

N° C.C.:

N° NIS : 10801

PERIODO : 2014

N° INGRESO DPECC :



CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

AUDITORÍA DE PROYECTOS Y AMBIENTAL DP ORELLANA

DR8-DPO-APyA-0002-2014

GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO PARROQUIAL RURAL DAYUMA

INFORME GENERAL

EXAMEN ESPECIAL DE INGENIERÍA a: los procesos precontractuales, contractuales y de ejecución de varias obras, servicios para la ejecución de obras y consultorías del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural Dayuma; por el período comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2013.

TIPO DE EXAMEN :

EEI

PERIODO DESDE : 2010/01/01

HASTA : 2013/12/31

Orden de Trabajo : 0001-DR8-DPO-APyA-2014

Fecha O/T : 13/01/2014

GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PARROQUIAL RURAL DAYUMA

EXAMEN ESPECIAL DE INGENIERÍA a: los procesos precontractuales, contractuales y de ejecución de varias obras, servicios para la ejecución de obras y consultorías del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural Dayuma, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2013.

DELEGACIÓN PROVINCIAL DE ORELLANA

Francisco de Orellana - Ecuador

RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

SIGLAS	SIGNIFICADO
BEDE	Banco del Estado del Ecuador.
f'c	Resistencia a la compresión del hormigón.
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado.
GADPRD	Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural Dayuma.
Galvalume	Plancha de acero revestida con aleación de aluminio y zinc.
Glb.	Global
H.S.	Hormigón simple.
H.C.	Hormigón ciclópeo.
INCOP	Instituto Nacional de Contratación Pública.
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
IR	Impuesto a la renta.
IVA	Impuesto al valor agregado.
kg	Kilogramo.
kg/cm ²	Kilogramo por cada centímetro cuadrado.
LOSNCP	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.
m	Metro.
m ²	Metro cuadrado.
m ³	Metro cúbico.
mm	Milímetro.
PAC	Plan Anual de Contratación.
RGLOSNC	Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.
SERCOP	Servicio Nacional de Contratación Pública.
SOAT	Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito.
SRI	Servicio de Rentas Internas.
SUIA	Sistema Único de Información Ambiental.
u	Unidad.
USD	Dólares de los Estados Unidos de Norte América.

ÍNDICE

Contenido	Página
Carta de presentación.	
CAPÍTULO I: INFORMACIÓN INTRODUCTORIA	
Motivo del examen.....	2
Objetivos del examen.....	2
Alcance del examen.....	3
Limitación al alcance.....	4
Base legal.....	5
Estructura orgánica.....	5
Objetivos de la entidad.....	5
Monto de recursos examinados.....	6
Información de los proyectos.....	6
CAPÍTULO II: RESULTADOS DEL EXAMEN	
Seguimiento al cumplimiento de recomendaciones.	9
Construcción de proyectos sin licencia ambiental.	9
Contratos para la ejecución de obras no incluyeron cláusulas obligatorias.	12
Incumplimiento de cláusula contractual para el pago de planillas por avance de obra.	15
Órdenes de trabajo bajo la modalidad de costo más porcentaje no cumplieron el procedimiento normativo para su liquidación y pago.	18
Liquidación de contrato no contó con los documentos de respaldo auténticos.	23
Procesos de contratación publicados en el Portal www.compraspublicas.gob.ec contienen información relevante incompleta.	25
Calificación de ofertas en proceso de contratación LICO-GPRD-003-2012, omitió convalidación de errores de forma.	28
Diferencia entre los reajustes de precios pagados y los calculados.	37
Pago de costos indirectos a consultores.	43
Diferencia entre las cantidades de obra pagadas y las realmente ejecutadas.	50

Rubros ejecutados sin emplear la totalidad de materiales ofertados en los análisis de precios unitarios.	53
Consultoría para la elaboración del proyecto centro turístico y recreacional Dayuma.	60

ANEXOS

Anexo 1: Servidores relacionados.

Anexo 2: Datos referenciales de los contratos analizados.

Anexo 3: Avance de los contratos.

Anexo 4: Movimiento económico.

Anexo 5: Liquidación de plazos.

Anexo 6: Liquidación de reajustes de precios.

Anexo 7: Diferencia de cantidades de obra contrato 6.



[Handwritten signature]
17/09/2014

Ref: Informe aprobado el

Francisco de Orellana,

Señor/a
Presidente
Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural Dayuma
Dayuma.

De mi consideración:

La Contraloría General del Estado, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, efectuó el examen especial de ingeniería a los procesos precontractuales, contractuales y de ejecución de varias obras, servicios para la ejecución de obras y consultorías, del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural Dayuma, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2013.

Nuestra acción de control se efectuó de acuerdo con las Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Contraloría General del Estado. Estas normas requieren que el examen sea planificado y ejecutado para obtener certeza razonable de que la información y la documentación examinada no contienen exposiciones erróneas de carácter significativo, igualmente que las operaciones a las cuales corresponden, se hayan ejecutado de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, políticas y demás normas aplicables.

Debido a la naturaleza de la acción de control efectuada, los resultados se encuentran expresados en los comentarios, conclusiones y recomendaciones que constan en el presente informe.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, las recomendaciones deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio.

Atentamente,
Dios, Patria y Libertad,

[Handwritten signature]
Dr. José Rafael Santos Quezada
Delegado Provincial de Orellana

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial de ingeniería a los procesos precontractuales, contractuales y de ejecución de varias obras, servicios para la ejecución de obras y consultorías, del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural Dayuma, se realizó con cargo al plan operativo de control del año 2014, de Auditoría de Proyectos y Ambiental de la Delegación Provincial de Orellana, y, en cumplimiento a la orden de trabajo 0001-DR8-DPO-APyA-2014 de 13 de enero de 2014.

Objetivos del examen

Objetivos Generales

- Determinar si los volúmenes de obra, valores planillados y pagados por avance, liquidación y reajuste de precios corresponden a los ejecutados en los contratos de obras y consultorías, con relación a los términos de referencia.
- Verificar el cumplimiento de los proyectos, diseños, planos, especificaciones técnicas y precios unitarios, establecidos para ejecutar los contratos.
- Evaluar la validez técnica de las consultorías, así como el grado de cumplimiento de los términos de referencia establecidos en los pliegos.
- Verificar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y demás normativas aplicables a los procesos precontractuales, contractuales y de ejecución de las obras, servicios para la ejecución de obras, y de las consultorías.

Objetivos específicos

- Constatar si las obras y consultorías contratadas fueron publicadas en los PACs de la entidad.
- Verificar el cumplimiento de los pliegos obligatorios establecidos por el INCOP, actual SERCOP, para los procesos de contratación.
- Determinar si los anticipos y planillas se han cancelado en los plazos establecidos en los contratos.

J - DOS -

- Constatar si se ha efectuado la recepción provisional y/o definitiva de las obras y consultorías contratadas.
- Verificar la publicación de la información relevante de los procesos de contratación en el Portal de COMPRASPÚBLICAS.

Alcance del examen

En el presente examen especial de ingeniería a los procesos precontractuales, contractuales y de ejecución de varias obras, servicios para la ejecución de obras y consultorías, del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural Dayuma, se analizaron los siguientes contratos de obras, servicios para la ejecución de obras y consultorías, contratados por 7 091 886,10 USD, en el período comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2013, distribuidos así:

No.	Objeto del contrato	Monto contratado (USD)
1	Construcción de aceras, bordillos y adoquinado calle Rumiyacu, parroquia Dayuma del cantón Francisco de Orellana, provincia de Orellana	49 101,27
1.1	Contrato complementario al contrato 1.	3 384,90
2	Construcción de aceras, bordillos y adoquinado calle centro educativo, parroquia Dayuma del cantón Francisco de Orellana, provincia de Orellana	24 183,96
3	Instalación de la estructura de la cancha cubierta de la comunidad Miwaguno de la parroquia Dayuma	34 985,93
4	Construcción de baños públicos y cisterna en la cabecera parroquial Dayuma	23 069,01
5	Construcción 15 letrinas tipo para la Asociación Sin Fronteras en la comunidad Tiputini, parroquia Dayuma	36 780,90
6	Construcción de la casa comunal San Pedro de la parroquia Dayuma	65 665,57
7	Servicio de movimientos de tierra para la construcción de la casa comunal San Pedro de la parroquia Dayuma	13 667,16
8	Construcción de corrales de madera y adquisición de estacas para cerca para el proyecto de implementación del sistema silvo pastoriles en ganadería bovina y carne para la Asociación Sin Fronteras de la comunidad Tiputini parroquia Dayuma	19 733,25
9	Mantenimiento, pintura, reconstrucción de piso y batería sanitaria de la escuela Orillas del Tiputini, comunidad Patria Nueva parroquia Dayuma	11 000,65
10	Mantenimiento y pintura del centro educativo 12 de Febrero de la comunidad Rumipamba parroquia Dayuma	16 205,29
11	Construcción de una aula virtual de 6x9, 20 letrinas y obras complementarias, convenio de compensación social por PETROORIENTAL S.A. con la comunidad Huaorani Miwaguno de la parroquia Dayuma	64 955,80
12	Construcción del mejoramiento de la infraestructura educativa de la parroquia Dayuma	4 445 011,35
13	Construcción de bloque de 4 aulas, casa del maestro, batería sanitaria, cancha cubierta de uso múltiple, en la comuna Rio Tiputini (Nueva Frontera), parroquia Dayuma, cantón Francisco de Orellana, provincia de Orellana	370 004,01

-TRES-

Continúa en la siguiente página...

...viene de la página anterior

No.	Objeto del contrato	Monto contratado (USD)
14	Construcción de bloque de 6 aulas (3 pisos), batería sanitaria, cancha cubierta completa, casa del maestro, en el centro educativo Rafael Pullaguari, comunidad Rodrigo Borja, Santa Rosa, parroquia Dayuma, cantón Francisco de Orellana, provincia de Orellana	420 550,05
15	Construcción de cancha cubierta de uso múltiple, en la escuela CEPE, ubicada en la comunidad Tiputini en la parroquia Dayuma	185 829,48
16	Construcción de cancha de uso múltiple en el centro de educación básica intercultural bilingüe 12 de Febrero, ubicado en la comuna Rumipamba, perteneciente a la parroquia Dayuma, del cantón Francisco de Orellana, provincia de Orellana	246 070,68
17	Construcción de alcantarillado sanitario y pluvial de la parroquia Dayuma	789 240,06
18	Elaboración del proyecto de nombre centro turístico y recreacional Dayuma	12 850,00
19	Fiscalización para la construcción de obras en el centro educativo Nueva Frontera, ubicado en la comunidad Río Tiputini, parroquia Dayuma, cantón Francisco de Orellana, provincia de Orellana	14 905,00
20	Fiscalización para la construcción de alcantarillado sanitario y pluvial de la parroquia Dayuma, cantón Orellana, provincia de Orellana	31 952,10
21	Fiscalización para la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa (unidad educativa Eugenio Espejo - comunidad Los Reyes, unidad educativa 12 de Febrero - sector Rumipamba, escuela Sagrado Corazón de Jesús - comunidad Saar - Entsa, unidad educativa Panecillo) en la parroquia Dayuma	178 362,16
22	Fiscalización para la construcción de cancha cubierta de uso múltiple en la escuela CEPE, ubicada en la comunidad Tiputini, parroquia Dayuma, cantón Francisco de Orellana, provincia de Orellana	7 456,00
23	Fiscalización para la construcción de cancha de uso múltiple en el centro de educación básica intercultural bilingüe 12 de Febrero, ubicado en la comuna Rumipamba, perteneciente a la parroquia Dayuma, del cantón Francisco de Orellana, provincia de Orellana	10 000,00
24	Fiscalización para la construcción de bloque de seis aulas (3 pisos) - baterías sanitarias - cancha cubierta completa - casa del maestro, para el centro educativo Rafael Pullaguari, comunidad Rodrigo Borja, Santa Rosa, parroquia Dayuma, cantón Francisco de Orellana, provincia de Orellana	16 921,52
Total:		7 091 886,10

Limitación al alcance

No se efectuó la constatación física de la obra correspondiente a la construcción de aceras, bordillos y adoquinado calle centro educativo, ubicada en la cabecera parroquial de Dayuma, debido a que la obra se encontró intervenida producto de la construcción del mejoramiento de la infraestructura educativa de la parroquia, correspondiente a la unidad educativa Panecillo; obra ejecutada en forma integral por el Gobierno Parroquial de Dayuma.

Base legal

Con Acuerdo 1143 del Ministerio de Gobierno, se aprobó la ordenanza expedida el 16 de junio de 1990 por el Ilustre Consejo Cantonal de Francisco de Orellana, mediante el

 -CUATRO-

cual se creó la parroquia rural Dayuma; acuerdo publicado en el Registro Oficial 519 de 11 de septiembre de 1990.

Los Miembros de la Junta Parroquial Dayuma, en sesión extraordinaria de 12 de enero de 2011, resolvieron el cambio de razón social de la Junta Parroquial Dayuma a Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural Dayuma, perteneciente al cantón Francisco de Orellana, provincia de Orellana.

Estructura orgánica

La Estructura Orgánica del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural Dayuma está integrada por los siguientes procesos:

- Asamblea parroquial: Órgano de Participación Ciudadana y Control Social.
- Proceso gobernante: Junta Parroquial, Presidente.
- Proceso de asesoría: Asesoría Jurídica.
- Proceso habilitante de apoyo: Secretaría y Tesorería.
- Proceso agregador de valor: Obras Públicas y Proyectos.

En el período analizado la entidad no contó con Asesoría Jurídica.

Objetivos de la entidad

Según el Reglamento Orgánico Estructural por Procesos de la entidad, se establecen las siguientes objetivos estratégicos y competencias exclusivas:

1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.
2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.
3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.
4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.

 - eluco -

5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.
6. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.
7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, emitirán acuerdos y resoluciones.

Monto de recursos examinados

El monto de los recursos examinados en la presente acción de control es por 7 227 725,10 USD; contratos financiados con recursos provenientes del Presupuesto General del Estado, préstamo no reembolsable del Banco del Estado, y convenios de financiamiento para la ejecución de proyectos de compensación comunitaria por las actividades hidrocarburíferas que se desarrollan en la parroquia Dayuma. El total invertido en el período analizado fue de 7 769 633,89 USD conforme a las cédulas presupuestarias proporcionadas por la entidad.

Información de los proyectos

- **Descripción de los proyectos:** El Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural Dayuma contrató la ejecución de:

El proyecto de alcantarillado sanitario y pluvial constituidos por redes de tubería de PVC de diferentes diámetros, sumideros de calzada con rejillas de hierro fundido, pozos y cajas de revisión de hormigón, sistema complementado con tres plantas de tratamiento para las aguas residuales; baños públicos y cisterna de agua en hormigón armado; aceras, bordillos y adoquinado de dos tramos de las calles; todas éstas obras en la cabecera parroquial.

En las áreas rurales de la parroquia construyó letrinas unifamiliares con bloque de hormigón trabado, revestidas, pasteadas y pintadas; bloques de aulas incluidas las casas para los maestros y baterías sanitarias, en cuyas estructuras el elemento predominante fue el hormigón armado que conformó los plintos, cadenas,

 - 2875 -

columnas, vigas, losas de entrepiso y gradas de acceso; casa comunal en el sector de San Pedro y el aula virtual en la comunidad Huaorani Miwaguno, cuyas estructuras se conformaron por plintos, cadenas, columnas y vigas en hormigón armado, paredes de bloque y la cubierta en estructura metálica con planchas de galvalume; canchas cubiertas de uso múltiple con estructuras de acero, cubierta en galvalume y graderíos laterales en hormigón armado; y, corrales de madera para el proyecto silvopastoril de ganadería bovina y de carne para la Asociación Sin Fronteras.

En general las edificaciones se construyeron con paredes de mampostería de bloque, revestidas con mortero de arena cemento pasteado y pintado. El piso se elaboró a base de hormigón simple colocado sobre una capa de mejoramiento de material pétreo, que en algunos casos fue recubierto por cerámica. Las puertas se fabricaron en madera y aluminio, fijadas a las edificaciones a través de sus marcos, en tanto que las ventanas se fabricaron en aluminio y vidrio incluido una protección con varilla cuadrada de acero. Contaron además con instalación de redes eléctricas y sanitarias.

Contrató la consultoría para la elaboración del proyecto centro turístico y recreacional Dayuma a nivel de proyecto definitivo.

- **Datos referenciales de los contratos analizados:** En el anexo 2 se presentan los datos referenciales correspondientes a las fechas de suscripción, montos, plazos, valores y fechas de entrega de los anticipos de los contratos de obras y consultorías analizados.
- **Avance de los contratos:** En el anexo 3 se presenta el avance de los contratos analizados. En relación a los contratos de obras, en ocho de ellos las inversiones superaron el 100% del valor contratado, representando el 47,06% de los contratos.
- **Cumplimiento de planos y especificaciones técnicas:** En general los proyectos se ejecutaron cumpliendo razonablemente lo previsto en los planos y especificaciones técnicas. Las obras concluidas no presentaron fallas estructurales visibles y se encuentran al servicio de las comunidades beneficiarias.

 - SIETE -

- **Movimiento económico:** En el anexo 4 se presenta el resumen de los valores pagados por las obras y consultorías ejecutadas con las respectivas deducciones. En la columna otros descuentos constan el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a la Renta (IR).

En las inspecciones físicas realizadas conjuntamente con los Fiscalizadores y Contratistas, se estableció que las cantidades planilladas y pagadas por la entidad en los rubros contratados son razonablemente coincidentes con las ejecutadas, con excepción de dos contratos que constan en el segundo capítulo del informe.

- **Garantías:** Para garantizar el fiel cumplimiento de los contratos, así como los anticipos entregados, la institución aceptó pólizas de seguro incondicional e irrevocable de cobro inmediato, emitidas por compañías de seguros y entidades financieras establecidas en el país. Los contratos que no están recibidos definitivamente mantienen vigente la garantía de fiel cumplimiento del contrato.
- **Plazos:** En relación a los plazos establecidos en los contratos analizados consta en el anexo 5.
- **Administración y fiscalización:** La administración de los contratos tanto de obras como de consultorías se efectuó a través del Presidente del Gobierno Parroquial y por técnicos profesionales de la ingeniería pertenecientes a la entidad.

La fiscalización de las obras estuvo a cargo de profesionales pertenecientes a la entidad, con excepción de los contratos 1, en el cual actuó un profesional perteneciente al Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Orellana mediante un convenio de cooperación interinstitucional y, 12 al 17 en los cuales se contrataron consultores externos.

Servidores relacionados

Los servidores relacionados con los contratos analizados se detallan en el anexo 1.

 -OCHO-

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Seguimiento al cumplimiento de recomendaciones

No se realizó el seguimiento de recomendaciones, por cuanto no se han efectuado acciones de control anteriores por parte de la Contraloría General del Estado, que guarden relación y aplicación en la ejecución de los proyectos y consultorías analizados.

Construcción de proyectos sin licencia ambiental

La entidad en el período analizado, y en relación al alcance de la presente acción de control, ejecutó 17 proyectos de obras incluidos cinco de servicios para la ejecución de obras y mantenimientos, destacándose de entre ellos seis contratos de mayor importancia, contratados a través de procesos de cotización y licitación de obras, detallados a continuación:

Contrato No.	Objeto del contrato	Fecha de suscripción
12	Construcción del mejoramiento de la infraestructura educativa de la parroquia Dayuma	2012-08-17
13	Construcción de bloque de 4 aulas, casa del maestro, batería sanitaria, cancha cubierta de uso múltiple, en la comuna Río Tiputini (Nueva Frontera), parroquia Dayuma, cantón Francisco de Orellana, provincia de Orellana	2012-08-24
14	Construcción de bloque de 6 aulas (3 pisos), batería sanitaria, cancha cubierta completa, casa del maestro, en el Centro Educativo Rafael Pullaguari, comunidad Rodrigo Borja, Santa Rosa, parroquia Dayuma, cantón Francisco de Orellana, provincia de Orellana	2012-08-27
15	Construcción de cancha cubierta de uso múltiple, en la escuela CEPE, ubicada en la comunidad Tiputini en la parroquia Dayuma	2012-08-28
16	Construcción de cancha de uso múltiple en el Centro de Educación Básica Intercultural Bilingüe 12 de Febrero, ubicado en la comuna Rumipamba, perteneciente a la parroquia Dayuma, del cantón Francisco de Orellana, provincia de Orellana	2012-09-12
17	Construcción de alcantarillado sanitario y pluvial de la parroquia Dayuma	2012-10-08

Con oficio 016-GAPRD-2014 de 3 de febrero de 2014, el Presidente del GAD Parroquial Rural Dayuma, en el segundo párrafo del numeral 1 manifestó:

"... Los proyectos fueron elaborados por profesionales de la Junta Parroquial, en base a diseños, especificaciones y presupuestos de Referencia De (sic) los Gobiernos Seccionales del Cantón y la Provincia de Orellana, el cumplimiento de

J. NUSE -

la Normativa que exigen (sic) el TEXTO UNIFICADO DE LEGISLACIÓN AMBIENTAL SECUNDARIO (TULAS), no era un requerimiento solicitado para la aprobación de los proyectos por parte de las entidades que financiaban los proyectos, (sic) sin embargo (sic) siempre se aplicó un manejo ambiental responsable durante la ejecución de los mismos...”.

