta Directiva de PDVSA Petróleo, S.A. y la Gerencia General de la Refinería El Palito deben:

- Diseñar y establecer mecanismos de control interno idóneos que garanticen que los recursos destinados en inversión y a gastos de mantenimiento en la REP, se asignen y ejecuten de manera planificada, y se encausen a los fines y objetivos previstos.
- Reactivar el Módulo PM, contenido en el SAP, a objeto de garantizar la ejecución de una adecuada planificación, control y seguimiento de las actividades de mantenimiento.
- Implantar una gestión permanente de conservación y mantenimiento que incluya aspectos relacionados con la planificación, programación y control en la REP, además de la implementación de mecanismos efectivos de supervisión a las instalaciones y equipos que la conforman, a los fines de garantizar la operatividad de los mismos y la maximización de la vida útil de la maquinaria.
- Iniciar las acciones tendentes a reparar y poner en funcionamiento el intercambiador de calor N° E-2001, a objeto de reactivar la unidad de PTR, con la

finalidad de producir nuevamente nafta reformada e H2.

- Implementar mecanismos de supervisión y control que permitan constatar que los procedimientos de mantenimiento correctivo preventivo y predictivo aplicados a las plantas y equipos, se ajusten a la normativa vigente y a las mejores prácticas aprobadas por la empresa para tales procedimientos; ello con el objeto de minimizar los riesgos de ocurrencia de fallas en los equipos, así como garantizar la continuidad operativa de los mismos.
- Instalar y poner en funcionamiento, perentoriamente, el cromatógrafo de benceno en ambiente en la unidad de BTX, a objeto de garantizar la protección adecuada a las instalaciones y los trabajadores que en ella laboran.
- Implementar acciones dirigidas a hacer del conocimiento y uso habitual por parte del personal operario y de mantenimiento, de los manuales de normas y procedimientos contenidos en el SAP.

PETROQUÍMICA DE VENEZUELA, S.A. (PEQUIVEN)

ADQUISICIÓN DE BIENES; CONTRATACIÓN
Y EJECUCIÓN DE OBRAS

Petroquímica de Venezuela, S.A. (PEQUIVEN) es una empresa del Estado venezolano, que tiene por objeto el ejercicio de actividades vinculadas con la industria petroquímica, carboquímica, similares y afines, así como la comercialización nacional e internacional de los productos de las referidas industrias. Actualmente, la orientación estratégica de la empresa, así como su prenombrada misión, visión y otros elementos, están siendo modificados para responder a las líneas generales del Estado, las cuales se inscriben en un modelo social de derecho, el cual prioriza lo social y enfoca sobre su desarrollo económico, social, cultural y productivo, en beneficio de las comunidades (desarrollo endógeno).

El Núcleo de Desarrollo Endógeno Campo Industrial Ana María Campos (NUDECIAMCA), se encuentra ubicado en el municipio Miranda del estado Zulia (Costa Oriental del Lago), específicamente en un lote de terreno de aproximadamente 20 hectáreas, dentro de la zona

de seguridad y defensa del Complejo Petroquímico El Tablazo, adecuado y parcelado para la instalación de 27 empresas de producción social (EPS). En cuanto a los planes y proyectos previstos a realizar en el NUDECIAMCA, se tiene planteada en una primera fase, la construcción de 4 galpones de aproximadamente 1.250 metros cuadrados (m²) cada uno, para ser utilizados en la instalación de 4 fábricas de transformación - aguas debajo- de derivados de polímeros (jeringas, sacos de rafia, tanques y paletas plásticas); lo que a su vez incluye, la provisión y dotación de servicios internos como son: iluminación, construcción de instalaciones sanitarias, de un área industrial para la transformación de polímeros, de un depósito y oficinas (mezanina), servicios de electricidad, agua potable, sistemas contra incendio y de aguas servidas.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación se circunscribió a la evaluación de las transacciones efectuadas por PEQUIVEN, en la creación y fomento del NUDECIAMCA, con la finalidad de determinar la sinceridad y razonabilidad de los aportes otorgados y su correcta ejecución, durante el período enero de 2005 a octubre de 2006; todo ello, mediante el análisis de documentos y visitas de inspección, a una muestra selectiva de las operaciones relacionadas con el otorgamiento y aplicación de los recursos, la selección y contratación de las empresas, la ejecución de la inversión y la operatividad de los bienes adquiridos.

