



CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

DIRECCIÓN PROVINCIAL DE LOJA

DPL-0031-2020

SERVICIO DE CONTRATACIÓN DE OBRAS

INFORME GENERAL

Examen Especial a los estudios y etapas precontractual, contractual, de ejecución, recepción, mantenimiento y fiscalización del Centro de Salud Lucero Tipo A y las Unidades Educativas del Milenio del Tambo y Celica, en el Servicio de Contratación de Obras y entidades relacionadas, por el periodo comprendido entre el 1 de enero del 2013 y el 30 de junio del 2019

TIPO DE EXAMEN :

EE

PERIODO DESDE : 2013-01-01

HASTA : 2019-06-30

SERVICIO DE CONTRATACIÓN DE OBRAS

Examen especial a los estudios y etapas precontractual, contractual, de ejecución, recepción, mantenimiento y fiscalización del Centro de Salud Lucero Tipo A y las Unidades Educativas del Milenio del Tambo y de Celica, en el SERVICIO DE CONTRATACIÓN DE OBRAS Y ENTIDADES RELACIONADAS, por el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 30 de junio de 2019.

DIRECCIÓN PROVINCIAL DE LOJA
LOJA- ECUADOR

ÍNDICE

Contenido	Pág.
Carta de presentación	1
CAPÍTULO I INFORMACIÓN INTRODUCTORIA	
Motivo del examen	2
Objetivos del examen	2
Alcance del examen	2
Limitación al alcance	3
Base legal	3
Estructura orgánica	4
Objetivos de la entidad	5
Monto de recursos examinados	6
Información de los proyectos	6
Movimiento económico	7
Garantías	7
Avance de las obras	8
Plazos	8
Administración y Fiscalización	9
Servidores relacionados	9
CAPÍTULO II RESULTADOS DEL EXAMEN	
Seguimiento de recomendaciones	10
Inconsistencias en la determinación de los precios unitarios para la construcción de la Unidad Educativa Estandarizada del Milenio de El Tambo y se sobrepasó el porcentaje establecido en la LOSNCP correspondiente a rubros nuevos	10
• Inconsistencia en rubros del contrato principal	10
• Inconsistencia en creación de rubros nuevos e incumplimiento del porcentaje máximo establecido en la LOSNCP	22
Trabajos en cubierta no fueron ejecutados conforme a los planos y especificaciones técnicas en la Unidad Educativa del Milenio Tipo A de Celica	31
Lámina de PVC tipo Sika Sarnafil no fue colocada conforme a especificaciones del fabricante en la Unidad Educativa del Milenio Tipo A de Celica	38
Falta de entrega de información retrasa y limita las labores de auditoría	55
Los Contratistas no afiliaron a todos los trabajadores al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS	60
No se publicó toda la información relevante en el portal de compras públicas	62
ANEXOS	
1 Servidores relacionados	

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AE	Auditoría Externa
APU	Análisis de precios unitarios
BTU	British Thermal Unit: un BTU mide la cantidad de calor que una unidad de aire acondicionado puede extraer de una habitación.
C.A.	Compañía Anónima
CDTU	Contratación directa por terminación unilateral
Cia.	Compañía
Cm	Centímetro
Cont.	Contrato
CUR	Comprobante Único de registro
CZ7	Coordinación Zonal 7
DNCP	Dirección Nacional de Costos y Planeamiento
DNDI	Dirección Nacional de Ingeniería
DPL	Dirección Provincial de Loja
EERSSA	Empresa Eléctrica Regional del Sur S.A.
f'c	Resistencia a la compresión del homigón
ICO	Instituto de Contratación de Obras
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
INCOP	Instituto Nacional de Contratación Pública
IVA	Impuesto al Valor Agregado
kg	Kilogramo
kVA	Kilo Voltio Ampere
kw	Kilovatio
LC	Lista corta de consultoría
LICO	Licitación de obras
LOGGE	Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado
LOSNCP	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
m	Metro
m ²	Metro cuadrado
m ³	Metro cúbico
MINEDUC	Ministerio de Educación
NCI	Norma de Control Interno
No.	Número
PVC	Policloruro de vinilo
RUC	Registro Único de Contribuyentes
RUP	Registro Único de Proveedores
S.A.	Sociedad Anónima
SECOB	Servicio de Contratación de Obras
SERCOP	Servicio Nacional de Contratación Pública
TDR	Términos de referencia

TTA	Tablero de Transferencia Automática
UEM	Unidad Educativa del Milenio
Unid.	Unidad
USD	Dólares de los Estados Unidos de América
"	Pulgada



Ref: Informe aprobado el *4 de Septiembre 2020*

Loja,

Señor
Ministro de Transporte y Obras Públicas
Ministerio de Transporte y Obras Públicas
Quito

De mi consideración:

La Contraloría General del Estado, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, efectuó el examen especial a los estudios y etapas precontractual, contractual, de ejecución, recepción, mantenimiento y fiscalización del Centro de Salud Lucero Tipo A y las Unidades Educativas del Milenio del Tambo y Celica, en el Servicio de Contratación de Obras y entidades relacionadas, por el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 30 de junio de 2019.

La 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 examinadas 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,

Karlita Riofrio Mendoza
Dra. Karlita Riofrio Mendoza
Directora Provincial 2

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial en el el Servicio de Contratación de Obras, se realizó con cargo al Plan Operativo de Control del año 2019, de la Dirección Provincial Loja de la Contraloría General del Estado, y en cumplimiento a la orden de trabajo 0033-DPL-AE-2019 de 9 de septiembre de 2019.

Objetivos del examen

- Verificar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias, normas y resoluciones aplicables en las fases precontractual, contractual y de ejecución.
- Evaluar la validez técnica de los estudios.
- Verificar el cumplimiento de las especificaciones técnicas y demás normas aplicables al proceso de construcción.
- Determinar la existencia de los permisos ambientales respectivos.

Alcance del examen

A los estudios y etapas precontractual, contractual, de ejecución, recepción, mantenimiento, utilización, fiscalización y equipamiento del Centro de Salud Lucero Tipo A y las Unidades Educativas del Milenio de El Tambo y Celica, en el Servicio de Contratación de Obras y entidades relacionadas, por el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 30 de junio de 2019.

Se analizaron cuatro procesos de contratación, que corresponden a la construcción de las Unidades del Milenio de El Tambo y de Celica y sus fiscalizaciones respectivamente, así:

Código	Objeto del Proceso
LICO-ICO-033-2013	Construcción de la Unidad Educativa Estandarizada del Milenio de El Tambo, ubicada en la parroquia El Tambo, cantón Calamayo

~2019 /

Código	Objeto del Proceso
CDTU-SECOB-013-2015	Construcción de la Unidad Educativa Estandarizada del Milenio de El Tambo, ubicada en la parroquia El Tambo, cantón Catamayo, provincia de Loja
LICO-0002-SECOB-2014	Construcción de la Unidad Educativa del Milenio Celica Tipo A para 1000 alumnos en la provincia de Loja, cantón Celica, parroquia Celica
LC-0004-SECOB-2014	Fiscalización de la construcción de la Unidad Educativa del Milenio Celica Tipo A para 1000 alumnos en la provincia de Loja, cantón Celica, parroquia Celica

Limitación al alcance

En los procesos de contratación LICO-ICO-033-2013 y CDTU-SECOB-013-2015 para la construcción de la Unidad del Milenio de El Tambo; y, LICO-0002-SECOB-2014 y LC-0004-SECOB-2014 para la construcción de la Unidad del Milenio de Celica y su fiscalización, no se entregó al equipo de control las ofertas de los participantes, por lo que no fue posible el análisis precontractual de los mismos; además, en los procesos CP-MSP-SECOB-001-2014 y CI-MSP-SECOB-005-2014, referentes a la construcción y fiscalización del Centro de Salud el Lucero tipo A, se constató la información ingresada en el Portal de Compras Públicas, ya que únicamente se entregaron planillas de fiscalización y documentos de la terminación unilateral del contrato de construcción; es decir, no se proporcionó estudios, planos, memorias técnicas, análisis de precios unitarios, planillas de obra e información entre las partes; por lo que, no se analizó las fases precontractual contractual y ejecución del Centro de Salud Lucero Tipo A.