Respecto de los proyectos financiados con recursos no reembolsables del Banco del Estado, que totalizaron los 6 contratos citados, en el párrafo sexto del referido oficio, el Presidente expuso:

“... En fecha 23 de Abril de 2012, se aprueba el proyecto con informe No.2012-0788-SRQ-2398, en el mismo que se recomienda que previo al segundo desembolso hasta completar el 70%, la Junta Parroquial debía cumplir con ciertos requerimientos entre ellos, "Vialidad (sic) y Licencia Ambiental, según corresponda, otorgada por la autoridad ambiental", por lo que los técnicos del GADPR DAYUMA..., con acompañamiento y Asesoramiento (sic) de la ... funcionaría del BEDE experta en temas ambientales, inician la regulación de la ficha ambiental y el Plan de manejo ambiental de los Proyectos, regularización que debía realizarse a través del SUIA, mediante una plataforma que se regularizo (sic) en el Ministerio del Ambiente desde Febrero (sic) del 2012...”.

Lo expuesto por el Presidente evidenció que la entidad, previo al inicio de los procesos de contratación de seis obras de notable importancia, correspondientes a los contratos 12 al 17, no contó con las licencias o fichas ambientales y los respectivos planes de manejo ambiental, aprobados por el Ministerio del Ambiente.

El Presidente y el Director Técnico de Planificación y Obra Pública en funciones durante los períodos de gestión comprendidos entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2013, y el 3 de enero y el 31 de diciembre de 2012, respectivamente, inobservaron lo dispuesto en los artículos 19, 20 y 26 de la Codificación de la Ley de Gestión Ambiental.

El Director Técnico de Planificación y Obra Pública, autorizó el inicio de la ejecución de los contratos 12 al 17 analizados, sin que previamente se identifique la magnitud e importancia de los impactos ambientales que por su naturaleza generan daños, afectaciones o riesgos al medio ambiente y sin que se propongan los respectivos planes de manejo ambiental para prevenir y/o mitigar dichos impactos.

Al Presidente y al Director Técnico de Planificación y Obra Pública de la entidad, se realizó la comunicación provisional de resultados con oficio circular 015-DR8DPO-GPRD-JV-2014 de 26 de marzo de 2014, sin obtener respuesta.

 - Dis2 -

El Presidente y el Director Técnico de Planificación y Obra Pública, posterior a la lectura del borrador del informe, con comunicación de 7 de abril de 2014 manifestaron:

“... De la revisión de los 17 contratos, el único proceso que requería Licencia Ambiental por ser de categoría B, según la categorización emitida por el SUIA, era la construcción de alcantarillado sanitario y fluvial (sic) de la parroquia Dayuma, por lo que se vigiló que el contratista realice todas las actividades en observancia a la normativa ambiental vigente, a tal punto que el impacto ambiental fue mínimo por no decir ningún, ya que esta obra mejoró el manejo de los desechos sanitarios y de las aguas lluvias, contribuyendo al buen vivir de los habitantes de la parroquia. Igualmente en el contrato se previó la realización de remediación ambiental para mitigar los impactos ambientales del proyecto.- Debemos recalcar que en ninguno de los 16 proyectos restantes y en el comentado se generaron daños ambientales que motiven su mitigación... no consideramos justo y equitativo, que sin existir afectaciones al medio ambiente de la parroquia se pluralice todos los proyectos, que como indicamos de acuerdo a la normativa vigente no requería de éste.- EL BEDE, financista del proyecto, no realizó ningún reparo a la ejecución del proyecto y en ningún momento se inobservaron los artículos relacionados con la evaluación de impacto ambiental y del control ambiental...”.

Lo manifestado por el Presidente y el Director Técnico de Planificación y Obra Pública no modifica el criterio de auditoría, puesto que los proyectos de inversión públicos o privados que puedan causar impactos o riesgos ambientales, previo a su ejecución deben someterse a un proceso de licenciamiento ambiental. A las fechas de ejecución de los proyectos observados, correspondía al Ministerio del Ambiente o a la autoridad ambiental de aplicación responsable, emitir la categorización respectiva, y en base a ello, requerir la licencia o ficha ambiental con su respectivo plan de manejo ambiental, no siendo facultad de las entidades ejecutoras la categorización ambiental; además, conforme a la normativa ambiental vigente, la construcción de obras debe al menos contar con el certificado de registro ambiental otorgado por la autoridad ambiental competente.

Respecto a que no se generaron daños ambientales que motiven su mitigación y a la afirmación de que no existieron afectaciones al medio ambiente, es pertinente aclarar que los impactos ambientales son alteraciones positivas o negativas al medio ambiente, reversibles o irreversibles, provocadas directa o indirectamente por un proyecto o actividad en una área determinada, los cuales deben identificarse previamente a base de predicciones provenientes de estudios técnicos, que abarcan desde la prefactibilidad hasta el abandono o desmantelamiento del proyecto, obra o actividad pasando por las fases intermedias, siendo obligatorio previo a la ejecución de

 - OJCE -

un proyecto, establecer conforme a la normativa ambiental vigente, los requisitos, obligaciones y condiciones que el ejecutor debe cumplir para prevenir, mitigar o corregir los efectos que puedan afectar al medio ambiente.

Conclusión

El Presidente del GAD Parroquial Rural Dayuma autorizó al Director Técnico de Planificación y Obra Pública de la entidad, el inicio de los procesos de contratación de las obras y suscribió los contratos, sin contar con las licencias o fichas ambientales y los planes de manejo ambiental respectivos, conforme lo dispone en la parte pertinente la Codificación de la Ley de Gestión Ambiental, por lo que los proyectos se ejecutaron sin identificar la magnitud e importancia de los impactos ambientales que por su naturaleza generan daños, afectaciones o riesgos al medio ambiente y sin que se propongan los respectivos planes de manejo para prevenir y/o mitigar dichos impactos.

Recomendación

Al Presidente

1. Requerirá y supervisará a los Técnicos de Obras Públicas y Proyectos, que previo a la ejecución de las obras que por su naturaleza puedan afectar al medio ambiente, cuenten con el estudio de impacto ambiental, el plan de manejo y la licencia o ficha ambiental, según corresponda.

Contratos para la ejecución de obras no incluyeron cláusulas obligatorias

El Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural Dayuma contrató la ejecución de las siguientes obras y servicios:

Contrato No.	Objeto del contrato	Fecha de suscripción
1	Construcción de aceras, bordillos y adoquinado calle Rumiyacu, parroquia Dayuma del cantón Francisco de Orellana, provincia de Orellana	2010/04/23
5	Construcción 15 letrinas tipo para la Asociación Sin Fronteras en la comunidad Tiputini, parroquia Dayuma	2011/09/05
6	Construcción de la casa comunal San Pedro de la parroquia Dayuma	2011/10/12

Continúa en la siguiente página...

 - DCS -

...viene de la página anterior

Contrato No.	Objeto del contrato	Fecha de suscripción
7	Servicio de movimientos de tierra para la construcción de la casa comunal San Pedro de la parroquia Dayuma	2011/10/25
9	Mantenimiento, pintura, reconstrucción de piso y batería sanitaria de la escuela Orillas del Tiputini, comunidad Patria Nueva parroquia Dayuma	2012/01/31
10	Mantenimiento y pintura del centro educativo 12 de Febrero de la comunidad Rumipamba parroquia Dayuma	2012/01/31
11	Construcción de una aula virtual de 6x9, 20 letrinas y obras complementarias, convenio de compensación social por PETROORIENTAL S.A. con la comunidad Huaorani Miwaguno de la parroquia Dayuma	2012/04/23

Contratos en los cuales no se estipuló en forma explícita las cláusulas obligatorias de multas por retardo en la ejecución de las obligaciones contractuales, ni se especificó las funciones y deberes de los Administradores y Fiscalizadores de los contratos. En la cláusula de multas la información contenida no se encontró explícita, siendo únicamente un modelo de contrato tomado de los pliegos sin consignar los datos correspondientes para cada caso.

Errores manifiestos que no fueron detectados y notificados por las partes durante la ejecución de los contratos, a fin de que se enmienden mediante un contrato modificatorio.

El Presidente del GAD Parroquial Rural Dayuma en funciones durante el período de gestión comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2013, inobservó lo dispuesto en los artículos 70, 71 y 72 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y la Norma de Control Interno 100-01 control interno.

Debido a la inobservancia a disposiciones legales expresas, la entidad ejecutó siete contratos en los que no se estableció en forma explícita las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones contractuales, y no se estipuló los deberes y atribuciones a los Administradores y Fiscalizadores de los contratos, a fin de que puedan ejercer el control permanente de la ejecución de las obras y exigir a los Contratistas el cumplimiento de las obligaciones contraídas, y de ser el caso, aplicar las sanciones correspondientes.

Al Presidente del GAD Parroquial Rural Dayuma se realizó la comunicación provisional de resultados con oficio circular 015-DR8DPO-GPRD-JV-2014 de 26 de marzo de 2014, sin obtener respuesta.

 - TRECE -

El Presidente, posterior a la lectura del borrador del informe, con comunicación de 7 de abril de 2014 manifestó:

“... En todos los contratos se incluyó la siguiente una (sic) cláusula (sic), que a manera de ejemplo transcribimos:- “Por cada día de retardo en la entrega de la FISCALIZACIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS EN EL CENTRO EDUCATIVO NUEVA FRONTERA, UBICADO EN LA COMUNIDAD RIO TIPUTINI, PARROQUIA DAYUMA, CANTÓN FRANCISCO DE ORELLANA, PROVINCIA DE ORELLANA, el CONSULTOR, se obliga a pagar la cantidad de 1 por mil del valor contratado, el monto de la multa por día de retraso no podrá ser inferior al 1 por mil del valor total del contrato reajustado.”.- Consecuentemente, se observó lo establecido en los artículos 70 y 71 de la LOSNCP....- Es importantísimo señalar que en ningún contrato, los contratistas incumplieron los plazos de ejecución de obras y consultorías, por lo que no hubo necesidad de calcular y cobrar multas, peor efectivizar garantías o declarar contratistas incumplidos.- No es real lo que se señala en el informe que en 7 contratos que detallan en el comentario se incumplió plazos...”.

Lo manifestado por el Presidente no modifica el criterio de auditoría, puesto que claramente se ha identificado a los siete contratos en los cuales se observó la falta de cláusulas obligatorias explícitas, que deben incluirse en todos los contratos en cumplimiento a las disposiciones legales vigentes. Respecto de la afirmación de que en el informe se señala que en siete contratos se incumplió plazos, lo comentado por el Presidente no guarda relación con el contenido del comentario.

Conclusión

El Presidente del GAD Parroquial Rural Dayuma suscribió siete contratos en los que no constaron en forma explícita cláusulas obligatorias de multas por retardo en la ejecución de las obligaciones contractuales, ni se especificaron las funciones y deberes de los Administradores y Fiscalizadores de los contratos, conforme lo dispone en la parte pertinente la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; situación que se ocasionó debido a la inobservancia a disposiciones legales expresas, permitiendo que los contratos se ejecuten sin establecer las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones contractuales, y sin estipular las funciones y deberes atribuidos a los Administradores y Fiscalizadores de los contratos, necesarios para que puedan ejercer el control permanente de la ejecución de las obras y exigir a los Contratistas el cumplimiento de las obligaciones contraídas, y de ser el caso, aplicar las sanciones correspondientes.

 -CAJORCE-

Recomendaciones

Al Presidente

2. Previo a la suscripción de los contratos, hará constar las cláusulas obligatorias que disponga la normativa en vigencia, e incluirá en la cláusula de multas, sanciones por retardo en el cumplimiento de las obligaciones contractuales de acuerdo al cronograma valorado, y además, por la no presentación de las planillas de avance de obra por parte de los Contratistas en los tiempos señalados.
3. Suscritos los contratos y previo a su inicio, conjuntamente con los Fiscalizadores y Administradores de los Contratos, revisarán el contenido de las cláusulas contractuales con el propósito de detectar errores manifiestos que se hubieren producido en su redacción, los cuales, de existir, deberán enmendarse a través de un contrato modificatorio.

Incumplimiento de cláusula contractual para el pago de planillas por avance de obra

En base a los expedientes de cinco contratos de ejecución de obras analizados, se estableció que no se tramitaron mensualmente las planillas de avance de obra, permitiendo a los Contratistas la presentación de una planilla única, en contraposición expresa de cláusulas contractuales, como se demuestra:

Contrato No.	Objeto	Fecha de suscripción	Plazo (días)	Planillas mensuales de avance de obra	
				Según el contrato	Reales tramitadas
1	Construcción de aceras, bordillos y adoquinado calle Rumiyacu, parroquia Dayuma del cantón Francisco de Orellana, provincia de Orellana	2010-04-23	90	3	1
2	Construcción de aceras, bordillos y adoquinado calle centro educativo, parroquia Dayuma del cantón Francisco de Orellana, provincia de Orellana	2010-08-03	90	3	1
4	Construcción de baños públicos y cisterna en la cabecera parroquial	2011-02-15	60	2	1
5	Construcción 15 letrinas tipo para la Asociación Sin Fronteras en la comunidad Tiputini, parroquia Dayuma	2011-09-05	90	3	1
6	Construcción de la casa comunal San Pedro de la parroquia Dayuma	2011-10-12	60	2	1

- ANEXO -

La cláusula contractual sexta, forma de pago, numeral 6.02, en los contratos citados establece:

“... El valor restante de la obra, esto es el 50 (%), se cancelará mediante pago contra presentación de planillas mensuales...”

La fiscalización de los cinco contratos descritos, estuvo a cargo de profesionales pertenecientes a la entidad, a excepción del contrato 1, en el cual actuó un profesional perteneciente al Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Orellana mediante un convenio de cooperación interinstitucional.

El Administrador y los Fiscalizadores de los contratos, en sus respectivos períodos de actuación, incumplieron lo dispuesto en los artículos 80 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 121 de su Reglamento General, e inobservaron las Normas de Control Interno 100-01 control interno, 408-17 administrador del contrato y 408-19 fiscalizadores, literales b) y u), y, la cláusula contractual Sexta, forma de pago, numeral 6.02, de los contratos respectivamente.

Debido a que los Administradores y Fiscalizadores de los contratos no exigieron a los Contratistas la presentación de las planillas mensuales de avance de obra, conforme lo estableció la cláusula contractual Sexta, forma de pago, numeral 6.02, no evaluaron mensualmente el avance físico de las obras y por ende el grado de cumplimiento del cronograma de trabajo, así como, el control oportuno de la amortización del anticipo en relación a los trabajos ejecutados en cada período mensual.

Al Presidente, que actuó como Administrador de los Contratos 1, 2, 4, 5 y 6, y a los Fiscalizadores de los contratos 2, 4, 5 y 6, se realizó la comunicación provisional de resultados con oficio circular 015-DR8DPO-GPRD-JV-2014 de 26 de marzo de 2014.

El Fiscalizador del contrato 2 con comunicación de 31 de marzo de 2014 manifestó:

*“... Mi relación laboral con el Gobierno Parroquial Dayuma fue en el período desde el **01 de octubre del 2010 hasta el 22 de noviembre del 2010....**- Claramente es entendible que el tiempo que labore (sic) es inferior al plazo de ejecución del contrato... cuyo plazo fue (**NOVENTA DÍAS**), y se suscribió el **03 de agosto del 2010**, razón por la cual mis labores fueron de liquidación del contrato....- Consecuentemente no estuvo dentro de mis posibilidades exigir al contratista la presentación de planillas mensuales que debió exigir las el administrador del contrato al iniciar la obra...”*

- Dieguito -

El Presidente y el Fiscalizador de los contratos 4, 5 y 6, posterior a la lectura del borrador del informe, con comunicación de 7 de abril de 2014 manifestaron:

“... al respecto indicamos que los montos contratados en la mayoría de los casos son relativamente bajos, por lo que los contratistas optaron por presentar una sola planilla de avance y liquidación, procedimiento de pago que es válido, más aún por las condiciones de trabajo y la lejanía a los centros poblados, adicionalmente (sic), las obras que fueron financiadas por Petroecuador, por obras de compensación, lo (sic) desembolsos por aspectos burocráticos no pudieron ejecutarse en forma mensual, escapando de las manos de los administradores de la Junta, esta situación.- Recalamos, que en ningún desfase de obras y que todas cuenta (sic) con acta-entrega recepción provisional y prácticamente en todos con la definitiva y que en ninguno de ellos se ejecutó multas porque nunca estuvieron desfasados...”

Lo manifestado por el Presidente y el Fiscalizador de los contratos 4, 5 y 6 no modifica el criterio de auditoría, puesto que los contratos constituyeron obligaciones para las partes, establecidas en las cláusulas contractuales que son de cumplimiento obligatorio, y correspondía al Fiscalizador y al Administrador del Contrato exigir su cumplimiento, sin existir ningún impedimento relacionado con su ubicación geográfica, que contrario a lo que manifestaron, las obras se ejecutaron en las inmediaciones y a corta distancia de la Junta Parroquial, respectivamente.

Respecto a lo manifestado por el Fiscalizador del contrato 2, se acepta la justificación, por cuanto sus labores corresponden a 18 días que comprenden desde el 1 al 18 de octubre de 2010, fecha en la cual se registró la terminación de la obra y a su vez se suscribió el acta de entrega recepción provisional.

Conclusión

El Fiscalizador de los contratos 4, 5 y 6, no exigió a los Contratistas la presentación de las planillas mensuales de avance de obra, conforme lo estableció la cláusula contractual Sexta, forma de pago, numeral 6.02, lo que ocasionó que la entidad no mantenga un control efectivo del avance físico de las obras y del cronograma de trabajo, así como, el control oportuno de la amortización del anticipo, situación que no fue observada y corregida por el Administrador de los Contratos 1, 2, 4, 5 y 6, responsable de tomar todas las medidas necesarias para la adecuada ejecución de las obras de acuerdo con lo planeado y programado, conforme lo disponen en la parte

- Diecisiete -

pertinente, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento General y las Normas de Control Interno.

Recomendación

Al Presidente

4. Dispondrá y supervisará a los Fiscalizadores y Administradores de los Contratos, efectúen el trámite de aprobación y solicitud de pago de planillas por avance de obra en la forma prevista en las cláusulas contractuales.

Órdenes de trabajo bajo la modalidad de costo más porcentaje no cumplieron el procedimiento normativo para su liquidación y pago

En el período analizado la entidad autorizó y pagó 92 724,24 USD correspondientes a siete planillas de rubros ejecutados bajo la modalidad de costo más porcentaje en los contratos que a continuación se detallan:

Contrato No.	Objeto del contrato	Fecha de pago	Valor de la planilla (USD)
2	Construcción de aceras, bordillos y adoquinado calle centro educativo, parroquia Dayuma	2010-10-28	1 059,25
4	Construcción de baños públicos y cisterna en la cabecera parroquial Dayuma	2011-10-18	816,58
6	Construcción de la casa comunal San Pedro de la parroquia Dayuma	2012-05-07	2 921,90
11	Construcción de una aula virtual de 6x9, 20 letrinas y obras complementarias, convenio de compensación social por PETROORIENTAL S.A. con la comunidad Huaorani Miwaguno de la parroquia Dayuma	2012-09-17	897,72
13	Construcción de bloque de 4 aulas, casa del maestro, batería sanitaria, cancha cubierta de uso múltiple, en la comuna Rio Tiputini (Nueva Frontera), parroquia Dayuma	2013-04-25	2 933,86
16	Construcción de cancha de uso múltiple en el centro de educación básica intercultural bilingüe 12 de Febrero, ubicado en la comuna Rumipamba, perteneciente a la parroquia Dayuma	2013-05-31	5 753,60
17	(17) Construcción de alcantarillado sanitario y pluvial de la parroquia Dayuma	2013-10-17	78 341,33
Total USD:			92 724,24

Adicionalmente, en el contrato para la construcción del mejoramiento de la infraestructura educativa de la parroquia Dayuma (contrato 12), se suscribió un acta de rubros nuevos entre el Administrador del Contrato, el Fiscalizador y el Gerente General

 - Diego -

de la empresa Contratista, por un monto de 121 371,09 USD. La planilla de los rubros nuevos autorizados, una vez ejecutados los trabajos se tramitó bajo la modalidad de costo más porcentaje por un valor de 100 261,66 USD.

