

DIRECCIÓN DE CONTROL DEL SECTOR SERVICIOS

INSTITUTO AUTÓNOMO DE FERROCARRILES DEL ESTADO (IAFE)

INVERSIONES

El IAFE, tiene personalidad jurídica, patrimonio propio e independiente, autonomía financiera, administrativa y organizativa y goza de las prerrogativas y privilegios otorgados a la República, asimismo se rige por normas de Derecho Público y por tanto está sujeto al control por parte de este Organismo de Control Fiscal sin menoscabo de las funciones que ejerce su Órgano de Control Fiscal Interno. Actualmente el Instituto está bajo la tutela del Ministerio del Poder Popular para la Infraestructura, entre los objetivos del Instituto, se encuentra el estudio, proyecto, construcción, desarrollo, ampliación, conservación, mantenimiento y explotación de los ferrocarriles de transporte público dentro del Sistema de Transporte Ferroviario Nacional (STFN), de acuerdo con las directrices y estrategias generales que establezca el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio del Poder Popular para la Infraestructura y lo dispuesto en su Ley Vigente. Dentro del ámbito de acción del IAFE y como parte de los objetivos y metas propuestos a mediano y largo plazo para la mejora del STFN, el Instituto está ejecutando el denominado “Plan de Desarrollo Ferroviario Nacional”, conformado por 5 ejes en atención al ordenamiento territorial del Estado, a saber: Occidental, Norte-Costero, Norte Llanero, Orinoco-apure y Oriental, el cual abarcará un período de 25 años aproximadamente.

Para la ejecución de los trabajos en etapa de preinversión pertenecientes al tramo San Juan de Los Morros-Dos Caminos-Calabozo-San Fernando de Apure, se asignó a través de FONDESPA la cantidad de US\$ 120,00 millones y de US\$ 85,00 millones para la ejecución del Tramo Chaguaramas Las Mercedes-Cabruta, ambos recursos provenientes de la Agenda Bolivariana 2005.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se circunscribió a evaluar selectivamente el proyecto de inversión del IAFE para el Sistema Ferroviario Nacional, en virtud de examinar la situación actual del STFN como elemento esencial en el desarrollo y modernización de un sistema masivo de transporte y comunicaciones, así como por la magnitud de los recursos manejados a tales fines. En este sentido, se seleccionaron los contratos suscritos con la República Italiana para la construcción de los Tramos Ferroviarios San Juan de los Morros-Dos Caminos-Calabozo-San Fernando de Apure, así como el Tramo Chaguaramas-Las Mercedes-Cabruta, a partir

del año 2001 hasta el año 2007, con el objeto de evaluar la legalidad y sinceridad de las operaciones financieras, presupuestarias y técnicas bajo las cuales se ejecutaron dichos contratos.

Observaciones relevantes

En relación con las previsiones y directrices contenidas en los Planes Operativos Anuales del IAFE, con ocasión de la ejecución de los Tramos San Juan de los Morros-Dos Caminos-Calabozo-San Fernando de Apure, y Chaguaramas-Las Mercedes-Cabruta, se observó que las metas no fueron programadas de forma independiente para cada uno de los tramos objetos de evaluación, en su lugar se definió la ejecución de los estudios de factibilidad técnico-económica-financiera y de ruta del eje Norte Llanero, en etapa de preinversión por un monto estimado de Bs.F. 65,57 millones. Posteriormente, con la aprobación de la “Agenda Bolivariana 2005”, mediante la cual se asignaron los recursos para los tramos en estudio, las metas del POA fueron modificadas, con la finalidad de incluir las especificaciones correspondientes y de forma separada para cada tramo. No obstante, no fueron remitidos a este Órgano Contralor, los soportes documentales que avalen la aprobación del POA considerado definitivo para el año 2006, el cual representa el insumo principal para evaluar las metas planteadas, con respecto a las efectivamente cumplidas por la entidad. Adicionalmente, no fue suministrado el informe de resultados o ejecución del POA 2006, formalmente presentado y aprobado por las instancias competentes del Instituto. Lo antes planteado, evidencia deficiencias de control interno inherentes a las actividades de planificación e inobservancia de lo establecido en el Principio de Funcionamiento Planificado y Control de la Gestión y los resultados, contenido en el artículo 18 de Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), Gaceta Oficial N° 37.305 del 17-10-2001, según el cual los órganos y entes de la Administración Pública se sujetarán a las políticas, estrategias, metas y objetivos que se establezcan en los respectivos planes, igualmente comprenderá el seguimiento de las actividades, así como la evaluación y control del desempeño institucional y de sus resultados. Vale señalar que los planes operativos constituyen herramientas dinámicas, que permiten orientar las acciones estratégicas para el logro de fines institucionales, por lo tanto, en la medida de que su formulación, ejecución y control se ajusten a los criterios técnicos establecidos, la información obtenida será mas veraz y oportuna, a los fines que interesa tanto a usuarios internos (toma de decisiones) como externos (órganos de control). En consecuencia, se limita la evaluación que corresponde ejercer a este Órgano Contralor, toda vez que no existen parámetros de

comparación confiables y se desconoce el resultado de la gestión cumplida con relación a los Proyectos del Sistema Ferroviario Nacional.