Base legal

Mediante Decreto Ejecutivo 731 de 11 de abril de 2011, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 430 de 19 de abril de 2011, reformado con Decretos Ejecutivos 992 de 29 de diciembre de 2011 (R.O. 619 de 16 de enero de 2012) y 049 de 22 de julio de 2013 (R.O. 57 de 13 de agosto de 2013), se creó el Instituto de Contratación de Obras, actualmente Servicio de Contratación de Obras, para actuar en forma desconcentrada a nivel nacional, y cuyo objetivo principal es la contratación de obras de infraestructura, la complementación y actualización de los estudios y otros servicios relacionados que requieran las instituciones de la Administración Pública Central e Institucional, y demás entidades del sector público que así lo requieran.

Con Decreto Ejecutivo 1063 de 19 de mayo de 2020, el Presidente Constitucional de la

-TDCS- 3

República, derogó el Decreto Ejecutivo 731 de 11 de abril de 2011, suprimiendo el Servicio de Contratación de Obras, pasando a formar parte de las atribuciones que por ley le corresponden al Ministerio de Transporte y Obras Públicas, la contratación de obras de adecentamiento, restauración, adecuación y modificación o incorporación de áreas o elementos que coadyuven a su presentación e identificación como obra pública gubernamental construida o por construirse; asumiendo así, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas todas las competencias, atribuciones, funciones, representaciones y delegaciones constantes en leyes, decretos, reglamentos y demás normativa vigente que le correspondía al Servicio de Contratación de Obras.

Estructura orgánica

De acuerdo con la letra c) del artículo 9, capítulo III, del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, emitido mediante resolución SECOB-DG-2014-0063 de 08 de septiembre de 2014, el Servicio de Contratación de Obras, SECOB, muestra la siguiente estructura:

- *estructura*

público garantizando una ejecución oportuna, eficiente y de calidad, de acuerdo con las políticas y la planificación del Estado "

Monto de recursos examinados

El monto de los recursos examinados asciende a 8 102 143,90 USD, los cuales fueron financiados con fondos fiscales, según se detalla:

Código	Objeto del Proceso	Partida Presupuestaria	Valor adjudicado USD sin IVA
LICO-ICO-033-2013	Construcción de la Unidad Educativa Estandarizada del Milenio de El Tambo, ubicada en la parroquia El Tambo, cantón Catamayo	24.000.002.001.750107.00.00.001	2 824 531,63
CDTU-SECOB-013-2015	Construcción de la Unidad Educativa Estandarizada del Milenio de El Tambo, ubicada en la parroquia El Tambo, cantón Catamayo, provincia de Loja	55.00.034.001.750107.110.3.001.0000.0000	1 558 113,46
LICO-0032-SECOB-2014	Construcción de la Unidad Educativa del Milenio Celica Tipo A para 1000 alumnos en la provincia de Loja, cantón Celica, parroquia Celica	2014.560.9999.0000.24.00.012.001.000.1104.750197.000000.001.0000.0000	3 562 398,81
LC-0004-SECOB-2014	Fiscalización de la construcción de la Unidad Educativa del Milenio Celica Tipo A para 1000 alumnos en la provincia de Loja, cantón Celica, parroquia Celica	2014.560.9999.0000.24.00.012.001.000.1104.730604.000000.001.0000.0000	157 100,00
Total:			8 102 143,90

La Fiscalización del primer contrato de obra de la UEM El Tambo y en el segundo luego de la terminación unilateral, fue realizada por la Coordinación Zonal 7.

Información de los proyectos

Las Unidades Educativas Estandarizadas del Milenio de El Tambo y Celica, son de hormigón, conformadas por cuatro bloques de aulas de dos plantas, donde funciona la escuela y el colegio, cuentan con administración, biblioteca, Inspección, sala de profesores, comedor-salón de uso múltiple, educación inicial, laboratorios, canchas de uso múltiple, juegos infantiles, cuarto de máquinas, cerramientos; adoquín ornamental en camineras y vehicular en los parqueaderos; cubiertas conformadas por losas de

hormigón armado y policarbonato; contrapisos de hormigón simple $f'c = 210 \text{ kg/cm}^2$ con malla electrosoldada y polietileno; pisos de cerámica antideslizante de alto tráfico; pasamanos en acero colocados en gradas, rampas de acceso, antepechos de la primera planta; puertas metálicas de tol y de acero inoxidable para baños; puertas y ventanas de aluminio; cielo raso de gypsum para humedad que incluye estructura metálica; sistema contra incendios; instalaciones eléctricas; electrónicas; bombas de agua; alcantarillado sanitario y pluvial.

La UEM de El Tambo cuenta además con una cancha de fútbol de césped sintético y generador trifásico de 250 kVA, tanque de combustible para 8 horas de autonomía; aires acondicionados tipo Split consola de 12000, 18000 y 36000 BTU. En el segundo contrato CDTU-SECOB-013-2015, de acuerdo a las planillas de obra se reparó: ventanas, instalaciones mecánicas, adoquines y la estructura metálica de cielo raso gypsum.

Movimiento económico

El cuadro resume el valor planillado sin incluir el IVA. Las deducciones corresponden a descuentos del anticipo y multas.

Cont. No.	Anticipo cancelado USD	Valor planillado USD	Descuentos USD		Valor líquido USD
			Anticipo	Multas	
LICO-ICO-033-2013	1 059 199,35	2 062 892,54	1 059 199,35	516 889,29	506 803,90
CDTU-SECOB-013-2015	779 056,73	2 717 633,97	779 056,73	-	1 938 577,24
LICO-0002-SECOB-2014	1 781 199,40	3 998 252,82	1 781 199,40	-	2 217 053,42
LC-0004-SECOB-2014	47 130,00	166 051,84	47 130,00	3 299,10	115 622,74

Garantias

Para el fiel cumplimiento de los contratos y buen uso de los anticipos entregados, el SECOB aceptó pólizas de seguro de conformidad con lo estipulado en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

-NETE-8

Avance de las obras

En el cuadro se describe los valores contratados y planillados con el porcentaje correspondiente, así como el estado en que se encuentran hasta la fecha de corte del presente examen:

Contrato	Monto USD		Porcentaje de avance (%)	Estado
	Contratado	Planillado		
LICO-ICO-033-2013	2 824 531,63	2 082 892,54	73,74	Terminación unilateral
CDTU-SECOB-013-2015	1 558 113,46	2 717 633,97	174,42	Concluida
LICO-0002-SECOB-2014	3 562 398,81	3 988 252,82	112,23	Concluida
LC-0004-SECOB-2014	157 103,00	166 051,84	105,70	Concluida

Plazos

Los plazos de los contratos, que se contabilizan desde la fecha de pago del anticipo o del inicio de trabajos, se detallan a continuación:

No.	Fecha inicio	Pago (días)	Ampliación Plazo (días)	Fecha Terminación plazo	Fecha Terminación Real	Fecha actas de recepción	
						Provisional	Definitiva
LICO-ICO-033-2013	2013-04-10	160	363	2014-09-05	2014-12-02*	-	-
CDTU-SECOB-013-2015	2015-03-20	120	344	2016-11-27	2016-11-27	2017-01-20	2017-07-27
LICO-0002-SECOB-2014	2014-09-18	240	588	2016-11-23	2016-11-22	2017-03-28	2018-01-09
LC-0004-SECOB-2014	2014-09-18	240	588	2016-11-23	2016-11-22	-	2018-10-22

*Terminación unilateral, se aplicaron las multas correspondientes

-0019

Administración y fiscalización

Los contratos materia del presente examen fueron administrados por personal del SECOB y la fiscalización se realizó por personal de la mencionada entidad, mientras se procedía con la contratación de fiscalización externa.