Los análisis de precios unitarios de los rubros nuevos fueron elaborados por el Gerente General de la empresa Contratista, y avalizados por el Fiscalizador mediante oficio 2013-125-EGGM-GADPR DAYUMA-FISC de 21 de junio de 2013, en el que manifestó.

“... el listado de rubros nuevos necesarios para complementar el proyecto, los mismos que después de ser analizados sus precios unitarios referenciales están dentro de los comerciales en la zona y el monto total referencial de los mismos esta (sic) dentro de lo que establece la ley, sin embargo (sic) los mismos para su pago serán cancelados por la modalidad de costo más porcentaje, como lo establece la Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública...”

Respecto de los análisis de precios unitarios, el costo horario en los componentes de la mano de obra reveló que su valor no guarda relación con los costos horarios que constan en el contrato, conforme a la oferta presentada por la empresa Contratista y efectuando el reajuste respectivo a la fecha de ejecución (junio de 2013); procedimiento previsto en el artículo 145, numerales 2 y 4 del Reglamento General de la LOSNCP.

En el siguiente cuadro se muestran los valores de los componentes de mano de obra ofertados, y los valores de los salarios establecidos en el 2012 y 2013, para efectos de reajuste de los salarios y aplicación en la planilla de rubros nuevos a ejecutar bajo la modalidad de costo más porcentaje:

Componentes de mano de obra de la planilla de costo más porcentaje								
Categoría		Jornal 2012	Jornal 2013	Coef. reajuste	Jornal ofertado	Jornal reajustado	Jornal planilla costo más porcentaje aprobada y pagada	Diferencia (Planilla costo más porcentaje-reajustado)
#	Estructura ocupacional	Julio-2012	Junio-2013	2013/2012	Julio-2012	Junio-2013		
1	Peón EO E2	2,56	2,78	1,086	3,20	3,475	4,00	0,53
2	Albañil EO D2	2,58	2,82	1,093	3,30	3,607	4,00	0,39
3	Pintor de exteriores EO D2	2,58	2,82	1,093	3,30	3,607	4,00	0,39
4	Maestro mayor ejec. obras civiles EO C1	2,71	3,02	1,114	4,00	4,456	4,00	-0,46
5	Plomero EO D2	2,58	2,82	1,093	3,30	3,607	4,00	0,39
6	Técnico electrom. de construc. EO D2	2,58	2,82	1,093	3,30	3,607	5,00	1,39
7	Maestro electr./liniero/subest EO C1	2,71	3,02	1,114	4,00	4,456	5,00	0,54
8	Instalador Revest. en general EO D2	2,58	2,82	1,093	3,30	3,607	4,00	0,39

- 06/06/13 -

Evidenciándose que los salarios con los que se elaboraron los análisis de precios unitarios de los rubros de la planilla de costo más porcentaje, no son los realmente reajustados conforme a la normativa de aplicación vigente.

Los Fiscalizadores previo a la aprobación de los trabajos ejecutados bajo la modalidad de costo más porcentaje pertenecientes a ocho contratos de obra, no cuantificaron los materiales, equipo y mano de obra efectivamente utilizados, y no exigieron a los Contratistas la presentación completa de todos los respaldos respectivos para la comprobación del costo real e individual de cada componente de los rubros ejecutados, como son entre otros, las facturas de compra de materiales y pago de servicios, que en general se adjuntaron al pago en forma parcial. Deficiencia administrativa que no fue observada y corregida por los Administradores de los Contratos previo a la aprobación y solicitud el pago de las planillas de los rubros nuevos autorizados y ejecutados bajo la modalidad de costo más porcentaje.

En las inspecciones físicas de las obras realizadas conjuntamente con los Fiscalizadores y Contratistas, se comprobó que las cantidades planilladas y pagadas por la entidad en los rubros nuevos autorizados mediante órdenes de trabajo y aplicando la modalidad de costo más porcentaje, son razonablemente coincidentes con las ejecutadas.

El artículo 89 de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública dispone:

“... La Entidad Contratante podrá disponer, durante la ejecución de la obra, hasta del diez (10%) por ciento del valor actualizado o reajustado del contrato principal, para la realización de rubros nuevos, mediante órdenes de trabajo y empleando la modalidad de costo más porcentaje...”.

El artículo 145 del Reglamento General a la Ley ibídem dispone:

“... Para la ejecución de trabajos a través de la modalidad de costo más porcentaje, y con el límite de hasta el 10% del valor reajustado o actualizado del contrato principal en las situaciones previstas en el artículo 89 de la Ley, se observará el siguiente procedimiento:- 1. La cantidad y calidad del equipo, mano de obra y materiales a ser empleados deberán ser aprobados de manera previa por el fiscalizador.- 2. Se pagará al contratista el costo total de la mano de obra efectivamente empleada, que se calculará sobre la base de los salarios que constan en el contrato, reajustados a la fecha de ejecución.- 3. Se pagará al contratista el costo comprobado de todos los materiales suministrados por él y utilizados en los trabajos, incluyendo transporte de haberlo.- 4. Se pagará el uso

- VERDTE -

del equipo que el fiscalizador considere necesario para la ejecución de los trabajos, sobre la base de los costos horarios constantes en el contrato, reajustados a la fecha de ejecución. De no existir salarios o costos honorarios en el contrato, éstos se acordarán de mutuo acuerdo entre las partes.- 5. Se añadirá a los costos antes señalados el porcentaje que, por costos indirectos, se hayan establecido en los precios unitarios del contrato principal. Este porcentaje constituirá toda la compensación adicional que recibirá el contratista por estos trabajos.- 6. El uso de las herramientas menores no será pagado, pues se considera incluido en los costos de mano de obra.- 7. Los pagos por estos conceptos serán cancelados dentro de los quince días término, contados desde la fecha de aprobación; y,- 8. El contratista y el fiscalizador deberán mantener registros completos de todos los costos relacionados con los trabajos realizados por esta modalidad, los cuales se ingresarán al Portal www.compraspublicas.gov.ec (sic)...”.

El procedimiento de autorización y pago de los rubros nuevos empleando la modalidad de costo más porcentaje adoptado por los Fiscalizadores y Administradores de los Contratos no correspondió a lo que dispone la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento General.

Los Fiscalizadores y Administradores de los Contratos, en sus respectivos períodos de actuación, incumplieron lo dispuesto en los artículos 89 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 145 de su Reglamento General, e inobservaron las Normas de Control Interno 100-01 control interno, 100-02 objetivos del control interno y 100-03 responsables del control interno.

A los Fiscalizadores y a los Administradores de los Contratos, se realizó la comunicación provisional de resultados con oficio circular 015-DR8DPO-GPRD-JV-2014 de 26 de marzo de 2014.

El Fiscalizador del contrato 2 con comunicación de 31 de marzo de 2014 manifestó:

“... Respecto del pago de la planilla autorizado mediante la modalidad de costo mas (sic) porcentaje los rubros ya se habían acordado entre las partes por lo que la misma razón expuesta en los párrafos anteriores mi labor se concreto (sic) en realizar las mediciones de las cantidades de obra ya ejecutadas por el contratista las cuales constan en los anexos y planilla con la cual se liquido (sic) los rubros....- Además, como se puede entender de acuerdo al sistema constructivo correspondió a que se ejecute primero el muro de hormigón relacionado con el (rubro 1) de la planilla y luego varios rubros del contrato principal, aclarando que este trabajo se ejecuto (sic) antes del inicio de mis labores en la entidad...”.

-USURE Y UED-

El Presidente, el Administrador del Contrato 12 y Fiscalizador de los contratos 4, 6 y 11, y, el Administrador de los Contratos 13, 16 y 17, posterior a la lectura del borrador del informe, con comunicación de 7 de abril de 2014 manifestaron:

“... indica que no seguimos el procedimiento correcto, pero no señala cuáles son las inobservancias presentadas y en que contratos, debemos señalar que para el cálculo del costo más porcentaje, se emplearon las facturas disponibles y en otras precios referenciales, de éste y otros contratos...”.

Lo manifestado por el Presidente, el Administrador del Contrato 12 y Fiscalizador de los contratos 4, 6 y 11, y, el Administrador de los Contratos 13, 16 y 17 no modifica el criterio de auditoría, puesto que los contratos a los que se hace referencia están claramente identificados en el presente informe, al igual que la inobservancia de la normativa, cuyo procedimiento empleado por la entidad no es concordante con lo que dispone el artículo 145 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en los numerales 2, 3, 4, y 8 que obligan al Fiscalizador a cuantificar y pagar el costo de mano de obra, materiales y equipo efectivamente empleados en la elaboración de los rubros respectivos, y a mantener un registro completo de todos los costos.

Respecto a lo manifestado por el Fiscalizador del contrato 2, se acepta la justificación, en razón de las fechas en que realizó su labor que comprenden desde el 1 al 18 de octubre de 2010, fecha en la que se registró la terminación de la obra.

Conclusión

Los Fiscalizadores y los Administradores de los Contratos 2, 4, 6, 11, 12, 13, 16 y 17 aprobaron ocho planillas de rubros nuevos dispuestos y ejecutados mediante órdenes de trabajo y empleando la modalidad de costo más porcentaje, y solicitaron el pago con los precios unitarios referenciales aprobados en la autorización de la orden de trabajo, sin verificar la mano de obra y comprobar los materiales y equipos efectivamente empleados por los Contratistas en la ejecución de los rubros correspondientes, conforme a lo que disponen en la parte pertinente la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento General.

 - VERDTE Y ROS -

Hecho subsecuente

Con comprobante de pago 0000134 de 31 de enero de 2014, la entidad pagó a la empresa Contratista el valor de 107 681,01 USD por concepto de la planilla de costo más porcentaje correspondiente al contrato para la construcción del mejoramiento de la infraestructura educativa de la parroquia Dayuma.

Recomendaciones

Al Presidente

5. Dispondrá y supervisará que en las órdenes de trabajo autorizadas para la creación de rubros nuevos empleando la modalidad de costo más porcentaje, se incluyan cláusulas obligatorias sobre el procedimiento de liquidación y pago una vez ejecutados los rubros correspondientes, conforme a la normativa en vigencia.
6. Cuando la entidad disponga mediante órdenes de trabajo la creación de rubros nuevos y empleando la modalidad de costo más porcentaje, exigirá y supervisará a los Administradores de los Contratos, Fiscalizadores y Contratistas, la presentación de todos los sustentos legales y registros completos para la liquidación de la mano de obra, materiales y equipos efectivamente empleados en la ejecución de los rubros correspondientes una vez ejecutados.

Liquidación de contrato no contó con los documentos de respaldo auténticos

La documentación que respaldó las operaciones financieras relacionadas con el pago de 75 931,77 USD correspondientes a la liquidación del contrato para la construcción de la casa comunal San Pedro de la parroquia Dayuma, reveló que las planillas y sus anexos fueron copias de dichos documentos, lo cual no fue observado por el Presidente y la Secretaria Tesorera, quienes no exigieron al Fiscalizador y al Contratista, la presentación de los documentos auténticos previo a realizar el pago respectivo, lo que no contribuyó al cumplimiento de los objetivos del control interno de la entidad, y a proporcionar confiabilidad en las operaciones administrativas financieras orientadas al control posterior.

 -VEINTE Y TRES-

El Presidente y la Secretaria Tesorera en funciones durante el período de gestión comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2013, inobservaron las Normas de Control Interno 100-01 control interno, 100-02 objetivos del control interno, 100-03 responsables del control interno, y 403-08 control previo al pago, la cual manifiesta:

“... Las servidoras y servidores de las instituciones del sector público designados para ordenar un pago, suscribir comprobantes de egreso o cheques, devengar y solicitar pagos vía electrónica, entre otros, previamente observarán las siguientes disposiciones:.- c) Los pagos estarán debidamente justificados y comprobados con los documentos auténticos respectivos...”.

Al Presidente y a la Secretaria Tesorera se realizó la comunicación provisional de resultados con oficio circular 015-DR8DPO-GPRD-JV-2014 de 26 de marzo de 2014, sin obtener respuesta.

El Presidente y la Secretaria Tesorera, posterior a la lectura del borrador del informe, con comunicación de 7 de abril de 2014 manifestaron:

“... El equipo de auditoría presenta como hallazgo el caso de un contrato el mismo que fue financiado por Petroecuador, entidad también pública que requirió los documentos originales para realizar los desembolsos y la liquidación del convenio. Estamos obteniendo copias notarizadas (sic) para respaldar el egreso, debemos indicar que en todos los desembolsos realizados por la Junta Parroquial se cuenta con la documentación original y no es justo que por un comprobante se pretenda identificar un hallazgo...”.

Lo manifestado por el Presidente y la Secretaria Tesorera no modifica el criterio de auditoría, puesto que no se trata de la observación sobre un comprobante de pago, sino sobre la documentación que respaldó la liquidación total del contrato; y además, de existir la necesidad de justificar las inversiones en otras entidades, debía generarse otros documentos auténticos como son las planillas con sus respectivos anexos.

Conclusión

El Presidente autorizó y la Secretaria Tesorera efectuó el pago de la liquidación del contrato para la construcción de la casa comunal San Pedro de la parroquia Dayuma sin contar con los documentos auténticos que respalden la transacción financiera, conforme lo establecen en la parte pertinente las Normas de Control Interno, lo que no contribuyó al cumplimiento de los objetivos del control interno de la entidad, y ocasionó

 - VISITE Y CUATRO -

que no exista confiabilidad en la información proporcionada al equipo de auditoría, relacionada con las operaciones administrativas y financieras efectuadas en la liquidación del contrato.

Recomendación

Al Presidente

7. Conjuntamente con la Secretaria Tesorera, verificarán que los comprobantes de pago cuenten con los respaldos de los documentos auténticos de las transacciones financieras.

Procesos de contratación publicados en el Portal www.compraspublicas.gob.ec contienen información relevante incompleta

La entidad efectuó veinticuatro procesos para la contratación de obras, servicios para la ejecución de obras y consultorías a través del Portal www.compraspublicas.gob.ec, en los cuales se evidenció que no se publicaron archivos electrónicos que contengan toda la información relevante de cada proceso de contratación. En los procesos de Menor Cuantía no se difundieron los análisis de precios unitarios de los rubros a contratar, más aún, cuando en este tipo de procesos los oferentes se adhieren al presupuesto referencial elaborado por la entidad.

Los artículos 31 y 36 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública disponen:

"... Art. 31.- Los Pliegos contendrán toda la información requerida para participar en un proceso de provisión de obras, bienes o servicios, incluidos los de consultoría.- Los Pliegos contendrán toda la información técnica, económica y legal requerida en un proceso como planos, estudios, especificaciones técnicas, condiciones económicas, legales y contractuales.- Art. 36.- Expediente del proceso de contratación.- Las Entidades Contratantes deberán formar y mantener un expediente por cada contratación en el que constarán los documentos referentes a los hechos y aspectos más relevantes de sus etapas de preparación, selección, contratación, ejecución, así como en la fase pos contractual. El Reglamento establecerá las normas sobre su contenido, conformación y publicidad a través del portal de COMPRASPÚBLICAS..."

El artículo 31 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública dispone:

- VERUTE Y ENCO -

“... Expediente de contratación.- El expediente de contratación contendrá la información relevante prevista en el artículo 13 de este Reglamento General.- Toda la información será publicada en el Portal www.compraspublicas.gov.ec...”

La inobservancia a disposiciones legales expresas por parte del Presidente y la Secretaria Tesorera, usuarios responsables de la administración del Portal de COMPRASPÚBLICAS, ocasionó que no exista información oportuna registrada en el Portal que permita conocer el estado de los procesos contratados por la entidad.

El Presidente y la Secretaria Tesorera en funciones durante el período de gestión comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2013, incumplieron lo dispuesto en los artículos 31 y 36 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; 13 y 31 de su Reglamento General, e inobservaron las Resoluciones INCOP 053-2011 e INCOP-RE-2013-0000101 vigentes desde el 14 de octubre de 2011 y 16 de agosto de 2013, respectivamente; y, los oficios circulares INCOP-DE-DNCPCP-2013-001-C e INCOP-DE-DNCPCP-2013-002-C de 25 de febrero de 2013 y 21 de mayo de 2013, en su orden.

Al Presidente y a la Secretaria Tesorera se realizó la comunicación provisional de resultados con oficio circular 015-DR8DPO-GPRD-JV-2014 de 26 de marzo de 2014, sin obtener respuesta.

El Presidente y la Secretaria Tesorera, posterior a la lectura del borrador del informe, con comunicación de 7 de abril de 2014 manifestaron:

“... Toda la información y documentación de los procesos realizados por la Junta Parroquial, se encuentra incorporada en el portal de compras públicas, consecuentemente, se ha cumplido con el artículo 18 del RGLOSNCP....- Vale indicar que el Presidente de la Junta Parroquial ha dispuesto que el área de compras públicas permanentemente se encuentre evaluando e incorporando la información al referido portal y presente un informe mensual de su estado, cumpliendo de esta forma la recomendación sugerida en el informe, por lo señalado, consideramos que la observación ha sido superada...”

Lo manifestado por el Presidente y la Secretaria Tesorera no modifica el criterio de auditoría, puesto que en el transcurso del examen, el equipo de auditoría en base a los reportes de las herramientas del Portal www.compraspublicas.gov.ec verificó el contenido de los archivos electrónicos registrados en cada uno de los procesos de contratación analizados, revelando que la información relevante generada en las diferentes fases es incompleta.

- SEIS Y SEIS -

Conclusión

La entidad efectuó veinticuatro procesos para la contratación de obras, servicios para la ejecución de obras y consultorías a través del Portal www.compraspublicas.gob.ec, en los que no se publicaron archivos electrónicos que contengan toda la información relevante generada en las diferentes fases de los procesos de contratación y ejecución de las obras y consultorías, conforme lo disponen en la parte pertinente la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento General y las Resoluciones del INCOP, situación que no fue observada por el Presidente y la Secretaria Tesorera, usuarios responsables de la administración del Portal de COMPRASPÚBLICAS de la entidad.

Recomendaciones

Al Presidente

8. Dispondrá y supervisará al servidor o servidora designado/a como usuario responsable de la administración del Portal de COMPRASPÚBLICAS, realice oportunamente la publicación de la información relevante generada en cada proceso de contratación, en sus fases precontractual, contractual y ejecución, en concordancia con las disposiciones legales en vigencia.
9. Conjuntamente con el servidor/a designado/a como usuario responsable de la administración del Portal de COMPRASPÚBLICAS, publicarán como parte de los pliegos de los procesos de contratación de obras de Menor Cuantía, los análisis de precios unitarios de los rubros correspondientes, lo que permitirá a los proveedores interesados contar con suficientes elementos de juicio para adherirse a las especificaciones técnicas y precios unitarios referenciales.
10. Dispondrá y supervisará a los Administradores de los Contratos, que en las diferentes fases de la ejecución de los proyectos, tan pronto se genere la información considerada como relevante, ésta sea entregada al servidor o servidora designado/a como usuario responsable de la administración del Portal de COMPRASPÚBLICAS, lo que permitirá que la información sea publicada oportunamente y se dé cumplimiento a las disposiciones legales vigentes.