Observaciones relevantes

Los contratos suscritos por PEQUIVEN con las contratistas para la adquisición de bienes, ejecución de obras o prestación de servicios durante el desarrollo del proyecto NUDECIAMCA, fueron otorgados mediante adjudicación directa, procedimiento excepcional previsto en la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario del 13-11-2001), aún cuando los montos de dichas contrataciones superaban las 11.000 unidades tributarias (UT) para la adquisición de bienes y las 25.000 UT en el caso de contratación de obras y servicios previstos en la mencionada Ley, siendo el valor de la UT para el

año 2006 de Bs. 33.600,00 (Gaceta Oficial N° 38.350 de fecha 04-01-2006), por lo que dichas negociaciones, conforme al monto equivalente de las transacciones, encuadraban en los supuestos de aplicación del procedimiento de licitación general, establecido en el artículo 61, numerales 1 y 2 de la Ley de Licitaciones, que señala: que debe procederse por Licitación General o Licitación Anunciada Internacionalmente, en el caso de adquisición de bienes o contratación de servicios, si el contrato a ser otorgado es por un monto estimado superior a 11.000 UT, y en el caso de construcción de obras, si el contrato a ser otorgado es por un monto estimado o superior a 25.000 UT. Lo que se origina por una serie de fallas vinculadas con la planificación y ejecución de la inversión por la empresa petroquímica, además de debilidades en los sistemas de control administrativo y legal, los cuales carecen de mecanismos que les permitan detectar oportunamente las desviaciones, y por ende acatar los principios de economía, transparencia, igualdad, eficiencia, eficacia y prontitud, a cuyo cumplimiento están sujetas diversas sociedades o empresas del estado.

No se localizó ni fue suministrada la fianza de fiel cumplimiento que debió suscribir una contratista, previo a la firma del contrato con PEQUIVEN, ni se evidenciaron en los comprobantes de pago emitidos a favor de ésta, las retenciones que debió realizar la empresa estatal por ese concepto. Asimismo, aun cuando 4 empresas, presentaron las fianzas de fiel cumplimiento, las mismas fueron suscritas en fecha posteriores a la negociación de las citadas contratistas con la empresa petroquímica. Al respecto, se tiene que los artículos 36 y 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, establecen el deber de las máximas autoridades de los entes, de garantizar mediante el establecimiento y aplicación de mecanismos de control interno, 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 aseguren que se hayan previsto las garantías necesarias y suficientes para responder por las obligaciones que ha de asumir el contratista, criterio este que se concatena con el numeral 4.11.16 (sobre las fianzas) del Manual de Normas

de Control Interno sobre un Modelo Genérico de la Administración Central y Descentralizada Funcionalmente (MNCIMGACDF), Gaceta Oficial N° 38.282 del 28-09-2005, que señala que la respectiva unidad administradora será responsable de verificar la presentación oportuna por parte de los contratistas, de la fianza de fiel cumplimiento establecidas en el contrato. Tal situación se produce, principalmente, por debilidades en aplicación de adecuados mecanismos de control previo por los niveles administrativos responsables, a objeto de dar estricto cumplimiento a la normativa aplicable antes de proceder a la contratación por PEQUIVEN; lo que resulta en la celebración de una negociación riesgosa para el patrimonio público, por cuanto se contrató sin la previa obtención de garantías necesarias para la celebración de la transacción.

PEQUIVEN otorgó un anticipo a una empresa por Bs. 657,54 millones, no obstante, no se localizó ni fue suministrada a este Organismo Contralor, la respectiva fianza de anticipo que debió suscribir la empresa contratista a satisfacción de la empresa estatal. Aunado a ello, los convenios de suministro suscritos entre PEQUIVEN y la contratista, no contenían en el documento principal ni en los respectivos anexos, cláusula alguna que estipulara el otorgamiento de anticipos a las contratistas por la empresa petroquímica. A este respecto, el numeral 4.11.16 del MNCIMGACDF, en concordancia con el artículo 38 numeral 3 de la LOCGR-SNCF, establece que la respectiva unidad administradora será responsable de verificar la presentación oportuna por parte de los contratistas, de las fianzas (de fiel cumplimiento o anticipo), establecidas en el contrato. Lo que refuerza lo señalado por este Órgano Superior de Control, en cuanto a que la empresa carece de mecanismos de control previo específicamente en materia de contrataciones, que permitan verificar el cumplimiento de los requisitos para garantizar la recuperación por parte de PEQUIVEN de los montos entregados como anticipos a contratistas, conforme lo prevé la normativa legal y sublegal aplicable; situación que coloca en desventaja jurídica a la empresa pública en caso de incumplimiento por parte de la contratista.