Servidores relacionados

Anexo 1.

ANEXO 1

CAPÍTULO II

Seguimiento de recomendaciones

La Dirección Provincial de Loja de la Contraloría General del Estado no ha ejecutado acciones de control relacionadas con el alcance del examen especial, consecuentemente, no se efectuó el seguimiento para verificar el cumplimiento y aplicación de recomendaciones.

Inconsistencias en la determinación de los precios unitarios para la construcción de la Unidad Educativa Estandarizada del Milenio de El Tambo y se sobrepasó el porcentaje establecido en la LOSNCP correspondiente a rubros nuevos.

• Inconsistencia en rubros del contrato principal

El 2 de diciembre de 2014, con resolución SECOB-DG-2014-0080, el Director General del SECOB, declaró la terminación unilateral del contrato LICO-ICO-033-2013 suscrito el 10 de abril de 2013; debido a que se aplicaron multas por retraso en entrega de planillas, por incumplimiento de disposiciones y demora en la entrega de la obra, llegando al 18,30% del valor del contrato, superando el monto de la garantía de fiel cumplimiento que fue del 5%.

Con memorando SECOB-STZ7-2014-3335-M de 4 de diciembre de 2014, el Coordinador Zonal 7 del SECOB entregó al Subdirector Técnico de Estudios los términos de referencia, presupuesto referencial, análisis de precios unitarios, cronograma, especificaciones técnicas y planos tipo requeridos para concluir la obra.

El 2 de marzo de 2015, la Directora Zonal de Estudios del SECOB, mediante correo electrónico informó al Subdirector Técnico de Estudios; que elaboró el presupuesto referencial con la base de datos entregada en un CD por el Director Nacional de Costos y Planeamiento de conformidad con el memorando DNCP-2015-0015; y, que los rubros que no constaban, se establecieron con precios de la Zonal 7 del SECOB, este correo fue enviado con copia al Coordinador Zonal 7 y al Director Nacional de Costos y Planeamiento

- 2015-0015

El 24 de marzo de 2015 con memorando SECOB-DNCP-2015-0146-M, el Director Nacional de Costos y Planeamiento informó al Gerente Institucional de Factibilidad de Predios, que una vez revisado el presupuesto emitido por la Zonal, este cuenta con los parámetros de cálculo para el análisis de costos de mercado; señaló que los precios unitarios y especificaciones técnicas han sido validados por la Dirección a su cargo en función de los datos técnicos de cálculo concernientes a rendimientos, salarios de mano de obra, precios de insumos y materiales, costo del alquiler de equipos; e indicó que el resultado del análisis está basado en función de los costos de la base de análisis de precios unitarios del SECOB, por lo que el presupuesto referencial actualizado y validado por los analistas responsables era de 5 672 249,32USD.

El 24 de marzo de 2015 con memorando SECOB-DNCP-2015-0147-M, el Director Nacional de Costos y Planeamiento envió al Gerente Institucional de Factibilidad de Predios un alcance al memorando SECOB-DNCP-2015-0146-M en el cual mencionaba que involuntariamente envió un monto referencial errado, por lo que aclaró que el presupuesto es de 1 965 759,22USD.

Con memorando SECOB-STZ7-2015-1028-M de 10 de abril de 2015, el Coordinador Zonal 7 del SECOB envió al Director General del SECOB entre otros, los informes para la elaboración del presupuesto para la reconstrucción de la Unidad Educativa del Milenio de El Tambo.

Con memorando SECOB-CZ7-2015-1611-M de 30 de mayo de 2015, el Coordinador Zonal 7 del SECOB, remitió al Subdirector Técnico de Estudios el nuevo presupuesto para reconstruir la obra y solicitó continuar con el trámite respectivo, siendo estos precios inferiores a los que se terminarían contratando en agosto de 2015.

Con memorando SECOB-DNCP-2015-078 de 11 de junio de 2015, el Director Nacional de Costos y Planeamiento, informó al Director Nacional de Diseño e Ingeniería (E) y a la Coordinadora Eje de Talento Humano, que se realizó la comprobación de cantidades en relación a la liquidación económica de la terminación unilateral y que se actualizó el presupuesto referencial del proyecto para la construcción de la Unidad Educativa del Milenio de El Tambo por 1 558 113,46USD.

-FIN-

El 11 de junio de 2015, con memorando SECOB-STE-2015-463-M, el Subdirector Técnico de Estudios, solicitó al Director General del SECOB, la aprobación de la desagregación tecnológica

Con memorando SECOB-SG-2015-0541 de 15 de junio de 2015, el Subdirector General del SECOB solicitó al Subdirector Técnico de Estudios (E) la elaboración de condiciones generales, especificaciones técnicas y presupuesto para concluir la construcción.

Con memorando SECOB-STE-2015-0453 de 21 de julio de 2015, el Subdirector Técnico de Estudios, entregó al Subdirector General del SECOB las condiciones generales, especificaciones técnicas y presupuesto para concluir la obra, documentos firmados por el Director Nacional de Costos y Planeamiento, el Director Nacional de Diseño e Ingeniería y el Subdirector Técnico de Estudios.

El 3 de agosto de 2015, el Director General del SECOB, con resolución CDTU-SECOB-013-2015-001 autorizó el inicio del proceso de contratación directa, aprobó los pliegos e invitó a través del portal institucional del SERCOP a un profesional para que presente su oferta técnica y económica; designó la comisión técnica y dispuso a la Subdirección Técnica que publique la resolución en el Portal de Compras Públicas.

El 12 de agosto de 2015, con resolución CDTU-SECOB-013-2015-002, el Director General de SECOB adjudicó y el 20 del mismo mes y año suscribió el contrato para la construcción de la Unidad Educativa Estandanzada del Milenio de El Tambo, ubicada en la parroquia El Tambo, por 1 558 113,46USD y plazo de 120 días.

Con oficio 0025-0033-DPL.-AE.-2019 de 27 de noviembre de 2019, se solicitó al Director de Gestión Documental y Archivo entre otros documentos los análisis de precios unitarios de la UEM de El Tambo.

Con oficios 0030 y 0033-0033-DPL.-AE.-2019 de 28 de noviembre de 2019, se solicitó al Director Nacional de Costos y Planeamiento y al Subdirector Técnico de Estudios respectivamente, los análisis de precios unitarios elaborados por la entidad para recontraar las obras terminadas unilateralmente a los cuales el oferente invitado se adhirió, se requirió además, las proformas de los equipos eléctricos, electrónicos y

mecánicos que sirvieron de base para elaborar los análisis de precios unitarios y la base de precios que utiliza el SECOB.

Mediante oficio SECOB-STE-2019-0152-O de 5 de diciembre de 2019, el Subdirector Técnico de Estudios, indicó que solicitó la información a las diferentes unidades; manifestó que la documentación ha sido entregada a la Coordinación Zonal 7; adjuntó el presupuesto referencial y desagregación tecnológica de la Unidad Educativa del Milenio de El Tambo; expresó que es lo único que la Dirección Nacional de Costos y Planeamiento dispone; sin embargo, lo proporcionado por el servidor no fue lo requerido por el equipo de control.