 -VEINTE Y SIETE -

Calificación de ofertas en proceso de contratación LICO-GPRD-003-2012, omitió convalidación de errores de forma

Con Resolución Administrativa LIC-010-GPRD-2012 de 20 de agosto de 2012, el Presidente del GAD Parroquial Rural Dayuma, resolvió conformar la Comisión Técnica para efectuar la reapertura del proceso de Licitación para la construcción del alcantarillado sanitario y pluvial de la parroquia Dayuma, signado con el código LICO-GPRD-003-2012, la cual la conformó con tres técnicos, dos de ellos pertenecientes a la entidad y el tercero fue contratado exclusivamente para este proceso, como técnico afín al objeto de la contratación. Actuó además con voz pero sin voto, la Técnica/Servidor Público 7 en calidad de Secretaria Tesorera encargada.

Con Resolución Administrativa LIC-011-GPRD-2012 de 20 de agosto de 2012, el Presidente de la entidad aprobó los pliegos y autorizó la reapertura del proceso de Licitación.

Mediante acta LIC-013-GPRD-2012 de 7 de septiembre de 2012, los Miembros de la Comisión Técnica realizaron la calificación de las ofertas presentadas en el proceso LICO-GPRD-003-2012. Constan en el acta cinco ofertas presentadas, todas dentro del plazo previsto en el cronograma del procedimiento aprobado en los pliegos.

Los Miembros de la Comisión Técnica, basándose en lo establecido en los numerales 3.10 y 3.10.1 de los pliegos, resolvieron descalificar a cuatro oferentes, argumentando que no cumplieron los requisitos mínimos establecidos en los numerales 4.10.1 y 4.10.2, de las condiciones específicas de los pliegos, por las causales que a continuación se describen y que constan en el acta LIC-013-GPRD-2012:

Causales	Oferentes			
	1	2	4	5
1	No presenta RUP	Presenta formulario del SRI sin el sello respectivo	El formulario No 1 no corresponde al proceso	Presenta matrícula de retroexcavadora caducada
2	No presenta copia de la oferta	Presenta matrícula de retroexcavadora caducada	Presenta formulario del SRI sin el sello respectivo	No presenta SOAT de volqueta
3	Presenta formulario del SRI sin el sello respectivo	No presenta información digital	Presenta situación financiera sin firma del Contador	No presenta factura de vibroapisonadores
4	No presenta factura del equipo mínimo	-	-	No cumple con el personal técnico mínimo requerido

-VEJUTE Y OCHO-

Por lo que calificaron únicamente al oferente 3, el cual, según los Miembros de la Comisión Técnica, obtuvo 98 puntos sobre 100, y recomendaron al Presidente de la entidad su adjudicación.

Con Resolución Administrativa LIC-012-GPRD-2012 de 11 de septiembre de 2012, el Presidente del GAD Parroquial Rural Dayuma, amparado en la recomendación constante en el Acta de Calificación LIC-013-GPRD-2012, resolvió adjudicar el contrato del proceso de Licitación LICO-003-GPRD-2012 para la construcción del alcantarillado sanitario y pluvial de la parroquia Dayuma, por un monto de 789 240,06 USD.

En lo que tiene relación a los pliegos del proceso, estos establecieron:

La convocatoria, segundo párrafo:

“... Los oferentes que participen individualmente, en asociación o consorcios deberán estar inscritos y habilitados como proveedores en el Registro Único de Proveedores -RUP-, conforme lo dispone el artículo 18 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública...”

Numeral 3.2 participantes, segundo párrafo:

“... Cuando exista un compromiso de asociación o consorcio, para la participación en cualquier procedimiento de licitación, todos los miembros de la asociación deberán estar habilitados en el RUP al tiempo de presentar la oferta, y se designará un Procurador Común de entre ellos...”

Numeral 3.3 presentación y apertura de ofertas:

“... La oferta técnica, incluida la impresión de la oferta económica, la cual se deberá subir a través del portal www.compraspublicas.gov.ec (sic), se presentará en un sobre único en la Secretaría de la Comisión Técnica, en la fecha y hora indicadas en la convocatoria.- No se exigirá a los oferentes la entrega de documentos que previamente hayan sido entregados para efectos de habilitarse en el Registro Único de Proveedores. Tampoco se exigirá que la documentación presentada por los oferentes sea notariada...”

Numeral 3.9 convalidación de errores de forma:

“... Si se presentaren errores de forma, las ofertas podrán ser convalidadas por el oferente en un término de entre 2 a 5 días, contado a partir de la fecha de

J -VEINTE Y NUEVE-

notificación, a criterio de la Institución. Así mismo, dentro del período de convalidación, los oferentes podrán integrar a su oferta documentos adicionales que no impliquen modificación del objeto de la misma, conforme al artículo 23 del Reglamento General de la LOSNCP...”.

Numeral 3.10 causas de rechazo:

“... Luego de evaluados los documentos del Sobre Único, la Comisión Técnica rechazará una oferta por las siguientes causas:.- **3.10.1** Si no cumpliera los requisitos exigidos en las condiciones generales y específicas, especificaciones técnicas y formularios de estos pliegos.- **3.10.3** Cuando las ofertas contengan errores sustanciales, y/o evidentes, que no puedan ser convalidados por no ser errores de forma. Los errores de forma deberán ser obligatoriamente notificados al oferente respectivo, para que pueda convalidarlos...”.

Numeral 3.19 reclamos y recursos:

“... Para el evento de que los oferentes o adjudicatarios presenten reclamos relacionados con su oferta, se deberá considerar lo establecido en los artículos 102 y 103 de la LOSNCP, según el procedimiento que consta en los artículos 150 al 159 de su Reglamento General...”.

Numeral 4.6 método de evaluación de las ofertas:

“... De manera general, la evaluación de las ofertas se encaminará a proporcionar una información imparcial sobre si una oferta debe ser rechazada y cuál de ellas cumple con el concepto de mejor costo en los términos establecidos en el numeral 18 del artículo 6 de la LOSNCP. Se establecen para ello **dos etapas: la primera**, en la que se analizan los documentos exigidos en el numeral 4.10.1 “Requisitos Mínimos” de estas condiciones específicas, cuya presentación permite **habilitar** las propuestas (“cumple o no cumple” o “check list”), que posteriormente serán calificadas con base en los parámetros de calificación establecidos en el proceso, que constan en el Portal. La Institución, bajo su responsabilidad, deberá asegurar que los parámetros de calificación publicados en el portal y su respectiva incidencia en la puntuación final, hayan sido los realmente utilizados en el proceso.- Los siguientes parámetros serán evaluados con base en la metodología “cumple o no cumple”:- - La disponibilidad del equipo mínimo propuesto, de acuerdo al anexo de condiciones específicas que ha propuesto la entidad contratante.- - El cumplimiento de parámetros o índices financieros mínimos, previamente establecidos por la entidad contratante.- - La experiencia del oferente según los requerimientos solicitados por la entidad contratante.- - Metodología y cronograma de ejecución del proyecto.- - Documentación, certificados y demás requerimientos solicitados dentro de los pliegos en todas sus Secciones.- - La oferta económica debidamente llena que debe subir al Portal con una impresión de esta.- - El personal técnico mínimo requerido, de acuerdo a lo señalado por la entidad contratante (no se considera en este caso la experiencia de ese personal, que sí podría evaluarse con la metodología de puntos).- Primero se analizará si las ofertas cumplen los requisitos mínimos solicitados de estos pliegos. Las ofertas que no cumplan con dichos requisitos mínimos serán rechazadas...”.

J-TRINIA -

Numeral 4.10.1 requisitos mínimos:

*“... **4.10.1.1 Oferta Técnica**.- Formulario de Oferta, que comprenderá: La Carta de Presentación y Compromiso (Formulario No. 1) y la Tabla de descripción de rubros, unidades, cantidades y precios establecidos en el Formulario de Oferta (Formulario No. 2), con su respectivo respaldo digital.- Presentar los documentos que acrediten la situación financiera y variaciones (Formularios Nos. 5 y 6), incluyendo los formularios de la declaración del Impuesto a la Renta presentados al SRI según le corresponda al oferente (persona natural obligada a llevar contabilidad, persona natural no obligada a llevar contabilidad o persona jurídica).- Indicar la lista de equipo asignado al proyecto, con la respectiva matrícula actualizada de al menos el equipo mínimo requerido (Formulario No. 7).- Cuando el equipo fuere de propiedad del Proveedor o arrendado, éste acompañará a su oferta la matrícula vigente y registro en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, para la maquinaria que fuere del caso.- Para los equipos camineros y maquinaria pesada, deberá presentarse la matrícula vigente del Ministerio de Transporte y Obras Públicas...- Para los vehículos presentados como parte del equipo, tales como volquetes, tanqueros, etc., debe presentarse la matrícula vigente de la Dirección Nacional de Tránsito...”*

Numeral 4.10.2 forma de presentar la oferta:

“... Las ofertas se presentarán hasta la hora y fecha fijada en la Convocatoria para su entrega. La oferta técnica y el formulario de la oferta económica impresa del portal www.compraspublicas.gov.ec (sic) se presentarán en un solo sobre; y contendrán los documentos debidamente anillados o encuadernados, foliados y rubricados por el oferente en dos ejemplares, original y copia, lo cual será verificado en el acto de apertura, organizados como se indica más adelante...”

El artículo 23 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública dispone:

*“... **Convalidación de errores de forma**.- Las ofertas, una vez presentadas no podrán modificarse. No obstante, si se presentaren errores de forma, podrán ser convalidados por el oferente a pedido de la entidad contratante, dentro del término mínimo de 2 días o máximo de 5 días, contado a partir de la fecha de notificación. Dicho término se fijará a criterio de la Entidad Contratante, en relación al procedimiento de contratación y al nivel de complejidad y magnitud de la información requerida...- Se entenderán por errores de forma aquellos que no implican modificación alguna al contenido sustancial de la oferta, tales como errores tipográficos, de foliado, sumilla o certificación de documentos.- Así mismo, dentro del período de convalidación los oferentes podrán integrar a su oferta documentos adicionales que no impliquen modificación del objeto de la oferta, por lo tanto podrán subsanar las omisiones sobre su capacidad legal, técnica o económica...”*

De lo anteriormente analizado, y en base a las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento General, así

 - TREINTA Y UNO -

como en lo establecido en los pliegos del proceso, se concluye que la Comisión Técnica debía solicitar la convalidación de los errores de forma de los siguientes aspectos suscitados en la calificación de las ofertas participantes, y que constan en el Acta de Calificación emitida por los Miembros de la Comisión Técnica:

- a. La no presentación del RUP, puesto que es un anexo al formulario 1 de los pliegos, y además, el hecho mismo de encontrarse el oferente participando en el proceso indicaba que se encontraba habilitado;
- b. La presentación del formulario de declaración del impuesto a la renta ante el SRI sin el sello; documento que al haber sido presentado en la oferta es procedente la convalidación;
- c. La presentación de la matrícula de la retroexcavadora caducada; documento sobre el cual si procede la convalidación puesto que fue presentado en la oferta;
- d. La no presentación de la información digital de la tabla de descripción de rubros, unidades, cantidades y precios establecidos en el Formulario 2; información que se encontró registrada en el Portal por los oferentes y es de acceso libre; y,
- e. La no presentación de la copia de la oferta por parte del oferente 1, puesto que, de haberse solicitado su convalidación, este hecho no implicaba modificación alguna al contenido sustancial de la oferta original.

De acuerdo a los pliegos, la Comisión Técnica no tenía facultad para exigir la factura del equipo mínimo ni el SOAT, puesto que los pliegos hacen referencia únicamente a la matrícula de los equipos.

El artículo 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública dispone:

“... Para la aplicación de esta Ley y de los contratos que de ella deriven, se observarán los principios de legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional...”.

El artículo 9 de la Ley ibídem expresa:

“... Son objetivos prioritarios del Estado, en materia de contratación pública, los siguientes:- 3. Garantizar la transparencia y evitar la discrecionalidad en la contratación pública...”.

-TREINTA Y DOS-

Mediante comunicación de 17 de septiembre de 2012 dirigida al Presidente del GAD Parroquial Rural Dayuma, el Procurador Común del Consorcio Ecuador Progres (oferente 1), presentó un reclamo solicitando se revea o enmiende la adjudicación dada mediante la Resolución Administrativa LIC-012-GPRD-2012 de 11 de septiembre de 2012, en relación al proceso de contratación para la construcción del alcantarillado sanitario y pluvial de la parroquia Dayuma, signado con el código LICO-GPRD-003-2012, y publicado en el Portal www.compraspublicas.gob.ec con el código LICO-003-GPRD-2012.

Solicitud que la realizó amparado en lo dispuesto en los artículos 102 reclamaciones y recursos administrativos, de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, y 150 derecho a reclamar, del Reglamento General de la Ley ibídem, en concordancia con lo establecido en el numeral 3.19 reclamos y recursos, de los pliegos aprobados para el proceso de contratación.

Con oficio 017-DR8DPO-GPRD-JV-2014 de 25 de marzo de 2014 dirigido al Presidente del Gobierno Parroquial, se solicitó la providencia sobre la calificación del reclamo formulado por el Procurador Común del Consorcio Ecuador Progres y la resolución emitida en los términos previstos en la Ley, sin obtener respuesta.

El artículo 150 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en el último párrafo dispone:

"... El órgano ante quien se presente el reclamo tendrá un término de quince días para resolverlo, contado a partir de la fecha de la providencia de calificación del reclamo. El reclamo y su resolución serán publicados en el Portal www.compraspublicas.gov.ec..."

Mediante comunicación de 27 de marzo de 2014, el Director Técnico de Planificación y Obra Pública del período de gestión comprendido entre el 3 de enero y 31 de diciembre de 2012, Miembro de la Comisión Técnica que actuó como titular del área requirente manifestó:

"... el PROCURADOR COMÚN DEL CONSORCIO "ECUADOR PROGRESA", "SI" interpuso el reclamo.- ...la comisión técnica luego del análisis correspondiente resolvió: RATIFICARSE EN TODO LO DICHO EN EL ACTA DE CALIFICACIÓN No.LICO-003-GPRD-2012 E INFORME LIC-004-GPRD-CT-2012

- TREINTA Y TRES -

de fecha 7 de septiembre de 2012, conforme consta en el informe LIC-005-GPRD-CT-2012 de fecha 19 de septiembre de 2013 (sic)...”.

Debido a la inobservancia a disposiciones legales expresas, el Presidente y los Miembros de la Comisión Técnica no emitieron la providencia de calificación ni resolución sobre el reclamo presentado por el Procurador Común del Consorcio Ecuador Progresista, y no publicaron en el Portal www.compraspublicas.gob.ec el reclamo y su resolución, por lo que no se transparentó la impugnación sobre el proceso de calificación de las ofertas y la resolución de adjudicación del contrato.

El Presidente en funciones durante el período de gestión comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2013, inobservó lo dispuesto en los artículos 103 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 150 de su Reglamento General.

Los Miembros de la Comisión Técnica del proceso de contratación LICO-GPRD-003-2012, en sus respectivos períodos de actuación, inobservaron lo dispuesto en los artículos 4, 9 y 103 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 23 y 150 de su Reglamento General, y los numerales 3.9, 3.10, 3.19, 4.6 y 4.10.1 de los pliegos preparados y aprobados para el proceso de contratación.

Al Presidente y a los Miembros de la Comisión Técnica del proceso de contratación LICO-GPRD-003-2012, se realizó la comunicación provisional de resultados con oficio circular 013-DR8DPO-GPRD-JV-2014 de 27 de marzo de 2014, sin obtener respuesta.

El Presidente y tres de los Miembros que integraron la Comisión Técnica que corresponden a: la Técnica/Servidor Público 7 que actuó en calidad de Secretaria Tesorera encargada, el Técnico y el Director Técnico de Planificación y Obra Pública que actuaron como Presidente de la Comisión Técnica y titular del área requirente, respectivamente, posterior a la lectura del borrador del informe, con comunicación de 7 de abril de 2014 manifestaron:

“... El contrato se encuentra ejecutado conforme a los pliegos en el plazo y calidad de la obra requerida, esta se encuentra al servicio de la comunidad....- El contrato cuenta con actas entrega- recepción provisional y definitiva, suscritas el 5 de agosto de 2013 y 2 de abril de 2014 respectivamente, como se puede apreciar el desarrollo de la obra no tuvo inconvenientes, lo que permitió a la

TECNICA Y COSTO-

Junta Parroquial cumplir con la comunidad y contribuir al buen vivir de los ciudadanos...”.

El Técnico que actuó como Presidente de la Comisión Técnica, posterior a la lectura del borrador del informe, con comunicación de 7 de abril de 2014 manifestó:

“... Pare (sic) el concepto de Convalidación de errores de forma, La (sic) apreciación del mismo difiere con vuestra apreciación.- Al momento de revisar cada una de las ofertas ciertamente hallamos errores de forma pero no fue la causal de rechazo de ninguna de ellas. Las causales de rechazo por nombrar unas, tenemos:

CAUSALES	OFERENTES			
	1	2	4	5
A	No presenta factura del equipo mínimo	Presenta matrícula de retroexcavadora caducada	El formulario No 1 no corresponde al proceso	Presenta matrícula de retroexcavadora caducada
B			Presenta situación financiera sin firma del Contador	No cumple con el personal técnico mínimo requerido

*Se las consideraron causales de rechazo por cuanto **si implicaban modificación al contenido sustancial de la oferta....**- Para concluir debo acotar que la obra del alcantarillado de Dayuma se encuentra al servicio ya de la comunidad. Además como se evidencio, el desarrollo de la obra tuvo un feliz término, lo que permitió a la Junta Parroquial cumplir con la comunidad y contribuir al buen vivir de los ciudadanos...”.*

Lo manifestado por el Presidente y los Miembros de la Comisión Técnica del proceso de contratación LICO-GPRD-003-2012 no modifica el criterio de auditoría, puesto que la observación está relacionada a la fase de calificación de ofertas, en la cual los Miembros de la Comisión Técnica omitieron la convalidación de errores de forma detectados en las ofertas participantes en el proceso, y no a la ejecución y entrega de la obra contratada, o a los resultados y beneficios obtenidos. Respecto de los errores de forma, la condición principal que debe cumplirse es que el hecho a convalidar no implique modificación alguna al contenido sustancial de la oferta, pudiendo los oferentes integrar a su oferta documentos adicionales para subsanar las omisiones sobre su capacidad legal, técnica o económica, en las condiciones previstas en la normativa vigente, y que además, la información que se requiera convalidar conste como parte de los documentos presentados con la oferta.

J - JUNTA Y CIVIC -

Conclusiones

- Los Miembros de la Comisión Técnica responsables de la evaluación de las cinco ofertas técnicas-económicas presentadas por los oferentes participantes en el proceso de Licitación LICO-GPRD-003-2012 efectuado por el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural Dayuma a través del Portal www.compraspublicas.gob.ec con el código LICO-003-GPRD-2012, realizaron la calificación de las ofertas omitiendo la fase obligatoria de convalidación de errores de forma prevista en el artículo 23 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y los numerales 3.9 y 3.10.3 de los pliegos aprobados para el proceso de contratación, producto de lo cual descalificaron a cuatro oferentes sin que sean notificados de los errores de forma detectados por los Miembros de la Comisión Técnica, que los consideró como causales de rechazo, sin permitir a los proveedores la oportunidad de convalidarlos, limitando su participación, por lo que el proceso de evaluación de las ofertas no contribuyó al cabal cumplimiento de los principios y objetivos del Sistema Nacional de Contratación Pública.
- El Presidente y los Miembros de la Comisión Técnica del proceso de contratación LICO-GPRD-003-2012 no emitieron la providencia de calificación ni resolución sobre el reclamo presentado por el Procurador Común del Consorcio Ecuador Progresista, y no publicaron en el Portal www.compraspublicas.gob.ec el reclamo y su resolución, conforme lo dispone en la parte pertinente la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento General, por lo que no se transparentó la impugnación sobre el proceso de calificación de las ofertas y sobre la resolución de la adjudicación del contrato. Hechos que se ocasionaron debido a la inobservancia a disposiciones legales previstas en los procesos de contratación pública.

Recomendaciones

Al Presidente

11. Dispondrá y supervisará a los Delegados o Miembros de las Comisiones Técnicas, según sea el proceso de contratación, evalúen los parámetros de calificación de las ofertas de acuerdo a lo dispuesto en la normativa de

 - TRENTA Y SEIS -

contratación pública en vigencia, así como en los términos establecidos en los pliegos correspondientes, con la finalidad de dar cumplimiento a los principios y objetivos del Sistema Nacional de Contratación Pública y evitar la discrecionalidad.