En la inspección realizada el fecha 20-10-2006 a las instalaciones del NUDECIA MCA, se constató que se encontraban en proceso de ejecución las obras relacionadas con

la infraestructura y servicios eléctricos de los 4 galpones destinados a la fabricación de jeringas, sacos de rafia, esativas y rotomoldeo, no obstante, la fecha prevista para la terminación de los trabajos era el 14-07-2006, conforme la cláusula segunda contenida en el contrato suscrito con la empresa, que estipula que la contratista ejecutará la obra en un plazo de un mes calendario contado a partir de la firma del acta de inicio de la obra; documento que efectivamente se suscribió en fecha 14-06-2006; lo que refleja un retraso de 69 días hábiles en la ejecución de dichos trabajos. Lo anterior se debe a debilidades en la planificación y control del referido proyecto, lo que a su vez conlleva la postergación en la consecución de los objetivos del proyecto de desarrollo endógeno adelantado por la petroquímica, así como el principio autogestionario y de desarrollo aguas abajo que se propende lograr en la comunidad organizada de dicho sector.

De las respuestas obtenidas en encuestas aplicadas a un total de 23 personas pertenecientes a 8 cooperativas, equivalentes al 8,58% del total de 268 cooperativistas, se determinó que el principal problema que confrontan los trabajadores pertenecientes a las cooperativas del galpón de jeringas, lo constituyen las constantes filtraciones de agua que percolan a través del piso y las paredes del área de la mezzanina del citado galpón, situación que fue corroborada por este máximo Organismo Contralor, durante visita de inspección realizada el 20-10-2006 a las instalaciones del galpón de jeringas. Al respecto, el artículo 783 del Decreto N° 1564, por 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, criterio que se complementa con el artículo 9 de la Ley Sobre Conservación y Mantenimiento de Obras e Instalaciones Públicas (Gaceta Oficial N° 33.257 del 03-07-1985), que 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. Estas filtraciones ocurren, por fallas en la construcción y el diseño del referido galpón, tales como: la instalación de un canal en el techo (parte interna), que resulta insuficiente para manejar el volumen de agua de lluvia, y al desnivel en el terreno sobre el que finalmente fue construido el galpón de jeringas, situación que compromete la integridad de la instalación y de los equipos y maquinarias; además, no se garantizan los adecuados niveles de seguridad industrial y de asepsia, que deben cumplirse para la fabricación de jeringas o cualquier equipo médico.

Conclusiones

Los procedimientos administrativos efectuados por PEQUIVEN para la creación y dotación del NUDECAMCA, no se ajustaron a los principios de eficiencia y transparencia que deben estar presentes en todas las operaciones realizadas por los distintos órganos y entes que conforman la Administración Pública Nacional. Asimismo, se evidenciaron fallas en la aplicación de los procedimientos de selección y contratación de las empresas contratistas por PEQUIVEN, toda vez que se constató la utilización casi exclusiva del procedimiento excepcional de adjudicación directa para la selección y posterior contratación de las empresas encargadas de la ejecución del proyecto NUDECAMCA, no obstante ser esta una modalidad de selección de carácter eminentemente excepcional, aplicable solo en casos de estricta coyuntura operacional en la empresa; aunado a ello, las transacciones conforme al monto de los contratos, encuadraban en cada caso en los supuestos de aplicación del procedimiento de licitación general previsto en la Ley de Licitaciones vigente. Finalmente, se constató que a la fecha de la presente actuación fiscal (20-10-2006), no se habían concluido las obras o proyectos de infraestructura y vialidad previstos a construirse en las instalaciones del Complejo Petroquímico El Tablazo, con motivo de la efectiva creación y puesta en funcionamiento del NUDECAMCA; lo que representa un retraso en la ejecución de dicho proyecto con respecto de la fecha inicial prevista por la empresa para la conclusión de las obras; todo ello causado principalmente por fallas en la planificación y control de la ejecución del proyecto efectuadas por PEQUIVEN.