Con oficio 0047-0033-DPL-AE-2019 de 19 de diciembre de 2019, se solicitó a la Directora Zonal de Estudios de la Zonal 7 del SECOB en funciones del 1 de julio de 2013 al 30 de noviembre de 2016, proporcione copias certificadas de los análisis de precios unitarios de los rubros de las diferentes ingenierías que formaron parte del segundo contrato de la Unidad Educativa Estandarizada del Milenio de El Tambo, así como las proformas que sirvieron de base para la elaboración de los mismos. Con oficio KXPO-0001-2020 de 13 de enero de 2020, indicó que solicitó a la Coordinación Zonal 7 SECOB copias certificadas de los análisis de precios unitarios, los que no le fueron proporcionados hasta la fecha de remitida la comunicación, no obstante, adjuntó un CD con proformas y los análisis de precios unitarios; indicó además que la planilla de liquidación del primer contrato entregada a ella fue corregida algunas veces por el Fiscalizador y el Administrador del contrato, por lo que constantemente modificó el presupuesto referencial, situación por la que el 2 de marzo de 2015 envió al correo electrónico institucional del Subdirector Técnico de Estudios el presupuesto final para su revisión y aprobación. Manifestó que el presupuesto referencial consta en el informe que entregó al Coordinador Zonal del SECOB el 10 de abril de 2015. Además, adjuntó el estudio eléctrico que lo solicitó a la Empresa Eléctrica Regional del Sur EERSSA, expresó que este fue entregado por el Administrador del contrato a la Dirección de Estudios cuando se analizaba la posibilidad de firmar un contrato complementario con el primer Contratista de la obra y que consta en el informe de 31 de julio de 2014, elaborado por el Especialista Eléctrico de la institución; al respecto este estudio no fue proporcionado por el SECOB a pesar de los pedidos efectuados. Concluya señalando que el rubro *Generador 3F 230 kw-250 KVA-220/127V; Inc. TTA y cabina insonora, tanque de combustible para 8 horas de autonomía* analizado por el ingeniero eléctrico

→ SECOB - J

corresponde al valor de 58 643,20 USD la unidad, actualizada al 10 de marzo de 2015, además adjunta la cotización del mismo y análisis de precios unitarios del mencionado rubro.

Con oficios 0048 y 0052-0033-DPL-AE-2019 de 19 y 26 de diciembre de 2019 se requirió a los Analistas de Seguimiento y Control que actuaron en el período 1 de abril de 2014 al 10 de agosto de 2016, y 1 de julio de 2013 al 24 de febrero de 2015 encargados del área eléctrica, la entrega de copias certificadas de los análisis de precios unitarios de los rubros eléctricos que formaron parte del proceso para contratación directa por terminación unilateral de la obra, así como las proformas que sirvieron de base para su elaboración y copias certificadas del estudio eléctrico e informe técnico de los cálculos de la carga a instalar que avalen el cambio de generador.

Con oficio 0049-0033-DPL-AE-2019 de 20 de diciembre de 2019 se solicitó al Director Nacional de Costos y Planeamiento en funciones del 1 de marzo de 2014 al 2 de diciembre de 2015 copias certificadas de los análisis de precios unitarios de los rubros de las diferentes ingenierías que formaron parte del segundo contrato de obra, así como las proformas que sirvieron de base para su elaboración. Además, se requirió copias certificadas del estudio eléctrico e informe técnico con los cálculos de la carga a instalar que avalen el cambio del rubro "Generador de 100KVA incluyete tablero" contratado en la primera licitación, por "Generador 3F 230kw-250KVA-220/127V Inc. TTA y cabina insonora, tanque de combustible para 8 horas de autonomía" para el segundo contrato. En comunicación de 7 de enero de 2020, manifestó que no dispone de información en físico ni digital debido a su salida sorpresiva de la institución; expresó que la base de datos de precios fue elaborada exclusivamente para Quito y que las Coordinaciones Zonales con sus técnicos debían establecer los costos para cada obra en función de la información local, y, que cuando las zonales le solicitaban la base de datos les entregaba para que tengan un referente de la estructura o modelo matemático. lo que no significó una imposición; además, indicó que la Dirección Nacional de Diseño e ingeniería (DNDI) se encargaba de hacer la revisión de los procesos de contratación enviados por las Zonales, en este caso la Zonal 7 envió el proceso debidamente documentado y con firmas de responsabilidad a la DNDI con la finalidad que proceda con las verificaciones correspondientes al presupuesto y que la Dirección a su cargo validó los presupuestos, considera que la validación es una actividad revisora del contenido de forma, es decir la verificación de que cada rubro esté constituido por todos

los componentes que generan el APU, más no en su estructura y estimación conceptual generado por la consultoría o el presupuesto estimado por las zonales, precisa finalmente que su función era revisar que operaciones aritméticas estén correctas, que el número de APU corresponda al número de rubros presentados en el presupuesto, que las especificaciones técnicas concuerden con los precios unitarios para elaborar el cálculo de desagregación tecnológica.

Con oficio 2316 DPL-AE de 20 de diciembre de 2019, se solicitó al Coordinador Zonal 7 del SECOB copias certificadas de los análisis de precios unitarios de los rubros de las diferentes ingenierías del segundo contrato de la Unidad Educativa Estandarizada del Milenio de El Tambo, los cuales fueron elaborados por Técnicos de la Zonal, así como las proformas que sirvieron de base para la elaboración de los mismos. Además, se requirió copias certificadas del estudio eléctrico e informe técnico con los cálculos de la carga a instalar que avalen el cambio del rubro "Generador de 100KVA incluye tablero" contratado en la primera licitación, por "Generador 3F 230kw-250KVA-220/127V: Inc. TTA y cabina insonora, tanque de combustible para 8 horas de autonomía" requerido por la entidad contratante para el segundo contrato, sin obtenerse respuesta.

Con oficio 0029 DPL-AE de 8 de enero de 2020, se insistió al Coordinador Zonal 7 del SECOB en la entrega de la información del área eléctrica solicitada mediante oficio 2316 DPL-AE de 20 de diciembre de 2019. Con oficio SECOB-CZ7-2020-MJPM-003-FQ de 13 de enero de 2020, manifestó que mediante memorando SECOB-CZ7-2020-007-M de 13 de enero de 2020 requirió a la Dirección de Gestión Documental y Archivo copias certificadas del estudio eléctrico. Sin embargo, hasta la fecha de intervención del equipo de control, no se remitió la documentación.

Con oficio 0073-0033-DPL-AE-2019 de 13 de enero de 2020, se solicitó al Director Nacional de Costos y Planeamiento en funciones del 1 de marzo de 2014 al 2 de diciembre de 2015 informe documentadamente las razones por las cuales algunos precios unitarios con los que se elaboró el presupuesto referencial para la recontractación de UEM de El Tambo, son diferentes a otros elaborados en el año 2015 por la Dirección a su cargo, considerando que fueron obras terminadas unilateralmente y los contratistas se adherieron a los mismos o presentaron su oferta con la condición de que los precios ofertados no sean superiores a los referenciales elaborados por el SECOB. Con oficio CGE-MCM-2020-003 de 30 de enero de 2020 manifestó que la Dirección a su cargo no

-SENACE-8

elabora presupuestos, revisa expedientes que fueron enviados por las Zonales los cuales provienen de consultorias contratadas por Ministerios y demás estamentos Gubernamentales, y que no pueden compararse porque cada entidad contrató a diferentes consultores bajo su responsabilidad, indicó que cada Zonal cuenta con Técnicos de diferentes áreas y especialidades siendo la responsabilidad exclusiva de cada Zonal.