12. Dispondrá y supervisará a los Delegados o Miembros de las Comisiones Técnicas, según sea el proceso de contratación, que de detectarse errores de forma en las ofertas presentadas por los proveedores, éstos deberán ser obligatoriamente notificados a los oferentes respectivos, a fin de que puedan convalidarlos y subsanar las omisiones sobre su capacidad técnica, económica o legal.

Diferencia entre los reajustes de precios pagados y los calculados

A base de las fechas de pago de los anticipos y de las planillas de avance y de liquidación de dos contratos de obra suscritos en el GAD Parroquial Rural Dayuma, y en aplicación a las fórmulas matemáticas de reajuste de precios estipuladas en los contratos respectivos, se estableció una diferencia de 22 688,88 USD entre los valores pagados a los Contratistas por concepto de reajuste de precios, y los determinados por el equipo de auditoría, conforme al detalle que se describe a continuación:

Contrato No.	Objeto	Valores comparativos de los reajustes				
		Planillado y pagado			Calculado definitivo (USD)	Diferencia (Pagado - Calculado) (USD)
		Provisional (USD)	Definitivo (USD)	Acumulado (USD)		
12	Construcción del mejoramiento de la infraestructura educativa de la parroquia Dayuma	74 238,79	21 658,84	95 897,63	74 860,87	21 036,76
16	Construcción de cancha de uso múltiple en el centro de educación básica intercultural bilingüe 12 de Febrero, ubicado en la comuna Rumipamba, perteneciente a la parroquia Dayuma	3 063,67	45,58	3 109,25	1 457,13	1 652,12
Total:						22 688,88

En el contrato 12, los coeficientes de la fórmula de reajuste de precios contractual suman 1,001, es decir, los reajustes del anticipo y de las planillas de ejecución de la obra fueron afectados en más por el uno por mil, independientemente de las variaciones reales de los índices de precios. Error que no fue observado por el

- TREINTA Y SIETE -

Presidente previo a la suscripción del contrato, y por el Fiscalizador y el Administrador del Contrato en el cálculo, aprobación y solicitud de pago de las planillas de reajuste de precios pagadas por la entidad a la empresa Contratista, inobservando el artículo 127 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública que dispone:

“... Los coeficientes de la fórmula se expresarán y aplicarán al milésimo y la suma de aquellos debe ser igual a la unidad...”.

La entidad efectuó un pago mayor al real por 22 688,88 USD, debido a que existieron imprecisiones en la aplicación de las fórmulas de reajuste de precios y de los índices de precios de los componentes de dichas fórmulas, aplicadas para efectos de pago de los reajustes provisionales y definitivos de los anticipos y de las planillas de ejecución de las obras, y además, varias planillas no fueron reajustadas a las fechas reales de pago, conforme lo dispone el artículo 131 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; disposición legal que no fue observada por los Administradores de los Contratos, Fiscalizadores y Contratistas de los contratos 12 y 16 analizados. El detalle de cada contrato y planillas de reajustes se presenta en el anexo 6.

Los artículos 129 y 131 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública disponen:

“... Art. 129.- Aplicación de la fórmula de reajuste de precios.- El reajuste de precios se realizará mensualmente o de acuerdo con los períodos de pago establecidos en el contrato y será efectuado provisionalmente sobre la base de los precios o índices de precios a la fecha de presentación de las planillas por la fiscalización o unidad de control de cada obra tramitándolo conjuntamente con la planilla.- Art. 131.- Liquidación del reajuste.- Tan pronto se disponga de los índices definitivos de precios, se realizará la liquidación y pago final del reajuste, considerando las fechas de pago de las planillas y aplicando las fórmulas contractuales...”.

Al Presidente, Secretaria Tesorera, Administradores de los Contratos, Fiscalizadores y Contratistas, se realizó la comunicación provisional de resultados con oficios circulares 008 y 009-DR8DPO-GPRD-JV-2014 de 17 de marzo de 2014.

El Gerente General de la empresa Contratista del contrato 12, con comunicación de 26 de marzo de 2014 manifestó:

 -TREINTA Y OCHO -

“... Debo indicar: con fecha, 7 de agosto de 2013 se firma el Acta de entrega Recepción Provisional, en la misma que se incluye una liquidación de reajuste de precios, con índices vigentes definitivos hasta el mes de agosto de 2013, Publicados por el Inec (sic) en su revista 161, copias de los mismos que se encuentran en la documentación entregada para el trámite de pago....- Las planillas de Reajuste de: Anticipo, Planilla 1, Planilla 2, Planilla 3, y Planilla 4 de acuerdo a información y anexos presentados en el reajuste presentan índices definitivos a la fecha de pago de las Planillas de Avance de Obra, conforme lo establece la LOSNCP en su Artículo 131.- El Reajuste de Precios de la Planilla 5 y 6 por estar en trámite su pago a la fecha de la firma de la Recepción Provisional, las mismas se reajustaran (sic) a la fecha de pago de las mismas.- En (sic) artículo 7 del Código Civil determina "La Ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo (...)".- Por tanto, los reajuste de precios de las planillas: Anticipo, Planilla 1, Planilla 2, Planilla 3 y Planilla 4 debidamente emitidos por la Contratista, son derechos adquiridos por cuanto el recurrente los obtuvo en forma anterior a la modificación de los índices realizado por el INEC. Por lo que se afirma que los hechos cumplidos durante la vigencia de la antigua norma se rige por esta; los cumplidos después de su vigencia por la nueva...”.

El Consultor Fiscalizador del contrato 16, con comunicación de 26 de marzo de 2014 manifestó:

“... De acuerdo a los artículos 129.- Aplicación de la fórmula de reajuste de precios.- y el artículo 131.- Liquidación del reajuste.- del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, se revisaron los índices de precios de los componentes de la fórmula de reajuste de precio, el cual por un error involuntario de cálculo altero (sic) los costos de la planilla de reajuste de precio.- Y una vez hecha la evaluación por el pago de la planilla única pagada en dos partes y en fechas diferentes no se reajusto (sic) a la fecha real del pago con los valores correspondientes conforme dispone al artículo 131 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, ratifico el error causado por lo antes mencionado, teniendo que devolver el contratista un valor económico de USD 1652,12...”.

El Administrador del Contrato 16, con comunicación de 24 de marzo de 2014 manifestó:

“... De acuerdo al artículo 129.- Aplicación de la fórmula de reajuste de precios.- y al artículo 131.- Liquidación del reajuste, del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, se revisaron los índices de precios de los componentes de la fórmula de reajuste de precio, el cual por un error involuntario no se recalculó los costos de la planilla de reajuste provisional para determinar el reajuste definitivo.- Como resultado, una vez hecha la evaluación por parte de la Contraloría, por el pago de la planilla única pagada en dos partes y en fechas diferentes se observa que no se reajusto (sic) a la fecha real del pago con los valores correspondientes conforme dispone al artículo 131 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, por tanto, revalido el resultado del examen, exponiendo lo

-TREINTA Y NULAS-

que textualmente dice en el acta definitiva de la obra:- Cualquier vicio oculto o pago en exceso en la contratación..., será de responsabilidad del contratista...”.

El Gerente General de la empresa Contratista del contrato 12, posterior a la lectura del borrador del informe, con comunicación de 7 de abril de 2014, se expresó en términos similares a los expuestos en la comunicación de 26 de marzo de 2014, y agregó:

“... Todas las planillas de reajuste de precios fueron calculadas a la fecha de Recepción Provisional, con los índices definitivos de reajuste a la fecha de pago de las planillas e índices definitivos a la fecha de la firma del Acta de Entrega Recepción....- El Acta de Entrega Recepción Provisional constituye documento público en donde todas las cláusulas (sic) que la componen están debidamente respaldadas con documentos, el principio de legalidad determina que los actos de la administración guarden sujeción en todo momento a los que establece la Ley....- Por tanto, los reajuste de precios de las planillas: Anticipo, Planilla 1, Planilla 2, Planilla 3, Planilla 4 Planilla 5 (sic) y Planilla 6 debidamente emitidos por la Contratista, son derechos adquiridos por cuanto el recurrente los obtuvo en forma anterior a la modificación de los índices realizado por el INEC. Por lo que se afirma que los hechos cumplidos durante la vigencia de la antigua norma se rige por esta; los cumplidos después de su vigencia por la nueva.- La variación de los índices por parte del INEC se produce posterior a la fecha de la firma del Acta de Entrega Recepción Provisional; indicando además que los índices tomados para la liquidación de Reajuste de precios definitiva que consta en el Acta, no se encontraban señalados en el Boletín del Inec (sic) como provisionales...”.

El Fiscalizador del contrato 12, posterior a la lectura del borrador del informe, con oficio 2014-048-EGGM-GADPRDAYUMA-CGE de 7 de abril de 2014 manifestó:

“... debo indicar que con fecha, 7 de agosto de 2013 se firma el Acta de entrega Recepción Provisional, en la misma que se incluye una liquidación de reajuste de precios, con índices vigentes definitivos hasta el mes de agosto de 2013, Publicados por el INEC en su revista 161....- Por lo que las planillas de Reajuste de: Anticipo, Planilla 1, Planilla 2, Planilla 3, y Planilla 4 de acuerdo a información y anexos presentados en el reajuste, presentan índices definitivos a la fecha de pago de las Planillas de Avance de Obra, conforme lo establece la LOSNCP en su Artículo 131, es decir que estas planillas ya fueron canceladas con índices definitivos a la fecha de pago, independientemente que después se hayan producido nuevas actualizaciones de índices del INEC... por lo que se ha solicitado al INEC una certificación de la fecha de cambio de estos índices y la fecha desde que se publicaron las variaciones, para poder verificar....- El Reajuste de Precios de la Planilla 5 y 6 por estar en trámite su pago a la fecha de la firma de la Recepción Provisional del Contrato... estas se reajustaran (sic) a la fecha de pago de las mismas, que de igual forma serian (sic) comprobadas con la certificación del INEC de la ultima (sic) variación...”.

-CUARENTA -

El Presidente, la Secretaria Tesorera, y los Administradores de los Contratos 12 y 16, posterior a la lectura del borrador del informe, con comunicación de 7 de abril de 2014 manifestaron:

“... El reajuste de las planillas fueron realizadas a la fecha próxima que salieron el boletín (sic) del INEC, (sic) sin embargo, después de haber realizado y pagado los reajustes el INEC emitió un nuevo boletín considerado "DEFINITIVO" (sic)... y se generaron los pagos observados. Inmediatamente después de conocer estos hechos, se realizaron las gestiones ante los contratistas para que efectúen las devoluciones ya que fueron los beneficiarios de los pagos. Una vez que se produzcan estas devoluciones se remitirá a la Contraloría General del Estado...”.

El Contratista del contrato 16, posterior a la lectura del borrador del informe, con oficio JAGC-029-2014 de 7 de abril de 2014 manifestó:

*“... al respecto debo indicar que dichas planillas de reajuste de precios de la obra..., es responsabilidad exclusiva de **FISCALIZACIÓN**, porque las mismas fueron elaboradas extemporáneamente y sin mi presencia....- Debo indicar también, que de acuerdo al contrato firmado, el 12 de Septiembre del 2012, de acuerdo a la clausula (sic) sexta y el art. (sic) 6.04, la entidad contratante no cumplió con lo que estipulaba en esta clausula (sic), por lo cual este factor influyo (sic) para que el valor reajustado tenga algún error con los índices...”.*

Lo manifestado por el Presidente, la Secretaria Tesorera, los Administradores de los contratos 12 y 16, el Contratista y el Fiscalizador del contrato 16, ratifica el criterio de auditoría; en tanto que, lo manifestado por el Gerente General de la empresa Contratista y el Fiscalizador del contrato 12, no modifica el criterio de auditoría, por cuanto los valores de los índices de precios de materiales, equipo y maquinaria de la construcción utilizados para la comprobación de las planillas de reajustes pagadas son los publicados por el INEC en los boletines mensuales a la fecha de pago de las planillas, y que fueron empleados por la empresa Contratista y el Fiscalizador, sin que se haya considerado las rectificaciones a los índices de precios de materiales, equipo y maquinaria de la construcción publicadas por el INEC en el boletín 162 de septiembre de 2013, y además, varias planillas de obra se pagaron en fecha posterior a la vigencia de dicho boletín, cuando aún los contratos se encontraban sin recepción definitiva, por lo que correspondía efectuar su liquidación final en aplicación del artículo 125 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública que dispone:

“... En la liquidación económico contable del contrato se dejará constancia de lo ejecutado, se determinarán los valores recibidos por el contratista, los

— EJECUTADA Y PAGO —


pendientes de pago o los que deban deducírsele o deba devolver por cualquier concepto, aplicando los reajustes correspondientes... La liquidación final será parte del acta de recepción definitiva...".

Conclusión

Los Fiscalizadores elaboraron las planillas de reajuste de precios correspondientes a los contratos 12 y 16, en las que existieron imprecisiones en la aplicación de las fórmulas de reajuste de precios y de los índices de precios de materiales, equipo y maquinaria de la construcción de los componentes de dichas fórmulas, aplicadas para efecto de pago de los reajustes definitivos de los anticipos y de las planillas de ejecución de las obras; y además, varias planillas no fueron reajustadas a las fechas reales de pago, conforme lo dispone en la parte pertinente el Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, ocasionando que la entidad efectúe un pago mayor al real por 22 688,88 USD, sin que los Administradores de los Contratos observen dichas situaciones y deficiencias de control, previo a la aprobación y solicitud de los pagos correspondientes.

Recomendaciones

Al Presidente

13. Previo a la suscripción de los contratos que prevean el pago de reajuste de precios, hará constar la cláusula contractual con la fórmula matemática, cuyos coeficientes guarden concordancia con la normativa de aplicación vigente, para lo cual, dispondrá al técnico responsable de Obras Públicas y Proyectos, efectúe la comprobación de su elaboración en base a los análisis de precios unitarios de la oferta adjudicada, dejando la respectiva constancia y memoria de cálculo.
14. Dispondrá a los Fiscalizadores de los contratos, elaboren los reajustes de precios con los índices definitivos, considerando las fechas reales de pago de las planillas y aplicando las fórmulas contractuales correspondientes; disposición que será supervisada por los Administradores de los Contratos y la Secretaria Tesorera, previo a solicitar y efectuar el pago, respectivamente.
15. Previo a la suscripción del acta de recepción definitiva de los contratos, dispondrá a los integrantes de la comisión designada para dicha recepción, efectúen la

 -CARRETTA Y ROS-

revisión de los pagos definitivos realizados por la entidad, a fin de detectar valores que deba devolver el Contratista por cualquier concepto, en consideración de la liquidación final del contrato.

Pago de costos indirectos a consultores

En el siguiente cuadro se muestran los costos indirectos con los cuales la entidad contrató seis consultorías con consultores individuales o personas naturales:

Contrato No.	Objeto	Fecha de suscripción	Costos indirectos contratados
19	Fiscalización para la construcción de obras en el centro educativo Nueva Frontera, ubicado en la comunidad Río Tiputini, parroquia Dayuma	2012-08-24	1 355,00
20	Fiscalización para la construcción de alcantarillado sanitario y pluvial de la parroquia Dayuma	2012-08-24	4 643,47
21	Fiscalización para la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa (unidad educativa Eugenio Espejo - comunidad Los Reyes, unidad educativa 12 de Febrero - sector Rumipamba, escuela Sagrado Corazón de Jesús - comunidad Saar-Entsa, unidad educativa Panecillo) en la parroquia Dayuma	2012-08-24	16 802,23
22	Fiscalización para la construcción de cancha cubierta de uso múltiple en la escuela CEPE, ubicada en la comunidad Tiputini, parroquia Dayuma	2012-08-27	677,82
23	Fiscalización para la construcción de cancha de uso múltiple en el centro de educación básica intercultural bilingüe 12 de Febrero, ubicado en la comuna Rumipamba, perteneciente a la parroquia Dayuma	2012-09-24	448,00
24	Fiscalización para la construcción de bloque de seis aulas (3 pisos) - baterías sanitarias - cancha cubierta completa - casa del maestro, para el centro educativo Rafael Pullaguari, comunidad Rodrigo Borja, Santa Rosa, parroquia Dayuma	2012-10-05	1 538,32

Costos indirectos que no correspondían incluirse en dichos contratos, conforme lo dispone el numeral 2 del artículo 34 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, vigente desde el 12 de mayo de 2009 y reformado mediante Decreto Ejecutivo 841, publicado en el Registro Oficial 512 de 15 de agosto de 2011, el cual dispone:

“... En todo proceso de contratación, la determinación de los costos de consultoría tomará en cuenta en su composición los costos directos e indirectos requeridos para la ejecución del proyecto, conforme se detalla a continuación:.-

1. Costos directos: definidos como aquellos que se generan directa y exclusivamente en función de cada trabajo de consultoría y cuyos componentes básicos son, entre otros, las remuneraciones, los beneficios o cargas sociales del equipo de trabajo, los viajes y viáticos; los subcontratos y servicios varios, arrendamientos y alquileres de vehículos, equipos e instalaciones; suministros y materiales; reproducciones, ediciones y publicaciones.-

2. Costos indirectos o gastos generales: son aquellos que se reconocen a las firmas consultoras y otros organismos que estén autorizados para realizar consultorías, para atender sus

J. CUARESMA Y TRES -

gastos de carácter permanente relacionados con su organización profesional, a fin de posibilitar la oferta oportuna y eficiente de sus servicios profesionales y que no pueden imputarse a un estudio o proyecto en particular. El costo indirecto contemplará únicamente los honorarios o utilidad empresarial reconocidos a las personas jurídicas consultoras, por el esfuerzo empresarial, así como por el riesgo y responsabilidad que asumen en la prestación del servicio de consultoría que se contrata...”.

Situaciones que no fueron observadas por el Delegado del Presidente en los procesos de contratación directa de las consultorías 19, 20, 22, 23 y 24; los Miembros de la Comisión Técnica del proceso LCC-001-GPRD-2012, consultoría 21, encargados de las fases de calificación de las ofertas técnicas – económicas y negociación de las ofertas económicas, respectivamente; y, por los Administradores de los Contratos de fiscalización, responsables de la aprobación de las planillas de fiscalización pagadas por la entidad a los consultores, por lo que ésta disminuyó sus disponibilidades en 25 464,84 USD, al efectuarse la liquidación y pago de las consultorías contratadas.

El Delegado del Presidente en los procesos de contratación directa de las consultorías 19, 20, 22, 23 y 24; los Miembros de la Comisión Técnica del proceso LCC-001-GPRD-2012, consultoría 21; y los Administradores de los Contratos de consultoría 19 al 24, en funciones durante el período de gestión comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2013, incumplieron lo dispuesto en el artículo 34 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, e inobservaron las Normas de Control Interno 100-01 control interno, 100-02 objetivos del control interno, y 100-03 responsables del control interno.

Al Presidente, al Delegado del Presidente en los procesos de contratación directa de las consultorías, a los Miembros de la Comisión Técnica del proceso LCC-001-GPRD-2012, a los Administradores de los Contratos de fiscalización, y a los Contratistas Consultores/Fiscalizadores, se realizó la comunicación provisional de resultados con oficio circular 010-DR8DPO-GPRD-JV-2014 de 18 de marzo de 2014.

El Presidente, con oficio GPRD-0038-2014 de 24 de marzo de 2014 manifestó:

“... los procesos de consultoría de fiscalización (contratos 1 al 5) al analizar detenidamente, (sic) las ofertas de los proveedores se analizó (sic) un mal encasillamiento al momento de justificar los costos directos e indirectos, considerando que los gastos administrativos son parte de los costos directos presentados, dejando en claro que todo lo actuado se lo ha hecho en buena fe sin ánimo de perjudicar a la institución...”.

- CUARENTA Y CUATRO -

La Secretaria Tesorera, con comunicación de 24 de marzo de 2014 manifestó:

"... Al respecto me permito manifestar que mi persona actuó en base a los informes de fiscalización, administración de obra y la verificación de los documentos habilitantes..."