Recomendaciones

La Junta Directiva de PEQUIVEN y la Gerencia Corporativa de Desarrollo Endógeno deben:

- Implementar mecanismos de control interno en materia de selección, contratación y ejecución de obras, a objeto de garantizar los intereses públicos dispuestos en las negociaciones por la empresa estatal, así como de restringir la aplicación del procedimiento excepcional de adjudicación directa, sólo a las circunstancias y supuestos expresamente previstos en las citadas normas.
- Implementar mecanismos de supervisión y control a la ejecución de las obras relacionadas a los proyectos de desarrollo endógeno que actualmente adelanta PEQUIVEN, con el propósito de garantizar la efectiva y eficiente ejecución de los trabajos y su cumplimiento en los lapsos previstos.
- Implementar como práctica administrativa dentro de la empresa, la utilización de mecanismos e instrumentos idóneos de planificación que permitan, entre otras, la incorporación de ajustes y acciones correctivas oportunas y necesarias, para el cumplimiento de las metas previstas, a objeto de garantizar que los recursos destinados a la consecución de los citados proyectos de desarrollo endógeno, se encausen a los fines y objetivos previstos por la empresa.

PETROQUÍMICA DE VENEZUELA, S.A. (PEQUIVEN)

ASIGNACIÓN DE RECURSOS PRESUPUESTARIOS,
ECONÓMICOS Y FINANCIEROS

Petroquímica de Venezuela, S.A. (PEQUIVEN) es una empresa del Estado venezolano constituida en fecha 01-12-1977, siendo la última modificación del documento estatutario de fecha 20-02-2006.

La prenombrada sociedad tiene por objeto el ejercicio de actividades en las industrias petroquímica, carboquímica, similares y afines, así como la comercialización nacional e internacional de los productos de las referidas industrias.

El capital social de PEQUIVEN asciende a Bs. 999.745,07 millones, representado por 999.744 acciones nominativas

con un valor de Bs. 1,00 millón cada una y dos acciones nominativas con valores de Bs. 709.254,00 y Bs. 367.024,00 respectivamente, suscritas y pagadas por la República Bolivariana de Venezuela, único accionista.

Para la realización de sus actividades de producción y operaciones comerciales, PEQUIVEN se encuentra organizada en unidades producción, a saber Unidad de Producción Olefinas y Plásticos, Unidad de Producción Fertilizantes y Unidad de Producción Productos Industriales.

El Complejo Petroquímico El Tablazo está organizado operativamente por tres líneas de productos a saber, poli olefinas, cloro-policloruro de vinilo (PVC) y urea-fertilizantes. La gestión y responsabilidad operacional del Complejo Petroquímico El Tablazo radica en su Gerencia General.

Los presupuestos de operaciones revisados y aprobados al Complejo Petroquímico El Tablazo para los ejercicios económicos financieros 2002 al 2005, fueron por Bs. 317.298,00 millones, Bs. 838.711,00 millones, Bs. 1.782.589,00 millones y Bs. 2.482.000,00 millones, respectivamente. Las asignaciones presupuestarias correspondientes a gastos de mantenimiento de las plantas y equipos del precitado complejo, hasta el período 16, fueron por Bs. 39.881,00 millones, Bs. 41.192,00 millones, Bs. 53.678,00 millones y Bs. 76.736,00 millones respectivamente, las cuales representan 12,57%, 4,91%, 3,01% y 3,09% respecto a los presupuestos revisados aprobados.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se circunscribió a evaluar en una muestra selectiva de instalaciones y equipos pertenecientes a la cadena de clorovinilos, las inversiones realizadas por PEQUIVEN, vinculadas con las actividades de mantenimiento y reparación de plantas y equipos en ese complejo, durante el período comprendido del año 2002 al 2005 y tuvo como objetivos específicos verificar que PEQUIVEN asignara recursos presupuestarios, económicos y financieros a las actividades de mantenimiento y reparación de plantas y equipos en el Complejo Petroquímico El Tablazo, así como su adecuada utilización; verificar que el Complejo Petroquímico El

Tablazo, cuente con manuales de normas y procedimientos que garanticen la adecuada operación de los equipos sujetos a mantenimiento, que estos sean de conocimiento y de uso obligatorio por el personal operativo; verificar que las instalaciones del Complejo Petroquímico El Tablazo presenten adecuados niveles de mantenimiento.