Al respecto, la Coordinación Zonal 7 del SECOB envió el presupuesto referencial a la matriz con precios elaborados por Técnicos de la Zonal 7 actualizados a abril de 2015; no obstante, en SECOB matriz cambiaron los precios unitarios de algunos rubros, siendo las condiciones generales, especificaciones técnicas y presupuesto para concluir la obra, firmadas por el Director Nacional de Costos y Planeamiento, el Director Nacional de Diseño e Ingeniería y por el Subdirector Técnico de Estudios; en este nuevo presupuesto varios precios eran superiores a los enviados desde la Zonal 7. El Director Nacional de Costos y Planeamiento en oficio CGE-MCM-2020-003 recalca las responsabilidades de cada Zonal establecida en el Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos; sin embargo, no hace referencia a las funciones que le corresponden a la Dirección a su cargo, donde se establecen responsabilidades, las cuales de acuerdo al número 2.1.3 de Gestión de Costos y Planeamiento del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos establece entre otras las siguientes:

- 9. Realizar el análisis y validación de precios unitarios (APUs) para la definición de costos estándar por zona; considerando a más de las variables tradicionales de material, equipo/herramienta, mano de obra y transporte, la definición de las especificaciones técnicas del rubro.*
- 10. Consolidar la actualización periódica de los APUs, incluyendo los costos de los insumos y rendimientos.*
- 11. Realizar la actualización periódica de los APUs por zona, incluyendo actualización de costos de los insumos y rendimientos...*
- 13. Elaborar el presupuesto de los proyectos...*

Mediante Resolución SECOB-DG-2014-0041 de 29 de mayo de 2014, el Director General delegó sus competencias, funciones, atribuciones y responsabilidades definidas legal y reglamentariamente como autoridad nominadora, autorizador de gasto y de procesos y, representante legal al Subdirector/a General, Subdirectores Técnicos Zonales del SECOB, Coordinador/a General Administrativo Financiero y Directores Administrativos; estableciendo la cuantía para contratación de obras, correspondiendo a los Subdirectores Técnicos Zonales actualmente Coordinadores Zonales, la

contratación directa por régimen especial y contratación directa por terminación unilateral hasta el 0,00003 del presupuesto inicial del estado, que para el año 2015 fue de 1 089 513,51USD, por lo que le correspondía al Director General suscribir el contrato CDTU-SECOB-013-2015 cuyo presupuesto referencial fue de 1 965 759,22USD; por lo que competía a los técnicos de SECOB matriz revisar todo el proceso previo a la contratación, incluido el presupuesto, como sucedió en este contrato, pues incrementaron los costos en la mayoría de rubros y también lo disminuyeron como es el caso de los rubros puerta metálica de tool, tubo rect. de 50x25x2mm, y vidrio templado 6mm; y, acero estructural.

Los Analistas de Seguimiento y Control de la Zonal 7 del SECOB prepararon los costos de los rubros, mismos que se remitieron a la matriz; posteriormente, los precios de 16 rubros fueron modificados estableciéndose un incremento en el valor a pagar de 47 858,67USD, conforme se detalla:

RUBRO	U	Precio Unitario Zonal 7 (USD)	Precio Unitario contratado SECOB (USD)	Diferencia de precio unitario (USD)	Cantidad ejecutada	Diferencia (USD)
Punto de tomacorriente doble normal polarizado a 120V	Pto	37,18	49,27	12,09	161,00	1 946,49
Lavamanos empotrado con llave presmático	U	147,97	181,84	33,87	48,00	1 625,76
Punto de Iluminación Tubería EMT 1/2	Pto	32,72	45,26	12,54	298,00	3 711,84
Patchcord puesto de trabajo CAT 6a de 3m	U	35,2	38,31	3,11	67,00	270,57
Centralita de gas (GLP) para cocina	U	648,35	1 701,15	1 052,80	2,00	2 105,60
Central de incendio direccionable con 2 lazos	U	1 572,88	2 546,76	973,88	1,00	973,88
Acero de refuerzo en varillas corrugadas fy=4200 kg/cm2 (provisión, conf y colocación)	kg	2,08	2,20	0,12	4.046,57	485,59
Relleno compactado con material de mejoramiento importado	m3	16,62	18,23	1,61	3.102,45	4 994,94
Masillado y alisado de pisos con endurecedor de cuarzo	m2	8,36	9,47	1,11	368,07	408,56

-DECISIONE J

RUBRO	U	Precio Unitario Zonal 7 (USD)	Precio Unitario contratado SECOB (USD)	Diferencia de precio unitario (USD)	Cantidad ejecutada	Diferencia (USD)
Switch capa 2 10/100/1000 puertos 4SFP LAN base imagen	U	6 430,58	8 540,22	2 109,64	3,00	6 328,92
Grano lavado en filis, ancho de faja hasta 10cm	m2	9,26	10,52	1,24	1.126,15	1 296,43
Grano lavado en filis, ancho de faja desde 10cm hasta 20cm	m2	14,36	15,61	1,25	609,63	762,04
Puerta de tul 1/20", maroc y estructura de 25*50*1,5	m2	133,68	175,34	41,66	75,64	3 151,18
Hormigón ciclópeo f'c= 190 kg/cm2 (Inc. Encofrado) H.S. 80% P. 40%	m3	116,45	138,85	22,4	181,33	4 051,79
Planta tratamiento de Agua residuales domesticas por sistema aeróbico rotativo cap. 30m3/día	U	34 326,45	109 141,95	14 815,50	1,00	14 815,50
Grano lavado en pisos	m2	27,13	28,59	1,46	561,37	819,60
					Suma.	47 868,67

En tanto que, en el rubro "Generador 3F 230 kw-250 KVA-220/127V; Inc. TTA y cabina insonora, tanque de combustible para 8 horas de autonomía", se determinó que los costos del mercado son inferiores a los contratados, significando un pago en exceso de 44 104,31USD como se detalla:

El 17 de marzo de 2015 el Analista de Seguimiento y Control 3 de la Zonal 7 del SECOB presentó a la Directora Zonal de Estudios el Informe técnico, donde constaba el presupuesto de la parte eléctrica para contratar y concluir la obra, en el que se incluyó el rubro "Generador 3F 230 kw-250 KVA-220/127V; Inc. TTA y cabina insonora, tanque de combustible para 8 horas de autonomía" por un costo de 58 643,20USD, documento que se envió a la matriz el 10 de abril de 2015, que incluyó costos indirectos por 11 540,23USD; costo del generador 41 000,00USD, tablero de transferencia automática 5 200,00USD, por mano de obra 387,59USD y por equipo 515,38USD, valores sin IVA ni transporte.

Asimismo,

El 28 de mayo de 2015, el Analista de Seguimiento y Control de la Zonal 7 del SECOB encargado del área electrónica, remitió al Director de Producción y Control de Obras Zona 7 el nuevo presupuesto actualizado del componente electrónico el mismo que, según manifestó, lo elaboró por pedido verbal del Coordinador Zonal 7 el mismo día, en este documento mantenía el precio de 58 643,20USD para el generador.

Con memorando SECOB-STE-2015-0453 de 21 de julio de 2015, el Subdirector Técnico de Estudios, entregó al Subdirector General del SECOB las condiciones generales, especificaciones técnicas y presupuesto para concluir la obra, firmados por el Director Nacional de Costos y Planeamiento, el Director Nacional de Diseño e Ingeniería y el Subdirector Técnico de Estudios, en este documento el generador tenía el costo de 112 062,49USD, valor con el cual se contrató. Los mencionados funcionarios además fueron miembros de la comisión técnica quienes el 6 de agosto de 2015 presentaron el informe de evaluación y calificación de la oferta, donde recomendaron a la Máxima Autoridad la adjudicación del proceso de contratación directa por terminación unilateral CDTU-SECOB-013-2015.