Los contratos correspondientes a los tramos objeto de evaluación se suscribieron sin contar con estudios e investigaciones de campo previos a la presentación de los proyectos para cada uno de los tramos, anteproyectos de rutas planteadas, estudios de impacto social, asociados con las poblaciones afectadas, estudios de factibilidad técnica, económica y financiera, cantidades de obras, costos estimados e ingeniería básica; los documentos suministrados por el IAFE, se corresponden a una ingeniería conceptual, referidos a criterios de diseño de puentes, viaductos, pontones, cajones y obras civiles, parámetros geométricos de la vía y criterios de diseño del trazado, así como aspectos de carácter geológicos, geotécnicos, hidrológicos e hidráulicos, ejecutándose el proyecto durante el desarrollo de la construcción del mismo, es decir que el tipo de contratación es Ingeniería, Procura y Construcción (IPC), sin considerar lo establecido en el artículo 2 de la Ley del Sistema de Transporte Ferroviario Nacional (LSTFN), Gaceta Oficial N° 37.313 de fecha 30-11-2001, que señala: que el Estado velará porque el desarrollo del STFN se realice bajo los principios de equilibrio territorial, social y económico, confiabilidad, eficiencia, calidad, solidaridad y transparencia, considerando entre otros el uso racional y eficiente de los recursos, el Plan Nacional de Desarrollo Territorial, la preservación del medio ambiente y la calidad de servicio requerida; así como lo indicado en el numeral 3 del Acuerdo firmado entre los Gobiernos de la República Italiana y de la República Bolivariana de Venezuela, para impulsar el Plan Ferroviario Nacional en ambos tramos, el cual señala que “El Grupo de Empresas Italianas entregará para su revisión y aprobación por parte del ente ejecutor, en el lapso de una (1) semana a partir de la fecha de suscripción de este instrumento (29-11-2005), como requisito previo para consolidar la intención del presente documento, la Ingeniería Básica, plan de vías, cantidades de obras y costos del tramo...”. De lo expuesto anteriormente, se denota la falta de planificación como función fundamental dentro de los procesos administrativos de la Institución, para la elaboración del proyecto de ingeniería básica de cada uno de los tramos por parte del IAFE, ocasionada por la premura mediante la cual se adjudicaron los contratos; lo que trajo como consecuencia que se suscribieran los contratos con información solamente conceptual, sin la suficiente información de campo que sirviera de marco de referencia para obtener las cantidades de obra con la precisión requerida y optimizar el trazado que componen cada tramo ferroviario, longitud de túneles, viaductos, obras civiles y obras de arte, eliminar posibles desviaciones, desconociéndose el precio final del proyecto y de las obras a ejecutar, que garanticen la calidad, sinceridad y homogeneidad del sistema.

No se evidenció la designación de los ingenieros inspectores responsables de la ejecución de los proyectos, dentro de 8 días hábiles siguientes a la suscripción de los contratos relacionados con los tramos en estudio, cuyas actas de inicio son de fecha 19-06-2006, habiendo transcurriendo 11 meses desde el inicio de las actividades hasta la fecha de esta actuación fiscal, no obstante de lo previsto en la Cláusula 53 de los contratos identificados con los Nros. CJ-2006-002-1 y CJ-2006-001-1. Asimismo, el artículo 8 de la LSTFN señala que el órgano ejecutor de la política ferroviaria nacional será el IAFE y tendrá a su cargo la supervisión, fiscalización y control del STFN. Situación que evidencia debilidades en el seguimiento y control que dicho Instituto debe llevar en relación con los contratos suscritos y su supervisión, por cuanto limita la evaluación de los mismos por la ausencia del personal requerido, y no permite un control eficaz, al no poder verificar si el IAFE cumplió con las normativas técnicas, legales y sublegales establecidas para este tipo de contratos, ni velar por la buena ejecución de las obras.