Observaciones relevantes

De la comparación realizada a los presupuestos de gastos de mantenimiento para los ejercicios económicos financieros 2002 al 2005, hasta el período 16, por Bs. 39.881,00 millones, Bs. 41.192,00 millones, Bs. 53.678,00 millones y Bs. 76.736,00 millones respectivamente, con su ejecución por Bs. 48.910,00 millones, Bs. 28.965,00 millones, Bs. 43.314,00 millones y Bs. 62.883,00 millones respectivamente, se determinaron significativas desviaciones en su ejecución, en razón de que para el año 2002, el presupuesto presentó una sobre ejecución del 22,64%, es decir Bs. 9.029,00 millones; mientras que para los ejercicios 2003, 2004 y 2005, presentaron sub ejecuciones por Bs. 12.227,00 millones (29,68%), Bs. 10.364,00 millones (19,31%) y Bs. 13.853,00 millones (18,05%), respectivamente, lo que evidencia debilidades en el proceso de planificación del complejo durante los citados ejercicios económicos financieros, situación que no se ajusta a lo señalado en los artículos 12 y 16 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), gacetas oficiales Nros. 37.029, 37.606 y 37.978 de fechas 05-09-2000, 09-01-2003 y 13-07-2004, respectivamente, los cuales señalan que los presupuestos públicos comprenderán todos los ingresos y todos los gastos para el correspondiente ejercicio económico financiero y que esos presupuestos deben mostrar equilibrio entre el total de las cantidades autorizadas para gastos y aplicaciones financieras y el total de las cantidades estimadas como ingresos y fuentes financieras. Por su parte, los artículos 16 y 17 de Normas Generales de Control Interno (NGCI), dictadas por la Contraloría General de la República (Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-1997), señalan que la planificación debe ser una actividad permanente y que los planes, programas y proyectos de un organismo deben formularse con base en estudios y diagnósticos actualizados. Dicha situación obedeció, a una inadecuada planificación de los recursos

para los citados ejercicios económicos financieros, lo que trajo como consecuencia, distorsiones en los presupuestos aprobados para atender las labores de mantenimiento en el Complejo Petroquímico El Tablazo, las cuales limitan las operaciones en el citado Complejo, particularmente las vinculadas con la gestión de mantenimiento.

Los manuales de normas y procedimientos sobre las actividades de mantenimiento de las instalaciones y equipos del Complejo Petroquímico El Tablazo, se encontraban implantados en el módulo de la Gerencia de Mantenimiento contenido en el SAP (Sistemas, Aplicaciones y Productos) y son del conocimiento del personal responsable de las operaciones de cada una de las plantas, no obstante, fueron aprobados por el Gerente de Mantenimiento, según consta al pie de página de los referidos instrumentos, nivel de organización que no posee la competencia para aprobar normas y procedimientos, por cuanto dicha competencia está atribuida al Comité Ejecutivo de PEQUIVEN. En este sentido, el artículo 23 numeral 23.2 de los Estatutos Sociales de la empresa, establece, entre otras facultades y atribuciones del Comité Ejecutivo de PEQUIVEN (...) “Dictar los reglamentos, manuales de normas y procedimientos internos y de actividad financiera, con respecto a la organización administrativa de la Compañía”. Adicionalmente, este Organismo Contralor advierte que la precitada norma interna colide con el artículo 22 de las NGCI, el cual señala que los manuales técnicos y de procedimientos deben ser aprobados por las máximas autoridades jerárquicas de los organismos y entidades, lo cual limita la potestad que debe tener la Junta Directiva, como máxima autoridad jerárquica, de organizar, mantener y establecer un sistema de control interno, adecuado a la naturaleza y fines del ente.