El constructor instaló un generador eléctrico trifásico de 250 kVA, contratado al costo unitario de 112 062,49 USD, sin embargo, el equipo de control lo estableció a 67 958,18USD, valor obtenido en base de la proforma proporcionada por la misma empresa proveedora del Generador del año 2017 y a la del año 2014 que el Técnico eléctrico de la Zonal 7 del SECOB utilizó para elaborar su APU, que incluye el 24,5% de indirectos, 15% de salvaguardias costo de transporte y mano de obra y equipos; por tanto, existe la diferencia de precio de 44 104,31USD, que representa el perjuicio económico a la entidad, equipo que se pagó en la planilla 1 del periodo 21 de agosto al 30 de septiembre de 2015, cancelada con CUR 24340 de 23 de octubre de 2015.

Con oficio CGE-MCM-2020-010 el 10 de julio de 2020, el Director Nacional de Costos y Planeamiento, indicó que el 10 de abril de 2015 la Zonal 7 envió a SECOB matriz el presupuesto, en el que el rubro tenía un costo de 58 643,20USD; el 21 de julio de 2015, el Subdirector Técnico de Estudios entregó al Subdirector General del SECOB las condiciones generales, especificaciones técnicas y presupuesto para concluir la obra, documento firmado por el Director de Costos y Planeamiento, Director Nacional de Ingeniería y el Subdirector Técnico de Estudios, en ese documento el precio del generador tenía un valor de 112 062,49USD, con el cual se contrató; manifestó que de

-occurres-5

esto se desprende que la contratación se la realizó con el presupuesto actualizado de la Zonal 7, indica que no se puede referir a los montos porque no tiene respaldos; que es un tema netamente de construcción cuya obligación es del Contratista, Fiscalizador y Administrador por lo que no se lo puede responsabilizar a los entes administrativos precontractuales.

Al respecto, en el segundo presupuesto que la Zonal 7 envió a la matriz, se actualizaron ciertos rubros, cuyo cambio fue demostrado por el Técnico encargado, no obstante, en los dos presupuestos enviados por la Zonal 7 el costo del generador fue de 58 643,20USD y no de 112 062,49USD; sin que exista sustento técnico para esta modificación; por lo que, se mantiene lo narrado por el equipo de control.

Mediante comunicación de 10 de julio de 2020, el Contratista efectuó observaciones a los rendimientos y precios de materiales descritos por el equipo de control, al respecto, el análisis efectuado se basó en los precios unitarios elaborados por el técnico eléctrico de la Zonal 7 del SECOB, asimismo se recopiló las proformas correspondientes y actualizó el análisis de precios unitarios incluyendo algunos componentes adicionales, por lo que lo manifestado por el Contratista no modifica el comentario de auditoría.

El Director General de SECOB, en funciones del 29 de abril de 2015 al 29 de noviembre de 2016, que suscribió el contrato de obra; el Director Nacional de Costos y Planeamiento en funciones del 1 de marzo de 2014 al 2 de diciembre de 2015, el Subdirector Técnico de Estudios en funciones del 1 de julio al 16 de octubre de 2015 y el Director Nacional de Diseño e Ingeniería, en funciones del 1 de julio de 2015 al 29 de febrero de 2016, que aprobaron y validaron los costos de 16 rubros que se remataron a la matriz, los que fueron incrementados sin ningún sustento, en 47 858,67 USD, en tanto que, en un rubro el equipo de control determinó que, a base de los análisis de precios unitarios efectuados, así como de proformas de costos de materiales, el precio es inferior al contratado, encontrándose la diferencia de 44 104,31USD, significando el pago en más al Contratista de 91 962,98USD, monto que resulta en perjuicio de la institución.

Los funcionarios citados anteriormente, incumplieron el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que dispone que los servidores actúen con la diligencia y empeño que emplean generalmente en la administración de sus propios negocios y actividades; 54 de la ley ibidem que ordena que a quienes correspondan las

responsabilidades

funciones de supervisión, control, calificación o dirección de la ejecución de los contratos; la letra a) del artículo 12 de la LOGGE referente a los tiempos de control que establece que los servidores de la institución, analizarán las actividades institucionales propuestas antes de su autorización o ejecución, respecto a su legalidad, veracidad, conveniencia, oportunidad, pertinencia y conformidad con los planes y presupuestos institucionales; y, la letra e) del artículo 22 de la LOSEP que ordena velar por la economía y recursos del Estado y por la conservación de los documentos, útiles, equipos, muebles y bienes en general confiados a su guarda, administración o utilización de conformidad con la ley y las normas secundarias.

El Director Nacional de Costos y Planeamiento en funciones del 1 de marzo de 2014 al 2 de diciembre de 2015, el Subdirector Técnico de Estudios, incumplieron respectivamente el número 2.1.3 de Gestión de Costos y Planeamiento del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, que determina entre otras las siguientes atribuciones y responsabilidades correspondiente al Director Nacional de Costos y Planeamiento:

- "9. Realizar el análisis y validación de precios unitarios (APUs) para la definición de costos estándar por zona; considerando a más de las variables tradicionales de material, equipo/herramienta, mano de obra y transporte, la definición de las especificaciones técnicas del rubro.*
- 10. Consolidar la actualización periódica de los APUs, incluyendo los costos de los insumos y rendimientos.*
- 11. Realizar la actualización periódica de los APUs por zona, incluyendo actualización de costos de los insumos y rendimientos...*
- 13. Elaborar el presupuesto de los proyectos..."*

El Subdirector Técnico de Estudios incumplió el número 2.1 de Gestión de Estudios, del Estatuto por Procesos del Servicio de Contratación de Obras SECOB, publicado en el registro oficial 197 de 23 de octubre de 2014, que establece entre otras las siguientes atribuciones y responsabilidades:

- "13. Aprobar los TDR con las especificaciones técnicas de los productos a ser entregados tanto en consultoría como para la ejecución de obras. -14. Aprobar precios unitarios"*

Mediante oficios 0104, 0105 y 0106-0033-DPL-AE-2019, de fecha 16 de marzo de 2020 y 0148-DPL-AE-2020 de 28 de mayo de 2020, se comunicó los resultados provisionales al Director Nacional de Diseño e Ingeniería, al Director Nacional de Costos y

-velutano-3

Planeamiento, al Subdirector Técnico de Estudios respectivamente y al Director General del SECOB.

- **Inconsistencia en creación de rubros nuevos e Incumplimiento del porcentaje máximo establecido en la LOSNCP**

El 20 de noviembre de 2015, el Administrador del contrato, entregó a la Directora Financiera la documentación de rubros nuevos para la suscripción de la orden de trabajo 1 por 155 430,44 USD, que corresponde al 9,98 % del monto contractual.

Con memorando SECOB-CZ7-2017-0110-M de 26 de enero de 2017, el Analista de Seguimiento y Control 3, Administrador del contrato, informó al Director Zonal de Estudios que, la fiscalización abalizó y aprobó los rendimientos y mano de obra que constan en los análisis de precios unitarios de los rubros nuevos y solicitó la validación de los precios unitarios.

El Analista de Seguimiento y Control 3, Administrador del contrato, mediante memorando SECOB-CZ7-2017-0114-M de 26 de enero de 2017 informó al Director Zonal de Estudios Zonal 7 que la Administración aprobó los precios unitarios de los rubros nuevos en base a los términos presentados en el memorando SECOB-CZ7-2017-0110-M.

Con memorandos SECOB-CZ7-DZE-2017-0015-M y SECOB-CZ7-DZE-JOLB-2017-0003-M de 26 de enero de 2017, el Director Zonal de Estudios, informó al Coordinador Zonal 7 del SECOB, que, en conocimiento de lo aprobado y validado por la Administración del contrato y la Fiscalización de la obra, avaló los rubros nuevos y solicitó continuar con el trámite pertinente.