La Contratista de las consultorías 19 y 22, con oficio 2014-001-YPCM-GADPRD-FISC de 24 de marzo de 2014 manifestó:

"... De acuerdo a los Costos Indirectos que no correspondían incluirse en la oferta económica en referencia al artículo 34 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, más sin embargo se realizaron gastos imprevistos necesarios para poder cumplir con el contrato de consultoría como la renovación de las Garantías para el contrato de la Fiscalización del Centro Educativo Nueva Frontera, el pago de los honorarios de un contador, entre otros; los que se asumieron dentro de los gastos administrativos efectuados en los trabajos de consultoría.- Sin perjudicar a la institución ni cobrar costos en exceso que no estén vinculado (sic), donde recalco y pongo en conocimiento que los valores económicos tanto en la fiscalización de la Cancha Cubierta en la Escuela Cepe (sic), como la fiscalización de las obras en el Centro Educativo Nueva Frontera, fueron considerados para gastos administrativos como el pago laboral del contador, más aun cubriendo el gasto con mi remuneración y otros gastos..."

El Contratista de las consultorías 23 y 24, con comunicación de 26 de marzo de 2014 manifestó:

"... De acuerdo a los Costos Indirectos que no corresponden incluirse en la oferta económica en referencia al artículo 34 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, mas sin embargo para llenar el cuadro del formulario que la entidad contratante subió al Portal de Compras Públicas el cual como oferente y como consultor de fiscalización comunico que se asumieron como gastos administrativos, gastos directos efectuados en el trabajo realizado.- Y sin perjudicar a la institución ni cobrar costos en exceso que no estén vinculado (sic), donde recalco y pongo en conocimiento que este valor económico fue considerado para gastos administrativos como el pago laboral del contador, más aun cubriendo el gasto con mi remuneración...."

El Contratista de la consultoría 20, con comunicación de 27 de marzo de 2014 manifestó:

"... A continuación se detalla el componente de costos indirectos que se usó en la oferta y en la planilla:

- CUARANTA Y CINCO -

COMPONENTES DEL COSTO	VALOR USD	%
ADMINISTRATIVOS	3,003.95	11.00%
LOCALES PROVISIONALES	-	0.00%
VEHÍCULOS	-	0.00%
SERVICIO PÚBLICO	-	0.00%
PROMOCIÓN	273.09	1.00%
GARANTÍAS	682.72	2.50%
SEGUROS	136.54	0.50%
COSTOS FINANCIEROS	273.09	1.00%
PREVENCIÓN ACCIDENTES	273.09	1.00%
	0	
	0	
UTILIDAD	-	0.00%
TOTAL INDIRECTOS	4,642.47	17.00%

Se observa claramente que los **ítems del costo indirecto** son valores que el citado artículo de ley (sic) hecho referencia en la circular prevé como componentes del costo directo, en este caso, lo que **existiría error de forma en la justificación de los componentes directos como componentes indirectos**, de tal manera no se incurrido en un cobro indebido.- Como justificativos:-
 ▪ El costo de garantías de fiel cumplimiento y anticipo con sus respectivas renovaciones que se pueden comprobar en los documentos de contrato y pago de planillas....-
 ▪ El costo de administrativos (sic) si bien no se ha desglosado explícitamente (sic) sin embargo (sic) es perfectamente entendible que la fiscalización incurrió en gastos de gestión como tramites en el Ministerio del Ambiente, Gobierno Municipal de Francisco de Orellana, legalizaciones de propiedades de las plantas de tratamiento y reuniones varias tendientes a conseguir los permisos. Documentos extendidos por las entidades mencionadas e informes mensuales de fiscalización.-
 ▪ La fiscalización actuó durante nueve meses a pesar que el contrato estipula seis meses. Este tiempo la fiscalización ocupó para resolver las falencias técnicas, legales y económicas del proyecto. Verificable en el libro de obra. Estos corresponderían a Costos (sic) directos componente remuneraciones, sin embargo (sic) por condiciones del contrato no se ha planillado...".

El Presidente de la Comisión Técnica del proceso LCC-001-GPRD-2012 (contrato de consultoría 21), con comunicación de 28 de marzo de 2014, hizo un análisis a varios artículos de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento General, y manifestó en el penúltimo párrafo lo siguiente:

"... Con estos antecedentes Legales y de conformidad a los pliegos elaborados, la comisión (sic) Técnica encargada para llevar el procedimiento precontractual de Lista Corta de Consultaría antes mencionada se basó (sic) para calificar de conformidad a lo que establece los pliegos, indicándole que en el Numeral 4.7.2. Contenido del sobre Nro. 2. Oferta económica de los pliegos en mención que establece lo siguiente: "... el oferente deberá incluir en su oferta todos los costos directos e indirectos para la prestación de los servicios objeto del contrato..."...".

Escuadra y seis -

El Contratista de la consultoría 21, posterior a la lectura del borrador del informe, con oficio 2014-047-EGGM-CGE-GPRD de 7 de abril de 2014 manifestó:

*"... Mi propuesta económica para la **Fiscalización de la "Construcción del Mejoramiento de la Infraestructura Educativa de la Parroquia Dayuma"**, fue presentada, conforme al formulario de costos indirectos de los Pliegos, que corresponden a un porcentaje de utilidad e imprevistos, que en todo caso debieron haberse corregido al momento de la calificación de la Propuesta (sic) previo al contrato, lastimosamente dicha reforma no se tomo (sic) en consideración aceptándose el valor de la Propuesta (sic) como tal, por parte del GADMPR (sic) de Dayuma y esto ha originado un error concurrente y solidario en la liquidación final, por lo que considerando la inobservancia de las partes, me siento perjudicado en haberse aceptado esta omisión por parte del GADPR Dayuma..."*

El Presidente, la Secretaria Tesorera, el Director Técnico de Planificación y Obra Pública, y el Técnico Miembro de la Comisión Técnica del proceso LCC-001-GPRD-2012 (contrato de consultoría 21), posterior a la lectura del borrador del informe, con comunicación de 7 de abril de 2014 manifestaron:

"... Al respecto indicamos que en todo proyecto de consultoría existen costos directos e indirectos los que constituyen el valor total de consultoría, por lo que, el valor pagado a los consultores es el que consta en sus ofertas y por el cual se suscribió el contrato que es Ley para las partes. La opinión del equipo de auditoría de que los costos indirectos solo existen para personas jurídicas es una mala interpretación del artículo 34 del RLOSNC...- El tema de los costos indirectos se presenta como modelo de los formularios, (sic) sin embargo (sic) los costos indirectos en el cuadro corresponden a los gastos administrativos que por mala aplicación de los contratistas lo incluyeron como costos indirectos, cuando estos en la parte formal son costos directos de fiscalización de la consultoría..."

Lo manifestado por el Presidente y los Consultores de los contratos 19, 20, 22, 23 y 24, no modifica el criterio de auditoría, debido a que los gastos administrativos a los que hacen referencia, no fueron plenamente identificados y valorados en las ofertas, ni justificados documentadamente ante el equipo de auditoría como gastos imputables a los trabajos de fiscalización. Respecto del contrato de consultoría 20, se acepta como error de forma el componente garantías, valorado en 682,72 USD, no así a los justificativos sobre trámites y legalizaciones que le competían a la entidad contratante, persistiendo un valor injustificado de costos indirectos de 3 959,76 USD.

En referencia a lo expuesto por el Presidente, la Secretaria Tesorera, el Director Técnico de Planificación y Obra Pública, y el Técnico, posterior a la lectura del

 -CJAREWTA Y SILETE-

borrador del informe, no guarda relación con el contenido de la observación de auditoría, ya que no se trata de una opinión, sino de la aplicación a una disposición legal, relacionada con los gastos de carácter permanente de una organización profesional y que no pueden imputarse a un estudio o proyecto en particular, por lo que todos los demás gastos deben estar plenamente identificados y valorados en la oferta, conforme al numeral 1 del artículo 34 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, por lo que se mantiene lo observado.

Respecto a lo expuesto por el Consultor Fiscalizador del contrato 21 y el Presidente de la Comisión Técnica del proceso LCC-001-GPRD-2012 (contrato de consultoría 21), no modifica el criterio de auditoría, puesto que si bien Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento General, prevén y facultan la inclusión de costos indirectos para la ejecución de los contratos de consultoría, esta misma Ley establece diferencias entre los consultores individuales y las firmas consultoras, facultando el pago de costos indirectos únicamente en los contratos de consultoría suscritos con firmas consultoras u organismos que tengan capacidad jurídica para prestar estos servicios, lo que obliga a las entidades contratantes a efectuar los procesos de contratación entre consultores de la misma naturaleza, y consecuentemente, es responsabilidad de los oferentes y de los servidores de la entidad, cumplir y hacer cumplir estas disposiciones legales, aun cuando en los términos de referencia, pliegos, formularios y presupuestos referenciales, se haya considerado los costos directos e indirectos en forma general.

Conclusión

El Presidente de la entidad, en base a los informes de calificación de las ofertas técnicas – económicas emitidos por el Delegado en los procesos de contratación directa de las consultorías 19, 20, 22, 23 y 24, e informe de calificación de la oferta técnica – económica y acta de negociación de la oferta económica realizados por los Miembros de la Comisión Técnica del proceso de contratación LCC-001-GPRD-2012, correspondiente al contrato de consultoría 21, adjudicó y suscribió seis contratos de consultoría con personas naturales, en los que se incluyó valores por concepto de costo indirectos, que correspondían ser reconocidos únicamente a las personas jurídicas consultoras u organismos que tengan capacidad jurídica para prestar estos

 - CUARENTA Y OCHO -

servicios, conforme lo dispone en la parte pertinente el Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, por lo que la entidad disminuyó sus recursos en 24 782,12 USD, al efectuarse la liquidación y pago de las consultorías contratadas; situaciones que no fueron observadas por los Administradores de los Contratos de las consultorías de fiscalización 19, 20, 21, 22, 23 y 24, responsables de la elaboración, aprobación y requerimiento de pago de las planillas de fiscalización pagadas por la entidad.

Recomendaciones

Al Presidente

16. Dispondrá a los Miembros de las Comisiones Técnicas y Delegados, encargados de la calificación técnica, económica y legal de los procesos de contratación de consultorías, procedan a evaluar, y de ser el caso efectúen la negociación de la oferta económica con el consultor seleccionado, diferenciando en los costos de las consultorías, los valores que corresponden ser reconocidos a las personas naturales respecto de las jurídicas.
17. Dispondrá a los Administradores y Fiscalizadores de los contratos de consultoría, se abstengan de aprobar planillas que contengan componentes de costos que no tengan sustento legal, lo que permitirá a la entidad, efectuar operaciones administrativas y financieras concordantes con la normativa vigente.
18. Conjuntamente con la Secretaria Tesorera, exigirán a los Administradores y Fiscalizadores de los contratos de consultoría, presenten las planillas de avance o liquidación de los trabajos contratados, revelando al detalle cada uno de los componentes de los costos directos e indirectos en base a los que se suscribió el contrato respectivo, lo que permitirá a la entidad, mantener un control adecuado de los pagos relacionados con las obligaciones contractuales adquiridas con los Consultores.

 - GUARZUETA Y NUÑEZ -

Diferencia entre las cantidades de obra pagadas y las realmente ejecutadas

- Contrato para la construcción de la casa comunal San Pedro de la parroquia Dayuma

A base de la constatación física de la obra ejecutada mediante el contrato para la construcción de la casa comunal San Pedro de la parroquia Dayuma (contrato 6), cuya diligencia se efectuó el día 21 de febrero de 2014 conjuntamente con el Fiscalizador de la obra, y, posterior análisis de la planilla y anexos de cálculo de volúmenes de obra elaborados por el Fiscalizador y el Contratista, que constan en la liquidación final del contrato, se estableció que en la cuantificación de los trabajos realmente ejecutados existió un pago mayor al real entre lo planillado y lo verificado de 3 398,50 USD, conforme al detalle que se presenta en el anexo 7.

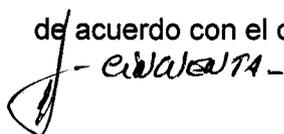
Ocasionando que la entidad disminuya sus recursos en 3 398,50 USD, debido a que existieron errores en la cuantificación de los volúmenes de obra ejecutados por el Contratista, y además, por cuanto en la elaboración del presupuesto referencial existió una duplicidad del rubro malla electrosoldada R-84 respecto del rubro contrapiso H.S. 180 kg/cm² e=7 cm, toda vez que en los componentes de materiales del segundo rubro en mención, se consideró a la malla que se pagó en el primer rubro citado.

La cláusula contractual Sexta, forma de pago, numeral 6.07 estableció:

“... Todos los pagos que se hagan al CONTRATISTA por cuenta de este contrato, se efectuarán con sujeción a los precios unitarios de los diferentes rubros y por las cantidades reales de trabajo realizado, a satisfacción de la CONTRATANTE, previa la aprobación de la fiscalización...”.

- Contrato de mantenimiento y pintura del centro educativo 12 de Febrero de la comunidad Rumipamba parroquia Dayuma

A base de los anexos de cálculo de volúmenes de obra elaborados por el Fiscalizador y el Contratista en la liquidación del contrato de mantenimiento y pintura del centro educativo 12 de Febrero de la comunidad Rumipamba parroquia Dayuma (contrato 10), se estableció que en la cuantificación de los trabajos realmente ejecutados existió un pago en más, con una diferencia entre lo planillado y lo verificado de 1 350,41 USD, de acuerdo con el detalle que se describe a continuación:

 - *ciudad* -

Rubro	Contratado		Cantidad			Valor (USD)
	Unidad	P. Unit.	Pagado	Verificado	Diferencia	
Mantenimiento de pintura de perfiles metálicos de vigas y correas	kg	0,65	4801,96	4303,53	498,43	323,98
Pintura exterior e interior	m2	3,84	1929,74	1662,44	267,3	1 026,43
Total USD:						1 350,41

Originando que la entidad realice un pago mayor al real por 1 350,41 USD, debido a que existieron errores en la cuantificación de los volúmenes de obra ejecutados por el Contratista.

La Norma de Control Interno 408-19 fiscalizadores, literal d), establece entre las funciones de los fiscalizadores:

“... Verificar la exactitud de las cantidades incluidas en las planillas presentadas por el contratista...”.

La Norma de Control Interno 408-26 medición de la obra ejecutada expresa:

“... El pago o desembolso por obra realizada se hará cuando se tenga la seguridad de que se está pagando realmente lo construido luego de haber efectuado la medición de la cantidad de obra ejecutada...”.

El Fiscalizador de los contratos 6 y 10, previo a la aprobación de las planillas de liquidación respectivas, no verificó con exactitud las cantidades de obra realmente ejecutadas.

El Director Técnico de Planificación y Obra Pública, con funciones de Fiscalizador de los contratos 6 y 10, en funciones durante el período de gestión comprendido entre el 3 de enero y el 31 de diciembre de 2012, inobservó lo dispuesto en las Normas de Control Interno 408-19 fiscalizadores, literal d), y 408-26 medición de la obra ejecutada, lo que originó que la entidad efectúe pagos en más a los Contratistas por 3 398,50 USD y 1 350,41USD, correspondientes a los rubros descritos en los contratos y cuadros respectivos.

Al Director Técnico de Planificación y Obra Pública, Fiscalizador de los contratos, y a los Contratistas, se realizó la comunicación provisional de resultados con oficio circular 006 y 011-DR8DPO-GPRD-JV-2014, de 14 y 21 de marzo de 2014, respectivamente, sin obtener respuesta.

 - Cevallos y cols -

El Contratista del contrato 6, posterior a la lectura del borrador del informe, con oficio JRSN-2014-003 de 4 de abril de 2014 manifestó:

*“... Se ve un error involuntario en (sic) de parte del Gobierno Parroquial al contemplar 2 veces la malla electro soldada como rubro único y dentro del rubro contrapiso, Considérese (sic) que en los procesos de menor cuantía los oferentes aceptamos el presupuesto por adhesión....- En (sic) Rubro **replanteo y nivelación** veo que no se ha considerado el ancho de las aceras.- En el rubro **Acero de Refuerzo** no es claro el descuento por lo que me mantengo en lo plantillado (sic).- Considero que no se ha realizado bien la medición de **mampostería de 15 cm** por lo que anexo fotos para su análisis y me mantengo en lo planillado.- El rubro **enlucido vertical** tampoco ha sido bien considerado por lo que envío fotos para que se revea, razón por la cual me mantengo en lo planillado.- Finalmente el rubro **Pintura** tampoco veo este (sic) bien considerado por lo que envío fotos y me mantengo en lo planillado...”*

Lo manifestado por el Contratista del contrato 6 no modifica el criterio de auditoría, toda vez que las mediciones de los volúmenes de obra ejecutados, fueron realizadas conjuntamente con el Fiscalizador del contrato, para cuya diligencia fue convocado el Contratista, quien no asistió; además, para la cuantificación de los rubros que se encuentran alojados en otros rubros como el acero de refuerzo en los hormigones, éstos se determinaron en base a los planos de detalle constructivos contratados.

Conclusión

El Director Técnico de Planificación y Obra Pública, con funciones de Fiscalizador de los contratos para la construcción de la casa comunal San Pedro de la parroquia Dayuma, y, mantenimiento y pintura del centro educativo 12 de Febrero de la comunidad Rumipamba, no verificó con exactitud las cantidades de obra realmente ejecutadas por los Contratista en los rubros correspondientes, conforme lo disponen en la parte pertinente las Norma de Control Interno, lo que originó pagos superiores a los realmente ejecutados por 3 398,50 USD y 1 350,41USD, respectivamente, que totalizó 4 748,91 USD, por lo que la entidad disminuyó sus recursos.

Recomendaciones

Al Presidente

19. Dispondrá a los Fiscalizadores de las obras, que previo a la aprobación y requerimiento de pago de las planillas de avance de obra y de liquidación,

 -avanzada y p.l.-

cuantifiquen adecuadamente las cantidades de obra realmente ejecutadas por los Contratistas; disposición que será supervisada por los Administradores de los Contratos.

20. Dispondrá a los Técnicos de Obras Públicas y Proyectos, que conjuntamente con los Administradores de los Contratos y Fiscalizadores, previo al inicio de las obras, efectúen la revisión de los documentos contractuales, con el fin de verificar la existencia de algún error, omisión o imprevisión técnica, que pueda afectar al costo y construcción de la obra, y de presentarse este caso, sugerir la adopción de medidas correctivas o soluciones técnicas, oportunas.

Rubros ejecutados sin emplear la totalidad de materiales ofertados en los análisis de precios unitarios

En los siguientes cuadros se exponen los contratos en los cuales, los Contratistas al ejecutar las obras, no utilizaron la totalidad de los materiales que conformaron los análisis de precios unitarios ofertados. Evidencia que se obtuvo en base a las inspecciones físicas de las obras, diligencias efectuadas conjuntamente con los Contratistas y Fiscalizadores de las mismas; y, de los registros fotográficos que constan en los anexos a las planillas de avance y de liquidación de las obras, con las cuales se liquidaron los contratos, respectivamente:

Contrato 13: Construcción de bloque de 4 aulas, casa del maestro, batería sanitaria, cancha cubierta de uso múltiple, en la comuna Río Tiputini (Nueva Frontera), parroquia Dayuma										
Rubro Nro.	Unidad	Cantidad planillada	Precio unitario ofertado (USD)	Análisis de costos del rubro (USD)				Precio unitario corregido (USD)	Diferencia de precios unitarios (USD)	Valor observado (USD)
				Costo directo ofertado	Menos material no utilizado	Costo directo corregido	Costos indirectos (%)			
18	m2	132,95	20,87	16,97	3,20	13,77	23,00%	16,94	3,93	522,49
20	m2	70,08	21,39	17,39	3,20	14,19	23,00%	17,45	3,94	276,12
53	m2	5,46	20,87	16,97	3,20	13,77	23,00%	16,94	3,93	21,46
62	m2	12,06	21,39	17,39	3,20	14,19	23,00%	17,45	3,94	47,52
94	m2	81,30	20,87	16,97	3,20	13,77	23,00%	16,94	3,93	319,51
95	m2	31,43	21,39	17,39	3,20	14,19	23,00%	17,45	3,94	123,83
122	m2	52,69	97,49	79,26	13,90	65,36	23,00%	80,39	17,10	901,00
137	m2	93,35	21,39	17,39	3,20	14,19	23,00%	17,45	3,94	367,80
165	m2	37,98	20,87	16,97	3,20	13,77	23,00%	16,94	3,93	149,26
166	m2	17,40	21,39	17,39	3,20	14,19	23,00%	17,45	3,94	68,56
Suman:										2 797,55
Motivaciones: En los rubros 18, 53, 94 y 165 <u>Contrapiso H.S. fc=180 kg/cm2</u> : para la ejecución de los rubros no se utilizó la piedra bola ofertada; rubros 20, 62, 95, 137 y 166 <u>Acera perimetral H.S. 180 kg/cm2</u> : para la ejecución de los rubros no se utilizó la piedra bola ofertada; rubro 122 <u>Friso-galvalumen prepintado e=0,40mm estruc.mrtal</u> : no se empleó los 2 m2 de galvalume prepintado AR-2 e =0,40 mm por cada m2 del rubro una vez ejecutado, conforme a los análisis de precios unitarios ofertados (solo se colocó en el interior del friso).										