Los contratos Nros. CJ-2006-002-1 y CJ-2006-001-1 se suscribieron en fechas: 01-06-2006 y 02-06-2006, respectivamente, sin evidenciarse documento que defina la poligonal de cada una de las áreas afectadas para cada tramo, ni su publicación en Gaceta Oficial, motivado a que el procedimiento utilizado por el IAFE, para elaborar la poligonal de afectación, es desarrollado en función del avance de los estudios de impacto ambiental. Para el momento de la actuación, la Gerencia de Derecho de Vía del IAFE aún no había formalizado ningún instrumento jurídico relacionado con el polígono de afectación de cada uno de los tramos, no obstante lo establecido en el artículo 26 de la Ley del Sistema de Transporte Ferroviario Nacional el cual establece que la autorización para la tramitación de la servidumbre será declarada por Resolución del Instituto Autónomo de Ferrocarriles del Estado que se publicará en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, y en la misma se indicará el inmueble objeto de la servidumbre, las zonas y grados de afectación, la identificación del titular de la servidumbre, así como todos los demás datos que señale el Reglamento de la citada Ley. Situación que trae como consecuencia que no se tenga definida con precisión la delimitación de las áreas a ser afectadas de cada tramo ferroviario incidiendo en el costo final del proyecto.

Se observó que en el expediente correspondiente al contrato para la ejecución del tramo Chaguaramas-Las Mercedes-Cabruta, perteneciente a los ejes Norte Llanero y Orinoco Apure, se presenta como última estación de destino Caicara y no Cabruta, de conformidad con la aprobación del programa complementario suscrito en fecha de fecha 06-04-2006 y publicado en Gaceta Oficial N° 38.598 del 05-01-2007. La situación antes expuesta, trae

como consecuencia que la ejecución de las obras de ingeniería hasta la estación Caicara, no cuenten con el nivel autorizador necesario para revestirlas de legalidad, por cuanto se estaría realizando al margen de las previsiones contractuales y de la Ley Aprobatoria del Programa Complementario al Acuerdo Marco de Cooperación Económica, Industrial, de Infraestructura y para el Desarrollo entre el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y el Gobierno de la República Italiana, suscrita en fecha 06-04-2006.

Conclusión

El Instituto no presentó el informe de resultados del Plan Operativo 2006, por consiguiente no fue posible establecer la relación de cumplimiento y eficiencia de las metas previstas, así como su vinculación con los recursos asignados y efectivamente utilizados para acometerlas. El IAFE suscribió los contratos de obras Nros. CJ-2006-002-1 y CJ-2006-001-1, sin contar con estudios e investigaciones de campo, previos a la presentación de los proyectos para cada uno de los tramos, costos estimados, ingeniería básica e ingeniería de detalle, asimismo falta del documento que defina la poligonal de cada una de las áreas afectadas en cada uno de los tramos ferroviarios, evidenciándose debilidades en el seguimiento y control que el Instituto debe llevar en relación a los contratos suscritos, así como falta de supervisión por la ausencia del personal requerido en la ejecución de las obras. Por otra parte, el enlace ferroviario Cabruta- Caicara, correspondiente al trazado de la vía del proyecto ferroviario Chaguaramas-Las Mercedes-Cabruta, no ha sido incorporado su intercepción con el diseño del enlace del eje del tercer puente sobre el río Orinoco.

Recomendaciones

Se exhorta a las Máximas autoridades del IAFE aplicar las medidas pertinentes a los fines de:

- Dar cumplimiento a las metas y objetivos propuestos en los Planes Operativos, en condición de eficiencia y eficacia, así como elaborar y presentar oportunamente ante las autoridades correspondientes, el Informe de Resultados de la gestión operativa y administrativa cumplida por el Instituto.
- Instar a la empresa contratista la elaboración del Proyecto de Ingeniería Básica y de detalle, así como definir el trazado definitivo que permita obtener el costo de la obra, a fin de optimizar las soluciones de los diferentes sistemas que integran cada tramo ferroviario.
- Abocarse a la supervisión y control en cumplimiento con las normativas técnicas, legales y sublegales establecidas en cada uno de los contratos de obras y velar por la buena ejecución de las mismas, a fin de culminar las obras y garantizar un sistema de transporte

ferroviario que contribuya a impulsar el desarrollo social y económico de la región sur de país.

- El Instituto deberá planificar y realizar las obras correspondientes a los Tramos Ferroviarios, atendiendo a la existencia de proyectos definidos en atención a las normas y procedimientos técnicos aplicables, a los fines de garantizar la suficiente información para determinar de manera precisa las cantidades de obras a ejecutar, trazado de cada Tramo, longitud de túneles, viaductos, obras civiles, obras de arte y costos, minimizando así las posibles desviaciones en la ejecución de los trabajos.