En inspección realizada en fechas 30 y 31 de mayo de 2006 a una muestra selectiva de instalaciones pertenecientes a la cadena de cloro vinilos, se observó corrosión externa y daños en los aislantes de varias tuberías de las plantas; en la planta de monocloruro de vinilos (MVC) se constató la existencia de un tanque identificado con el N° T-811, utilizado para almacenamiento de dicloruro de etileno (EDC), fluido altamente tóxico y corrosivo, cuyas paredes se encontraban deformadas y; en la planta de cloro soda se evidenció hundimiento del piso del área donde se

encuentran los tanques utilizados para almacenar soda cáustica. Adicionalmente, se verificó que no hubo producciones de cloro, soda cáustica, fertilizantes y materias primas para la fabricación de plásticos y alcoholes. Tales situaciones, según el reporte de indicadores de gestión del Complejo Petroquímico El Tablazo, se debieron a fallas en los equipos y problemas operacionales ocurridos en las diferentes plantas, lo cual aunado al hecho que no se han intervenido las tuberías a los fines de corregir la corrosión externa y reparar/reemplazar los aislamientos térmicos y la pintura de las tuberías, evidencia la insuficiencia en los mantenimientos realizados durante esos periodos. Al respecto, el artículo 9 de la Ley Sobre Conservación y Mantenimiento de Obras e Instalaciones Públicas (Gaceta Oficial N° 33.257 de fecha 03-07-1985), establece que es responsabilidad de los organismos públicos, entre los que se incluye a PEQUIVEN, realizar 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. Por su parte el artículo 783 del Reglamento sobre las Condiciones de Higiene y Seguridad en el Trabajo (Gaceta Oficial N° 1.631 Extraordinario de fecha 31-12-1973), establece el deber de mantener en condiciones seguras y buen funcionamiento todas las máquinas e instalaciones mecánicas que formen parte, o estén directamente relacionados con fábricas o establecimientos. La situación planteada trae como consecuencia que el deterioro de las citadas instalaciones y equipos atente contra la continuidad de las operaciones y que representen riesgos de fugas de gases o líquidos, que ocasionen daños al ambiente y a las personas.

Conclusiones

PEQUIVEN asignó recursos presupuestarios para atender los gastos de mantenimiento de las plantas y equipos del Complejo Petroquímico El Tablazo; sin embargo, tales asignaciones presentaron significativas desviaciones en su ejecución; los manuales de normas y procedimientos sobre las actividades de mantenimiento de las instalaciones y equipos del Complejo Petroquímico El Tablazo, se encontraban implantados en el módulo de la Gerencia de Mantenimiento contenido en el SAP y son del conocimiento del personal responsable de las operaciones de cada una de

las plantas, no obstante, fueron aprobados por el Gerente de Mantenimiento, nivel de organización que no posee la competencia para aprobar normas y procedimientos; en las áreas de las instalaciones visitadas, pertenecientes a la cadena de cloro vinilos, se observó corrosión externa y daños en los aislantes de varias tuberías de las plantas, asimismo, en la planta de MVC se constató la existencia de un tanque utilizado para almacenamiento de EDC, fluido altamente tóxico y corrosivo, cuyas paredes se encontraban deformadas, y en la planta de cloro soda se evidenció hundimiento del piso del área donde se encuentran los tanques utilizados para almacenar soda cáustica.

Recomendaciones

La Junta Directiva de PEQUIVEN debe:

- Implementar los mecanismos adecuados de control, para garantizar que los recursos destinados a las actividades de mantenimiento y reparación de plantas y equipos en el Complejo Petroquímico El Tablazo, se asignen y realicen de manera planificada y se encaucen hacia los fines y objetivos previstos.

- Realizar las gestiones pertinentes a los fines de aprobar los manuales de normas y procedimientos en materia de mantenimiento, aprobados por instancias distintas a la máxima autoridad, así como diseñar y aplicar mecanismos adecuados de seguimiento, para que las diferentes instancias gerenciales, sometan a la consideración y aprobación de la Junta Directiva, los proyectos de los referidos manuales de normas y procedimientos, lo cual le dará formalidad a los procesos, actividades y tareas contemplados en los mismos, conforme la normativa vigente sobre el particular.
- Realizar las acciones de mantenimiento necesarias en las instalaciones pertenecientes a la cadena de cloro vinilos, en la cual se observó corrosión externa y daños en los aislantes de varias tuberías de las plantas; en la planta de MVC, donde se constató la existencia de un tanque utilizado para almacenamiento de EDC, cuyas paredes se encontraban deformadas, y en la planta de cloro soda donde se evidenció el hundimiento del piso del área donde se encuentran los tanques utilizados para almacenar soda cáustica.