El Coordinador Zonal 7, mediante memorando SECOB-CZ7-2017-0116-M de 26 de enero de 2017, informó al Subdirector Técnico de Producción y Control de Obras, que al existir la aceptación expresa y aprobación del trámite por parte del Administrador del contrato y del Analista de Seguimiento y Control 2 con funciones de Fiscalizador, así como la validación del Director Zonal de Estudios, requirió continuar con el trámite legal correspondiente.

ALCANTARA, J. J.

Con oficios 0084 y 0086-0033-DPL-AE-2019 de 11 y 12 de febrero de 2020, se solicitó al Analista de Seguimiento y Control 2 con funciones de Fiscalizador de la obra y al Contratista, proporcionen copias de todas las facturas que respalden el pago de los rubros nuevos creados para culminar la obra, además se requirió al Fiscalizador la certificación de recursos para ejecutar estos trabajos. A lo cual, con oficio 010-RH-2020 de 27 de febrero de 2020, el Contratista manifestó que no dispone de las facturas porque la entidad contratante previo al pago le solicitó los documentos originales.

Mediante orden de trabajo 1, se propuso cancelar 42 rubros, siendo este el único recurso para su ejecución y pago, pues por diferencia de cantidades se planilló el 25% y por contrato complementario 34,81%, restando el 10% para la orden de trabajo, según lo estipula el artículo 89 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública vigente hasta el 20 de marzo de 2017; no obstante, por rubros nuevos y otros contractuales se pagó 227 634,67USD equivalente al 14,61%, alcanzando el total del 174,42% del valor del monto contratado, como se detalla:

Descripción	Valor pagado (USD)	Porcentaje valor pagado (%)	Límite establecido en la LOSNCP (%)
Monto del contrato	1 558 113,46		
Monto de avance de obra ejecutado	1 558 107,85	85	
Monto de orden de cambio	389 528,37	25	25
Monto de contrato complementario	542 363,08	34,81	35
Monto de convenio de pago	227 634,67	14,61	10
Total Ejecutado	2 717 633,97	174,42	

Revisados los análisis de precios unitarios que sirvieron para la obtención de los costos de los rubros nuevos, se estableció inconsistencias en el rubro "Vereda de hormigón simple $f_c=210 \text{ kg/cm}^2$, malla electrosoldada R 131- 5,5 X 15 (incluye masillado y alisada)", tal como se indica:

El rubro indicado, lo pagaron a 28.06USD por m²; el equipo de control mediante el análisis de precios unitarios de rubros del contrato principal en donde se utilizaron los mismos agregados, determinó que los costos son inferiores a los optados en la orden de trabajo, pues se cotizaron en 11,00USD por m³, obteniéndose que el precio unitario de este rubro es de 23.67USD cada m². Cancelándose 11 058,45USD por 394,10m²,

- CUATRO - 8

al costo de 28,06USD, pero con el precio de 23,67USD se hubiese cancelado 9 328,35USD, por lo que existe el perjuicio de 1 730,10USD.

Mediante comunicaciones de 8 y 10 de julio de 2020, el Fiscalizador, el Administrador, y el Contratista, respectivamente expresan que con el costo de 15,00USD por m³ de arena se obtiene un costo por el componente materiales de 13,56USD.

Al respecto, el Fiscalizador, el Administrador del contrato y el Contratista, consideran que todos los agregados tienen el mismo precio, hacen referencia al rubro de chaflán sin diferenciar que dentro de este rubro se emplea arena fina, la cual tiene un precio superior al de la arena gruesa y grava que son los agregados que se utilizan en el rubro veredas, no obstante, el Fiscalizador aceptó el precio de 22,00USD por cada m³ de arena gruesa; 20,00USD por cada m³ de grava y 25,00USD por cada m³ por piedra, valores superiores a los empleados por el SECOB para estos materiales en este mismo contrato.

Es importante acotar que, en el proceso CDTU-SECOB-012-2015 llevado a cabo por el SECOB en la Unidad Educativa del Milenio Bernardo Valdivieso de Loja, recontratada con 16 días de diferencia respecto de la mencionada en el presente comentario, luego de una terminación unilateral su Contratista también se adhirió a los precios establecidos por la entidad, en este caso los precios de la arena gruesa y grava fueron de 10,41USD, siendo los agregados transportados desde el cantón Catamayo. En la UEM El Tambo, el SECOB estableció precios para arena y piedra de 9,92USD y para otros rubros del mismo contrato a 10,41USD; sin embargo, para los rubros nuevos el Fiscalizador aceptó el precio de agregados con valores superiores como se indicó anteriormente sin que se evidencie un documento que justifique dicho aumento, por lo tanto, se mantiene el criterio de auditoría.

Se determinó el perjuicio de 1 730,10USD correspondiente a rubros nuevos cancelados al Contratista, debido a que el Fiscalizador de la obra no consideró el precio de los agregados, establecidos en el contrato principal, y el Administrador del contrato no realizó ninguna objeción, validando los mismos; además, no existe documentación a fin de demostrar el costo total de la mano de obra efectivamente empleada y de todos los materiales suministrados y utilizados en los trabajos, pues estos fueron concebidos para

ejecutarse mediante orden de trabajo, sobrepasando el porcentaje establecido en la LOSNCP.

El Fiscalizador de la obra y el Administrador del contrato, incumplieron los artículos 40 y 54 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que en su orden señalan la obligación de las autoridades, dignatarios, funcionarios y demás servidores de las instituciones del Estado, de actuar con la diligencia y empeño que emplean generalmente en la administración de sus propios negocios y actividades, y que los servidores que ejerzan funciones de supervisión, control, calificación o dirección de la ejecución de los contratos, son responsables de tomar las medidas necesarias para que estas acciones se ejecuten con estricto cumplimiento a las estipulaciones contractuales, los programas, los costos y en los plazos previstos; el artículo 145 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que dispone que para la ejecución de trabajos a través de la modalidad de costo más porcentaje previstas en el artículo 89 de la Ley, la que exige que la cantidad y calidad del equipo, mano de obra y materiales a ser empleados deberán ser aprobados de manera previa por el fiscalizador, se pagará al contratista el costo total de la mano de obra efectivamente empleada y se pagará al contratista el costo comprobado de todos los materiales suministrados y utilizados en los trabajos.

El Analista de Seguimiento y Control 3, Administrador del contrato en funciones del 9 de marzo de 2015 al 28 de febrero de 2018, incumplió el artículo 121 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que establece que velará por el cabal y oportuno cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones derivadas del contrato y, si el contrato es de ejecución de obras, prevé y requiere de los servicios de fiscalización, el Administrador del contrato velará porque ésta actúe de acuerdo a las especificaciones constantes en los pliegos o en el propio contrato; inobservó la Norma de Control Interno 408-17, "Administrador del contrato" que establece como función del Administrador del contrato, entre otras, autorizar el inicio de la obra o de cualquier trabajo no contemplado en los planos originales, que deba cargarse a los fondos destinados al proyecto; coordinar su trabajo con el Jefe Fiscalizador del Proyecto que se encarga de la administración cotidiana del proyecto; y, establecer la estructura organizacional apropiada para la ejecución de la obra, considerando todos los aspectos que intervienen en ella financieros, legales, de suministros, etc. aunque éstos no sean constructivos y definir las funciones,

—VICENTE—

responsabilidades y autoridad de los participantes: asimismo, proporcionar el apoyo logístico requerido, en el caso de fiscalización realizada por contrato, el Administrador del Contrato debe realizar una supervisión responsable sobre todas las labores

El capítulo VIII de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública referente a contratos complementarios establece la modalidad y porcentajes de pago, el artículo 87 establece que la suma total de los contratos complementarios, órdenes de trabajo y diferencia en cantidades, para el caso de obras dispone que, en ningún caso excederá del setenta por ciento (70%) del valor actualizado o reajustado del contrato principal, lo cual no se cumplió en la construcción de la Unidad Educativa Estandarizada del Milenio El Tambo, pues llegaron al 74,42 %, debido a que el Analista de Seguimiento y Control 3 con funciones de Administrador del contrato y el Analista de Seguimiento y Control 2 en funciones del 01 de enero de 2013 al 30 de abril de 2019, Fiscalizador de la obra, incumplieron los artículos 87, 88 y 89 de la LOSNCP: los mencionados funcionarios a pesar de conocer que la obra superó los montos permitidos por la Ley, aceptaron que se aplique la figura de convenio de pago la cual no está estipulada en la LOSNCP.