- CIVILISTA y TRES -

Contrato 14: Construcción de bloque de 6 aulas (3 pisos), batería sanitaria, cancha cubierta completa, casa del maestro, en el centro educativo Rafael Pullaguari, comunidad Rodrigo Borja, Santa Rosa, parroquia Dayuma

Rubro Nro.	Unidad	Cantidad planillada	Precio unitario ofertado (USD)	Análisis de costos del rubro (USD)				Precio unitario corregido (USD)	Diferencia de precios unitarios (USD)	Valor observado (USD)
				Costo directo ofertado	Menos material no utilizado	Costo directo corregido	Costos indirectos (%)			
18	m2	391,00	20,41	16,46	3,00	13,46	24%	16,69	3,72	1 454,52
20	m2	90,50	21,20	17,10	3,60	13,50	24%	16,74	4,46	403,63
53	m2	5,03	20,41	16,46	3,00	13,46	24%	16,69	3,72	18,71
62	m2	13,78	21,20	17,10	3,60	13,50	24%	16,74	4,46	61,46
94	m2	77,35	20,41	16,46	3,00	13,46	24%	16,69	3,72	287,74
95	m2	32,20	21,20	17,10	3,60	13,50	24%	16,74	4,46	143,61
107	kg	824,99	4,35	3,51	0,25	3,26	24%	4,04	0,31	255,75
137	m2	82,00	21,20	17,10	3,60	13,50	24%	16,74	4,46	365,72
142	kg	7432,72	4,35	3,51	0,25	3,26	24%	4,04	0,31	2 304,14
165	m2	38,96	20,41	16,46	3,00	13,46	24%	16,69	3,72	144,93
166	m2	21,12	21,20	17,10	3,60	13,50	24%	16,74	4,46	94,20
Suman:										5 534,41

Motivaciones: En los rubros 18, 53, 94 y 165 Contrapiso Hormigón Simple 180 Kg/cm2: para la ejecución de los rubros no se utilizó la piedra bola ofertada; rubros 20, 62, 95, 137 y 166 Acera Perimetral Hormigón Simple 180 Kg/cm2: para la ejecución de los rubros no se utilizó la piedra bola ofertada; rubros 107 y 142 Estructura metálica, construcción y montaje: el ángulo 40x40x3 mm es un material inconsistente al rubro por cuanto cada perfil se valoró, planilló y pagó individualmente.

Contrato 15: Construcción de cancha cubierta de uso múltiple, en la escuela CEPE, ubicada en la comunidad Tiputini en la parroquia Dayuma

Rubro Nro.	Unidad	Cantidad planillada	Precio unitario ofertado (USD)	Análisis de costos del rubro (USD)				Precio unitario corregido (USD)	Diferencia de precios unitarios (USD)	Valor observado (USD)
				Costo directo ofertado	Menos material no utilizado	Costo directo corregido	Costos indirectos (%)			
12	m2	80,52	19,76	15,99	3,11	12,88	23,60%	15,92	3,84	309,20
13	m2	32,15	20,20	16,34	3,11	13,23	23,60%	16,35	3,85	123,78
26	kg	901,60	4,59	3,71	0,21	3,50	23,60%	4,33	0,26	234,42
56	m2	193,29	20,20	16,34	3,11	13,23	23,60%	16,35	3,85	744,17
61	kg	8098,50	4,59	3,71	0,21	3,50	23,60%	4,33	0,26	2 105,61
Suman:										3 517,18

Motivaciones: En el rubro 12 Contrapiso f'c=180 kg/cm2: para la ejecución de los rubros no se utilizó la piedra bola ofertada; rubros 13 y 56 Aceras de H.S. f'c=180 kg/cm2 e=7 cm-escobillado: para la ejecución de los rubros no se utilizó la piedra bola ofertada; rubro 26 y 61 Estructura metálica, construcción y montaje: el ángulo 40x40x3 mm es un material inconsistente al rubro por cuanto cada perfil se valoró, planilló y pagó individualmente.

Contrato 16: Construcción de cancha de uso múltiple en el centro de educación básica intercultural bilingüe 12 de Febrero, ubicado en la comuna Rumipamba, perteneciente a la parroquia Dayuma

Rubro Nro.	Unidad	Cantidad planillada	Precio unitario ofertado (USD)	Análisis de costos del rubro (USD)				Precio unitario corregido (USD)	Diferencia de precios unitarios (USD)	Valor observado (USD)
				Costo directo ofertado	Menos material no utilizado	Costo directo corregido	Costos indirectos (%)			
026	m2	616,48	12,20	9,76	2,40	7,36	25,00%	9,20	3,00	1 849,44
Suman:										1 849,44

Motivaciones: Rubro 026 Estucado de paredes: los materiales arena y cemento no guardan relación con la especificación técnica de este rubro por lo que no se imputan al costo del rubro, perteneciendo al rubro enlucido vertical.

Estableciéndose un total de 13 698,58 USD que no fueron ejecutados en las obras conforme a los componentes de los materiales que conformaron los precios unitarios ofertados por los Contratistas, en base a los cuales se adjudicaron los contratos.

-cuarenta y cuatro-

La cláusula contractual Cuarta, objeto del contrato, numeral 4.01 de los contratos estableció:

"... El CONTRATISTA se obliga para con el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural Dayuma a ejecutar, terminar y entregar a entera satisfacción de la CONTRATANTE....- Se compromete al efecto, a realizar dicha obra, con sujeción a su oferta, planos, especificaciones técnicas generales y particulares de la obra, anexos, instrucciones de la entidad y demás documentos contractuales..."

La Norma de Control Interno 408-23 control de calidad expresa:

"... El fiscalizador que detecte algún problema de calidad en el área a su cargo, deberá señalarlo en el libro de obra, para que sea corregido por el contratista, de ser posible en forma inmediata y si no lo es, para que éste someta a su consideración la solución propuesta.- Controlar la calidad de todos los rubros y de toda la obra es la misión más importante de fiscalización..."

La Norma de Control Interno 408-26 medición de la obra ejecutada expresa:

"... El pago o desembolso por obra realizada se hará cuando se tenga la seguridad de que se está pagando realmente lo construido luego de haber efectuado la medición de la cantidad de obra ejecutada..."

Las especificaciones técnicas de los rubros citados expresan:

"... CONTRAPISO DE ,(sic) F'C = 180 KG/CM2.- Sobre toda la plataforma a nivel de planta baja y en toda el área interior de la obra se deberá construir un contrapiso conformado de la manera siguiente:- a.= Una capa de piedra de río compactado de 10 cm. de espesor que se asentará con combo, sobre lo que se pondrá una capa de arena fina de 2 cm, para (sic) el llenado de los intersticios (sic) que quedan entre piedras.- b.= La losa de hormigón simple de 180 Kg. /cm2. (sic), carpeta de 8 cm. de espesor..."

"... ACERA DE H.S. f'c = 180 KG/CM2.- La acera perimetral debe tener bordillo de hormigón simple de f'c=180 kg/cm2. (sic) cuyas dimensiones mínimas serán: 10 cm. (sic) de espesor y 45 cm de alto. Se ejecutará sobre un suelo apisonado libre de piedras gruesas y desperdicios orgánicos. Se vaciará el concreto en una capa previamente determinada de 5 cm. (sic) de espesor como mínimo. Bajo esta carpeta de hormigón se colocará una base de piedra bola de 10 cm. (sic) de diámetro. En todos los procesos deberán mantenerse las normas establecidas en los planos arquitectónicos..."

"... ESTRUCTURA METÁLICA, CONSTRUCCIÓN Y MONTAJE.- Este rubro se refiere a la construcción, montaje y pintura de los pórticos, correas y demás elementos estructurales de perfiles de la estructura metálica. Para armar la

- EVALUADA Y APROBADA -

*estructura de cubierta sobre la que se colocarán las correas de perfiles metálicos tipo "G" y las placas metálicas de 55*35*6 mm para el empotramiento a la base..."*

"... ENLUCIDO ESTUCADO.- El trabajo comprende un estucado de todas las superficies ya enlucidas de albañilería y concreto en las paredes, columnas vigas y cielo raso expuestos a la vista de este rubro, está incluido todo el trabajo, filos, fajas y boquetes; se aplicará el estuco luego de enlucir las superficies.- a. En general todo el estucado se aplicará de una sola capa, espesor mínimo de 0.5 cm. Cuando (sic) sea necesario se emparejará cualquier irregularidad del trabajo de enlucido aplicando el estuco en los huecos o partes irregulares antes del estucado final..."

El rubro friso-galvalumen prepintado e=0,40mm estruc.mrtal (sic) no contó con especificación técnica.

Los Contratistas de los contratos 13, 14, 15 y 16, al ejecutar los rubros contratados inobservaron el contenido de las especificaciones técnicas de los rubros citados, así como, las ofertas en cuanto a los componentes de materiales constantes en los análisis de precios unitarios ofertados; documentos a través de los cuales se determinó el costo individual de cada rubro, y por consiguiente el costo final de los contratos, ocasionando que los costos finales en los que incurrieron los Contratistas al ejecutar las obras, de acuerdo a los rubros contratados, presenten una diferencia de 13 698,58 USD, entre el valor pagado y lo realmente ejecutado. Situaciones que no fueron observadas por los Fiscalizadores como parte del control de los sistemas constructivos empleados por los Contratistas, así como de la calidad de los rubros y de la obra en general, en función de las especificaciones técnicas establecidas en los contratos.

Los Fiscalizadores externos de los contratos 13, 14, 15 y 16, inobservaron la cláusula contractual Cuarta, objeto del contrato, numeral 4.01, y las especificaciones técnicas establecidas en los contratos para la ejecución de los rubros respectivos antes citados.

A los Contratistas y Fiscalizadores de los contratos 13, 14, 15 y 16, se realizó la comunicación provisional de resultados con oficio circular 014-DR8DPO-GPRD-JV-2014 de 26 de marzo de 2014, sin obtener respuesta.

La Consultora Fiscalizadora del contrato 13, posterior a la lectura del borrador del informe, con comunicación de 3 de abril de 2014, expuso los justificativos sobre la

 - CIVILSUTA Y SEN -

observación a los rubros 18, 53, 94 y 165 contrapiso H.S. $f_c=180$ kg/cm² y, 20, 62, 95, 137 y 166 acera perimetral H.S. 180 kg/cm². En relación a los rubros de contrapiso de hormigón simple manifestó:

"... en el caso supuesto de que no se haya completado con el volumen de piedra bola ofertado, este espacio sería ocupado por el lastre zarandeado que se encuentra en la mezcla del hormigón, sin alterar la resistencia del elemento mismo, pero si (sic) el costo del rubro (sic) puesto que el contratista oferta el m³ de lastre a 34,00 dólares y la piedra bola a 32,00 el m³, lo que significa que existiría un saldo a favor del contratista y no en contra..."

En términos similares expuso los justificativos a los rubros de acera perimetral, adicionando que no existiría ningún perjuicio a las partes, ni a la calidad de la obra. Respecto del rubro 122 friso-galvalumen prepintado $e=0,40$ mm estruc.mrtal, expuso:

"... sin motivo de perjuicio alguno a la contratante, por inobservancia y por no contar con las especificaciones técnicas de este rubro ni detalles en los planos que indique la forma de colocación del mismo, no se empleó los 2 m² de "Galvalumen prepintado AR-2 e =0,40 mm" por cada m² del rubro (solo se colocó en el interior). Irregularidad que ya está siendo tomada en cuenta por parte del contratista para las correcciones debidas..."

El Gerente General de la empresa Contratista del contrato 14, posterior a la lectura del borrador del informe, con oficio 036-CDC-2014 de 7 de abril de 2014, expuso los justificativos sobre la observación a los rubros 18, 53, 94 y 165 contrapiso hormigón simple 180 Kg/cm² y, 20, 62, 95, 137 y 166 acera perimetral hormigón simple 180 Kg/cm², y manifestó:

"... se utilizaron los materiales detallados en los análisis de precios unitarios correspondientes a este contrato, es más en algunos de los casos colocando cantidades mayores a los presupuestados, en otros casos en los cuales faltó volumen de piedra bola como por ejemplo para el relleno de las aceras perimetrales tanto de Cancha cubierta, Bloque de 6 aulas, Casa del maestro y Batería sanitaria se recompensó con la colocación de lastre grueso para relleno completando el volumen de piedra bola (sic) es decir 2 capas de 20 cm compactadas, entendiéndose que el material lastre grueso de río para relleno está compuesto en su mayoría por piedra bola y arena, a más de esto tengo que manifestar que la distancia de las minas... dificultaban el abastecimiento de todo el material pétreo hacia la obra, por otro lado la provisión del material pétreo se dificultaba también por el tiempo lluvioso que imperó en las etapas de implementación de las cimentaciones, puesto que la creciente de los ríos paralizaba la provisión y se tenía que avanzar con el... material grueso de stock..."

 - CUBASITA Y SUITE -

que la piedra bola... lo que significa que no existiría ningún perjuicio a las partes, ni a la calidad de la obra...".

Respecto de los rubros 26 y 61 estructura metálica, construcción y montaje, expuso:

"... efectivamente es un material que no se encuentra en una unidad a fin (sic) del rubro esto es en Kilogramos, por cuanto cada perfil se ha valorado por metro lineal, siendo inconsistente al mismo....- Por tal motivo considero que sea el contratista quien justifique su criterio en la elaboración de los rubros..."

El Contratista del contrato 16, posterior a la lectura del borrador del informe, con oficio JAGC-028-2014 de 7 de abril de 2014, expuso los justificativos sobre la observación al rubro 026 estucado de paredes y manifestó:

"... tratando de ejecutar de la mejor manera y conociendo la rigurosidad del clima en este sector del oriente, en ciertas circunstancias por ejemplo si hoy se realiza el enlucido de una pared y en la noche caen fuertes lluvias con vientos huracanados el enlucido se desprende de la pared y tomando en cuenta estos factores climáticos y por la experiencia adquirida en otras obras de esta zona el rubro indicado se analizo (sic) y se oferto (sic) de esta manera.- ...además las ESPECIFICACIONES TÉCNICAS así lo contemplaban y formaban parte de los pliegos de dicha cotización..."

Lo manifestado por los Contratistas y Fiscalizadores de los contratos 13, 14, 15 y 16, no modifica el criterio de auditoría, puesto que en los rubros contrapiso H.S. $f'c=180$ kg/cm², contrapiso $f'c=180$ kg/cm², acera perimetral hormigón simple 180 Kg/cm² y aceras de H.S. $f'c=180$ kg/cm² $e=7$ cm-escobillado, respectivamente, no dieron cumplimiento a lo previsto en las especificaciones técnicas de los contratos respectivos, las cuales disponían la construcción de estos rubros conformados por dos secciones diferentes como son la capa de piedra bola y la loseta de hormigón, no habiéndose ejecutado la primera capa; y, en los rubros estructura metálica, construcción y montaje, y estucado de paredes, los Contratistas ofertaron materiales en los componentes de los análisis de precios unitarios, que no fueron empleados en la ejecución de las obras, ni eran parte de las especificaciones técnicas de los rubros, por lo que no se imputan a los costos reales de las construcciones.

Conclusión

En los contratos 13, 14 y 15, los Contratistas al ejecutar las obras inobservaron el contenido de las especificaciones técnicas establecidas en lo contratos para los rubros contrapiso H.S. $f'c=180$ kg/cm², contrapiso $f'c=180$ kg/cm², acera perimetral hormigón

- EVALUADA Y APROBADA -

simple 180 Kg/cm², y aceras de H.S. f'c=180 kg/cm² e=7 cm-escobillado, según corresponde; así como, las ofertas en cuanto a los componentes de materiales constantes en los análisis de precios unitarios ofertados, los cuales formaron parte de los documentos habilitantes de los contratos 13, 14, 15 y 16, evidenciándose que en los rubros friso-galvalumen prepintado e=0,40 mm estruc.mrtal, estructura metálica, construcción y montaje, y, estucado de paredes, no emplearon la totalidad de materiales ofertados, inobservando la cláusula contractual Cuarta, objeto del contrato, numeral 4.01, y las especificaciones técnicas contractuales, por lo que los costos finales en los que incurrieron los Contratistas al ejecutar las obras presentan una diferencia de 13 698,58 USD, entre lo pagado y lo realmente ejecutado; situaciones que no fueron observadas y corregidas por los Fiscalizadores de los contratos, incumpliendo en la parte pertinente los pliegos y la cláusula contractual Quinta, obligaciones del Consultor, de los contratos de fiscalización.

Recomendaciones

Al Presidente

21. Dispondrá a los Administradores de los Contratos, instruyan y supervisen a los Fiscalizadores, que una vez iniciados los procesos constructivos de las obras, verifiquen la conformidad entre la obra ejecutada, los análisis de precios unitarios ofertados y las especificaciones técnicas; de no existir conformidad, procederán a objetar los rubros mal ejecutados, ya sea por deficiencias técnicas o constructivas.
22. Dispondrá a los Técnicos de Obras Públicas y Proyectos, elaboren especificaciones técnicas de cada uno de los rubros que conforman los contratos de obras a ejecutar, las que serán parte de los pliegos en los procesos precontractuales a publicar en el Portal www.compraspublicas.gob.ec.

Consultoría para la elaboración del proyecto centro turístico y recreacional Dayuma

Mediante Resolución Administrativa 0014-JPRD-2010 de 27 de enero de 2010, el Presidente de la Junta Parroquial Dayuma resolvió invitar a una persona jurídica, para

 - SESENTA -

que presente la oferta técnica-económica para la elaboración del proyecto denominado centro turístico y recreacional Dayuma, con un presupuesto referencial de 13 000,00 USD.

Según el acta de la sesión extraordinaria de 2 de febrero de 2010, la calificación de la oferta técnica-económica presentada por la empresa invitada se realizó por parte del Presidente y Vocales de la entidad, quienes según consta en el acta, aceptaron el precio de la oferta económica propuesta de 12 850,00 USD, calificaron a la oferente con 100 puntos en la oferta técnica, y autorizaron al Presidente la firma del acta y la contratación de la consultoría. Cabe indicar que el acta de la sesión extraordinaria la firmó únicamente el Presidente, no habiendo proporcionado la entidad el registro de los Vocales de la Junta Parroquial participantes en dicha diligencia, de lo cual, la Secretaria Tesorera, con comunicación de 27 de marzo de 2014 manifestó:

“... Me permito manifestar al respecto que dentro de los archivos de la junta (sic) no existe el registro de asistencia de la sesión extraordinaria realizada el 02 de febrero del 2010...”.

Conforme al expediente de contratación, la oferta técnica no cumplió con:

- Formulario 3: Experiencia del consultor en la ejecución de servicios de consultoría similares (experiencia específica); la empresa oferente no presentó contratos y/o actas que confirmen su experiencia en la ejecución de servicios de consultoría similares.
- Formulario 4-A y 4-B; el Gerente General de la empresa, certificó con fecha 28 de enero de 2010, hechos relacionados con el contrato que hacían referencia al 4 de febrero del mismo año, es decir, certificó hechos posteriores a la fecha de presentación de la oferta, que aun no se habían cumplido.
- Formulario 6: Hoja de vida del personal asignado; todos los miembros del personal asignado a la consultoría no demostraron documentadamente su experiencia profesional en trabajos similares, puesto que no se consignó en la oferta, contratos, actas, certificaciones u otros documentos probatorios y habilitantes que respalden su experiencia.
- Formulario 7: Plan de Trabajo, enfoque, alcance y metodología; la oferente no detalló los procedimientos a efectuar durante el desarrollo de los estudios, a fin de lograr los objetivos y alcance del objeto de la contratación, sus productos,

 - SESENTA Y UNO -

participación de los profesionales y la asignación de tiempos en las fases del estudio, entre otros aspectos.

- Formulario 8: Oferta económica; la empresa oferente no presentó la oferta económica conforme al modelo del formulario previsto en los pliegos, el cual fue modificado sin que se haya observado este incumplimiento.
- Formulario 9: numeral 2; el formulario no fue completado por la oferente con información clara e inequívoca.

El contrato de consultoría lo suscribieron el Presidente de la Junta Parroquial Dayuma y el Representante Legal de la empresa consultora sin especificar la fecha. Como objeto del contrato la empresa consultora se obligó a prestar el servicio para la elaboración del proyecto de nombre centro turístico y recreacional Dayuma, por un monto de 12 850,00 USD y plazo de sesenta días.

En calidad de anticipo, la entidad entregó a la empresa Contratista 8 635,20 USD, conforme al comprobante de pago 0000092 de 4 de febrero de 2010, correspondientes al 60% del monto contratado.

La cláusula contractual Quinta, obligaciones del Consultor, estableció:

"... En virtud de la celebración del contrato, el CONSULTOR (sic) se obliga para con la Junta Parroquial Dayuma a prestar servicios de, Elaboración (sic) del Proyecto Centro Turístico y Recreacional Dayuma y todo aquello que fuere necesario para la total ejecución del objeto de la consultoría, de conformidad con la oferta negociada, los términos de referencia, las condiciones generales y especiales y los demás documentos contractuales..."

La cláusula contractual Vigésima, responsabilidad, estableció:

"... El CONSULTOR (sic) es legal y económicamente responsable de la validez científica y técnica de los servicios contratados y su aplicabilidad en conformidad con lo previsto en el artículo 100 de la Ley, obligándose a ejecutarlos de acuerdo con los criterios técnicos y las prácticas más adecuadas en la materia aplicable en el Ecuador..."

El acta de entrega recepción (única) del contrato de consultoría, la efectuó el Presidente de la Junta Parroquial Dayuma el 11 de marzo de 2010, constando en la cláusula primera del acta, que los trabajos se iniciaron el 7 de febrero de 2010 y concluyeron el 11 de marzo del mismo año. No participó en la celebración del acta la

 - SESENTA Y DOS -

Administradora del Contrato que consta en la cláusula contractual Décima Tercera, ni un técnico profesional afín al objeto de la contratación. No se encontró en los expedientes, el documento con el cual se hizo conocer y designó a la Administradora del Contrato.

El numeral 3.2 de la cláusula Tercera del acta de entrega recepción, expresó:

“... 3.2 (...) Cia. Ltda. Consultora, ha ejecutado los siguientes rubros de trabajo de los constantes en el contrato:...”.

Sin embargo, no se detalló en el documento los rubros a los que se hacía referencia, por lo que no quedó constancia detallada de los trabajos realizados y entregados por la empresa Consultora a la entidad.

La liquidación del contrato se efectuó con comprobante de pago 0000121 de 11 de marzo de 2010, por un valor de 4 548,90 USD, totalizando el costo de la consultoría 13 184,10 USD incluido la parte proporcional del impuesto al valor agregado (IVA) menos las retenciones en la fuente efectuadas por la entidad.

El expediente de la consultoría realizada por la Contratista Consultora y entregado a la entidad, con el cual se pagó la liquidación del contrato reveló los siguientes novedades:

- Los estudios preliminares, resumen ejecutivo, memoria de evaluación de impacto ambiental, memoria técnica, presupuesto y cronograma valorado de trabajos, no fueron firmados por un profesional, por lo que carecen de validéz técnica y no garantizaron su aplicabilidad.
- No se encontró como parte de la consultoría los planos de detalle constructivos, estructurales, eléctricos e hidrosanitarios. Únicamente existió una propuesta a nivel de anteproyecto con planos de orden arquitectónico incompletos.
- Los rubros a ejecutar como resultado de la propuesta de la consultoría no contaron con especificaciones técnicas ni análisis de precios unitarios, habiendo planteado la empresa Consultora varios rubros en forma global o general, sin considerar los criterios técnicos y prácticas más adecuadas aplicables a la elaboración de análisis de precios unitarios y presupuestos de obras, conforme se muestra a continuación:

 - *SESENTA Y TRES* -

Ítem	Rubro	Unidad	Cantidad	Valor unitario	Valor total
Malecón					
14	Señalética	Glb.	1,00	29 550,00	29 550,00
18	Chozones	u	6,00	15 750,00	94 500,00
20	Piletas	u	2,00	32 460,00	64 920,00
21	Jardinería	Glb.	1,00	8 550,00	8 550,00
Puentes					
24	Estructura puentes	u	2,00	4 890,50	9 781,00
Isla					
30	Chozones mirador	u	4,00	19 780,00	79 120,00
31	Jardinería	Glb.	1,00	15 900,00	15 900,00
Área recreacional					
36	Equipo de recirculación	u	1,00	9 560,50	9 560,50
37	Piscina resbaladera	u	1,00	895,00	895,00
38	Estructura tobogán	Glb.	1,00	12 985,00	12 985,00
39	Juegos infantiles	Glb.	1,00	25 480,90	25 480,90
41	Batería sanitaria y vestidores	Glb.	1,00	35 000,00	35 000,00
42	Jardinería	Glb.	1,00	29 850,00	29 850,00
47	Chozones	u	4,00	15 750,00	63 000,00
Restaurante y bailadero					
48	Chozón restaurante	Glb.	1,00	25 950,00	25 950,00
49	Chozón bailadero	Glb.	1,00	19 750,00	19 750,00
50	Luminarias	u	10,00	62,50	625,00
51	Jardinería	Glb.	1,00	8 900,00	8 900,00
52	Limpieza general de la obra	m2	47000,00	0,98	46 060,00

- No se encontraron evidencias documentales sobre el origen y validez técnica de los precios unitarios empleados en la estimación del presupuesto referencial del proyecto objeto de la consultoría, así como, la forma en que se obtuvo las cantidades de obra, puesto que no existieron planos de detalles constructivos de los diferentes elementos con todos los diseños necesarios para su ejecución.
- La memoria técnica de la consultoría no contó con bases de diseño, memorias de cálculos y diseños eléctricos, hidrosanitarios y estructurales. No existió detalle de secciones y armados de refuerzos en los diferentes elementos como son cimentaciones, cadenas de amarre, columnas, vigas, losas, pisos, muros, estructuras de los puentes, piletas y tobogán, estructuras de cubiertas y sus materiales.

El numeral 4.6.3 PRODUCTOS ESPERADOS, de los términos de referencia estipulados en los pliegos del proceso de contratación estipuló:

"... Elaboración de los estudios y diseños arquitectónicos del Centro (sic) recreacional el cual contendrá Planos de Construcción de Gaviones, malecón, juegos infantiles, dos Puentes sobre el río Rumiyacu, canchas de uso múltiple, piscina para adultos y niños, tobogán un chozon (sic) mas camerinos y baterías sanitarias..."

SE SENTA Y CUATRO -

Productos que la Contratista Consultora no entregó a la entidad, conforme lo reveló el expediente de contratación, recepción y liquidación de la consultoría contratada, incumpliendo el objeto del contrato.

La Norma de Control Interno 408-01 proyecto, expresa:

"... El ciclo de un proyecto se compone de dos grandes fases: preinversión e inversión, es decir, estudios y ejecución.- En la primera etapa se llevarán a cabo todos los estudios necesarios para determinar la factibilidad de ejecutar el proyecto, iniciando con la identificación de una necesidad e ideas muy generales sobre lo que se pretende hacer para satisfacerla, luego, gradualmente los estudios se profundizarán, lo cual mejora la calidad de la información, disminuye la incertidumbre y proporciona mayores elementos para decidir si se continúa con la etapa siguiente o si se debe abandonarlo antes de incurrir en gastos mayores.- En esta etapa se realizarán los siguientes estudios: el diagnóstico, el perfil, el estudio de prefactibilidad, de factibilidad y los diseños del proyecto....- En la etapa final de la preinversión se procederá a diseñar la obra, a calcular el presupuesto y a planificar y programar todas las labores necesarias para su ejecución..."

La Norma de Control Interno 408-08 diseño definitivo, expresa:

"... Los documentos producidos en esta fase, deben elaborarse con la participación de aquellos profesionales con conocimientos suficientes para efectuarlos de manera óptima....- Para efectuar los diseños, cada profesional observará las regulaciones y normas técnicas aplicables al área que le corresponde. En esta fase... se efectúan todos los cálculos necesarios para determinar sus dimensiones y demás características físicas; se indican los requerimientos de las instalaciones eléctricas, mecánicas o de cualquier otra índole, necesarias para el funcionamiento de la obra o proyecto.- Cada uno de los distintos diseños mencionados debe ser realizado por profesionales en el área correspondiente, y su trabajo debe consignarse, de la forma más completa posible, en una memoria de cálculo y en una memoria descriptiva, con el fin de facilitar el seguimiento de los criterios de diseño utilizados y de las decisiones tomadas por el diseñador respecto al objeto de su trabajo..."

La Norma de Control Interno 408-09 planos constructivos, expresa:

"... Para evitar problemas técnicos o económicos en la construcción de la obra, los planos constructivos deberán tener toda la información necesaria para poder llevarla a cabo. Los planos constituyen la base para planificar la construcción de la obra y para determinar su costo, por lo tanto no podrán existir descripciones insuficientes o confusas, que provoquen problemas técnicos y económicos, como atrasos en la ejecución de la obra; incorporación de elementos no contemplados que encarecen el proyecto; demolición de partes de la obra a causa de detalles poco precisos, etc.- El grado de detalle de los planos debe permitir, sin lugar a dudas, identificar las características físicas de los elementos

J. Sessum y Quwo -

por construir, las propiedades mecánicas de los materiales considerados, así como los parámetros utilizados en el diseño...”.

La Norma de Control Interno 408-10 condiciones generales y especificaciones técnicas, expresa:

“... Estos documentos son un complemento de los planos constructivos, en ellos se proporciona información indispensable para la correcta ejecución de la obra, por tanto, su grado de detalle deberá permitir el cálculo de costos del proyecto por ejecutar...”.

La Norma de Control Interno 408-11 presupuesto de la obra, expresa:

“... Una vez que se disponga de los planos y las especificaciones técnicas, la Administración calculará el presupuesto detallado de la obra. Se elaborará por unidad de obra o rubro de trabajo, es decir, para cada una de las partes que componen el proceso de construcción, bajo la siguiente estructura: cada precio unitario se subdividirá en costos directos, costos indirectos, utilidad e imprevistos. Los costos mencionados se desglosarán en sus componentes....- El presupuesto detallado de la obra es un cálculo de su costo, a partir de los componentes del precio de cada uno de los rubros o de las unidades de obra que conforman el proceso de construcción...”.

Con oficio 012-DR8DPO-GPRD-JV-2014 de 13 de marzo de 2014 dirigido al Presidente de la entidad, el equipo de control solicitó entre otros: información sobre los objetivos institucionales logrados una vez elaborado y entregado a la entidad el proyecto en mención; razones por las cuales a pesar de haber recibido la consultoría contratada, ésta no ha sido realizada de acuerdo a la necesidad institucional que motivó la contratación de los estudios; aplicabilidad de los estudios entregados por la consultora, conforme a la realidad del sitio a implantar el proyecto; resultados obtenidos como producto de las gestiones emprendidas por la entidad en busca de recursos económicos para financiar la construcción de la obra, en diferentes instituciones estatales; sin recibir respuesta.

El Presidente en funciones durante el período de gestión comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2013, inobservó el artículo 123 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; las Normas de Control Interno 408-01 proyecto, 408-08 diseño definitivo, 408-09 planos constructivos, 408-10 condiciones generales y especificaciones técnicas, y 408-11 presupuesto de la obra; y, la cláusula contractual Quinta, obligaciones del consultor, al

J - Sesenta y seis -

igual que el numeral 4.6.3, productos esperados, de los términos de referencia de los pliegos aprobados para el proceso de contratación.

Al Presidente, Vicepresidenta, Vocales y Gerente General de la empresa Contratista Consultora, se realizó la comunicación provisional de resultados con oficio circular 005-DR8DPO-GPRD-JV-2014 de 17 de marzo de 2014.

El Presidente, con oficio GPRD-0035-2014 de 24 de marzo de 2014 manifestó:

“... la Junta Parroquial Dayuma, en sesiones ordinarias del 08 y 29 de enero del 2010, debatió y aprobó la contratación el (sic) ESTUDIO Y DISEÑO DEL PROYECTO CONSTRUCCIÓN CENTRO TURÍSTICO RECREACIONAL DAYUMA, el mismo que con fecha 02 de febrero fue calificado y autorizado la firma del respectivo contrato.- ...la Junta Parroquial NO (sic) contaba con una estructura orgánica ni en la nómina un profesional que pueda conducir con el asesoramiento.- En cuanto a los productos esperados el consultor no cumplió con los requerimientos establecidos en los pliegos aduciendo que la consultaría tiene garantía (sic) cinco años y por lo tanto que él está tramitando en el ministerio (sic) de Turismo la Viabilidad técnica (sic) del mencionado proyecto...”.

El Vocal en funciones en el periodo de gestión comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de julio de 2012, y el Vocal en funciones en el periodo de gestión comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2013, en comunicación de 21 de marzo de 2014 y oficio 002-GPRD-2014 de 24 de marzo de 2014, respectivamente, manifestaron:

“... la Junta Parroquial Dayuma, en sesiones ordinarias del 08 y 29 de enero del 2010, se (sic) debatieron la contratación de varios estudios entre ellos el ESTUDIO Y DISEÑO DEL PROYECTO CONSTRUCCIÓN CENTRO TURÍSTICO RECREACIONAL DAYUMA, el mismo que con fecha dos de febrero fue calificado y autorizado la firma del respectivo contrato al Presidente.- Además me permito manifestar que en el proceso JPRD-01-2010, la Junta Parroquial no contó con el apoyo de un profesional ya que no contábamos en la nómina del personal ni en la estructura orgánica de la misma, en el caso de mi participación como vocal me (sic) limitado a cumplir con mis competencias...”.

“... 1.-En el acta de la sesión ordinaria del día viernes 8 de ENERO de 2010, en parte de su informe nos indica que el día lunes se reunirá con un Arquitecto de un proyecto MINDO, que son quienes elaborarán proyectos de turismo.- 3.-En lo referente a la sesión EXTRAORDINARIA fecha 2 de febrero de 2010, no recuerdo haber calificado la oferta técnica ni económica presentada por la empresa... pero de calificar estoy completamente seguro de no haberlo hecho...”.

J - SESENTA Y SIETE -

La Vocal en funciones en el periodo de gestión comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 14 de febrero de 2011, con oficio 002-GPRD-2014 recibido el 27 de marzo de 2014, se manifestó en los mismos términos del párrafo anterior transcrito, ratificando su contenido con oficio del mismo número de 3 de abril de 2014.

La Vicepresidenta, con comunicación recibida el 29 de marzo de 2014 manifestó:

“... Doy a conocer que el señor consultor no coordino (sic) nada con mi persona en calidad de la (sic) Comisión de TURISMO.- No recuerdo que se me haya dado por escrito por parte del señor presidente (sic), la delegación para la coordinación de dicho proyecto.- No recuerdo de una sesión extraordinaria.- Lo que si cuento con la copia de la sesión donde el señor presidente (sic) nos da a conocer que se a (sic) realizado la contratación de un consultor para que arme el proyecto turístico del Centro Recreacional Dayuma.- Donde se me da una copia y me dirigí al ministerio de turismo (sic) dando a conocer que no se puede ejecutar tal proyecto, porque no contaba con todos los requisitos y me entregaron una hoja con todos los requisitos pertinentes y di a conocer al señor presidente (sic) y dijo que el enviaría por internet al consultor...”.

El Presidente y la Secretaria Tesorera, conjuntamente con varios exservidores, posterior a la lectura del borrador del informe, con comunicación de 7 de abril de 2014 manifestaron:

“... Los productos esperados de la Consultoría eran y son los planos arquitectónicos, no incluyen los planos de obra civil, sanitarios, eléctricos, etc.; por lo que, en nuestro criterio el objeto contractual estaría cumplido.- En el contrato de Consultoría sólo se refiere a los planos arquitectónicos... el mismo título de la contratación se refiere a ESTUDIO Y DISEÑO ARQUITECTÓNICO DEL CENTRO TURÍSTICO...”.

Lo manifestado por el Presidente no modifica el criterio de auditoría respecto a la calificación de la oferta técnica-económica presentada por la empresa consultora, puesto que la oferente debió ser calificada conforme a los requisitos establecidos en los pliegos del proceso de contratación, y de ser el caso, rechazar la oferta; respecto del incumplimiento del objeto de la consultoría contratada, su criterio ratifica la observación de auditoría, no aceptándose lo manifestado posterior a la lectura del borrador del informe por ser contrario a lo inicialmente expuesto al equipo de auditoría, y además, debido a que los productos entregados por la empresa consultora, consistieron en planos de orden arquitectónico incompletos a nivel de anteproyecto, que no tienen el carácter de estudio y diseño arquitectónico por lo que no son aplicables ni útiles a los fines institucionales, e incumplieron el numeral 4.6.3,

 - *SESSENTA Y OCHO-*

productos esperados, de los términos de referencia estipulados en los pliegos del proceso que estableció que los estudios y diseños del centro recreacional contendrían planos de construcción.

Conclusiones

- El Presidente de la Junta Parroquial Dayuma calificó la oferta técnica presentada por la empresa Consultora en el proceso de contratación de la elaboración del proyecto de nombre centro turístico y recreacional Dayuma, a la cual calificó con 100 puntos, a pesar de que no cumplió con los requisitos exigidos en los formularios 3, 4-A, 4-B, 6, 7, 8 y 9, lo que ocasionó que se adjudique el contrato de consultoría sin que la oferente demuestre la capacidad técnica y la experiencia en la elaboración de consultorías similares, conforme a los términos de referencia y demás condiciones previstas en los pliegos preparados para el proceso de contratación.
- El Presidente de la Junta Parroquial Dayuma, efectuó la recepción del contrato de consultoría para la elaboración del proyecto de nombre centro turístico y recreacional Dayuma, sin que la empresa Contratista haya cumplido a cabalidad con la entrega de todos los trabajos previstos conforme a los términos de referencia y objeto del contrato, inobservando las formalidades establecidas en el Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, y cláusulas contractuales expresas, lo que ocasionó un pago no justificado de 13 184,10 USD, puesto que la entidad no obtuvo ningún beneficio con el producto de la consultoría recibida, ni logró cumplir con los objetivos institucionales, persistiendo la necesidad de la comunidad.

Recomendaciones

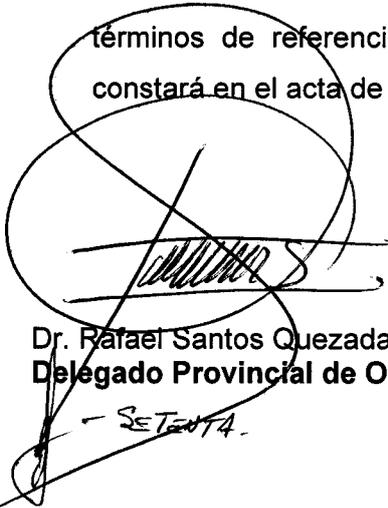
Al Presidente

23. Dispondrá y supervisará a los Delegados o Miembros de las Comisiones Técnicas, según corresponda el proceso de contratación, califiquen los parámetros de acuerdo a lo determinado en los pliegos, con la finalidad de dar

 *ISSUTA Y USSE -*

cumplimiento al principio de transparencia y evitar la discrecionalidad en la contratación pública.

24. En los contratos de consultoría, nombrará a la comisión respectiva encargada de la revisión, aprobación y recepción de los trabajos contratados, la cual estará integrada entre otros, por el Administrador del Contrato; dispondrá además, que dicha comisión efectúe la recepción respectiva, de acuerdo con los pliegos, términos de referencia, objeto y alcance establecidos en el contrato, lo cual constará en el acta de recepción correspondiente.



Dr. Rafael Santos Quezada
Delegado Provincial de Orellana

- SETENTA -