El Director General en funciones del 29 de abril de 2015 al 29 de noviembre de 2016, inobservó el número 1 del artículo 9 de la LOSNCP que indica que son objetivos prioritarios del Estado, en materia de contratación pública, garantizar la calidad del gasto público y su ejecución en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo.

Considerando que los análisis de precios unitarios y presupuesto de obra forman parte de los estudios y en este contrato fueron incrementados sin ningún sustento ocasionando perjuicio económico, el Director General del SECOB, contrató la obra incumpliendo lo establecido en el párrafo tercero del artículo 23 de la LOSNCP referente a los estudios que estipula que la máxima autoridad de la entidad contratante y los servidores que hubieren participado en la elaboración de los estudios en la época en que estos se contrataron y aprobaron, tendrán responsabilidad solidaria junto con los consultores o contratistas, si fuere del caso, por la validez de sus resultados y por los eventuales perjuicios que pudieran ocasionarse en su posterior aplicación.

Mediante oficios 0089 y 0091-0033-DPL-AE-2019, de fecha 11 y 12 de marzo de 2020, se comunicó los resultados provisionales al Contratista, al Fiscalizador y al Analista de

Seguimiento y Control

Seguimiento y Control 2 en funciones del 01 de enero de 2013 al 30 de abril de 2019, Fiscalizador y al Analista de Seguimiento y Control 3 en funciones del 09 de marzo de 2015 al 28 de febrero de 2018, Administrador del Contrato, respectivamente.

Con oficio 10-AS-ELCGE-2020 de 13 de abril de 2020, el Director Nacional de Diseño e Ingeniería, expresó que todos los rubros fueron verificados por los funcionarios que tenían la competencia para hacerlo conforme a las atribuciones y deberes delimitadas en el Estatuto Orgánico por Procesos, manifestó que la obligación de verificar precios durante la ejecución del contrato le correspondía al Administrador del contrato y al Fiscalizador de la obra, tal como lo establece la letra a de la NCI 408-19. Las afirmaciones efectuadas por el servidor no modifican el criterio de auditoría, en virtud de que los análisis de precios unitarios fueron elaborados por la entidad contratante y plasmados en las condiciones generales en donde constan precios diferentes a los enviados por la Zonal 7 de SECOB, este documento fue suscrito por el Director Nacional de Diseño e Ingeniería; el Director Nacional de Costos y Planeamiento; y, el Subdirector Técnico de Estudios; quienes además, actuaron como miembros de la comisión técnica que participaron en la calificación de la oferta y no realizaron ninguna observación referente a los precios unitarios.

Mediante comunicación de 8 de julio de 2020, el Director General en funciones del 29 de abril de 2015 al 29 de noviembre de 2016, manifestó que por tratarse de una recontractación por terminación unilateral no hay estudios como tal, sino una actualización del presupuesto; y, que en el Estatuto Orgánico no le asignan responsabilidades sobre el tema.

Al respecto, el servidor participó en el proceso precontractual y contractual, siendo en estas etapas donde se incrementan injustificadamente los precios de algunos rubros que fueron enviados desde la Zonal 7 del SECOB, ocasionando el perjuicio económico mencionado en el artículo 23 de la LOSNCP, por lo que se mantiene lo relatado por el equipo auditor.

Con oficio DPL-EXTERNA-AS-2020-021 de 8 de julio de 2020, el Director de Diseño e Ingeniería efectuó una exposición sobre hechos no relacionados con el comentario y expresó que los rubros fueron verificados por los servidores que tenían tal competencia, motivo por el cual no se le puede endilgar responsabilidades cuando las atribuciones y

-LEGUISISTE-8

deberes de cada área del SECOB está delimitada en el Estatuto Orgánico por Procesos, argumentos que no modifican el criterio de auditoría.

Con oficio 01-UEM-TAMBO-2020 de 8 de julio de 2020, el Subdirector Técnico de Estudios en funciones del 1 de julio al 16 de octubre de 2015, expresó que los análisis de precios unitarios son relativos y dependen de la persona que los elabora, que no era su función elaborar precios unitarios, sino aprobar la formalidad de los documentos entregados para la recontractación, los cuales estuvieron antes del inicio de su gestión.

Al respecto, dentro de las funciones establecidas para el Subdirector Técnico de Estudios en el estatuto por Procesos del Servicio de Contratación de Obras SECOB, publicado en el registro oficial 197 de 23 de octubre de 2014, son las de aprobar los TDR con las especificaciones técnicas de los productos a ser entregados tanto en consultoría como para la ejecución de obras y aprobar precios unitarios, por lo que se mantiene lo narrado por el equipo de auditoría.

El Fiscalizador y el Administrador del contrato mediante comunicación de 8 de julio de 2020, manifestaron que el convenio de pago es la única figura que se podía aplicar para cancelar el 4,42% excedente y que la Constitución de la República estipula que nadie será obligado a realizar trabajos gratuitos. Además, el Fiscalizador expresa que el 29 de mayo de 2015, emitió el informe técnico y económico para la recontractación de la obra LICO-ICO-033-2013, en el cual avizoró que el costo ascendería al orden del 175,19% indica que en este documento detalla los rubros necesarios para culminar el proyecto.

Al respecto, el Fiscalizador menciona que informó que se sobrepasaría los porcentajes establecidos en la Ley, cuando meses atrás mediante el informe técnico de Fiscalización para creación del contrato complementario que se requería suscribir con el primer contratista para terminar la obra manifestó que, se requería 649 569,27USD, no obstante, recontractan la obra por 1 558 113,46USD, siendo él quien fiscalizó ambos contratos y quien emitió los informes respectivos, dicho informe lo adjuntó en documento de respuesta a pedido de información 0054-0033-DPL-AE-2019 de 26 de diciembre de 2019. El Fiscalizador indica que, en mayo de 2015, ya previó que la obra superaría el monto permitido por la Ley, sin embargo, el 20 de noviembre de 2015, el Administrador del contrato justifica la orden de trabajo 1 por un monto que ascendía al 9,96% inferior

al 10% permitido por la Ley en ese momento, no obstante, no celebraron la orden de trabajo 1, sino que elaboraron una sola planilla de convenio de pago, figura que no existe en la Ley. Por lo expuesto anteriormente se establece que meses antes de terminar unilateralmente el primer contrato avaló un contrato complementario para concluir la obra por un valor que equivalía al 41,69% del nuevo contrato; por lo tanto, no se acepta el justificativo presentado por el Fiscalizador y el Administrador del contrato, manteniéndose lo relatado por el equipo auditor.

El Director Nacional de Costos y Planeamiento en funciones del 1 de marzo de 2014 al 2 de diciembre de 2015 con oficio CGE-MCM-2020-010 de 10 de julio de 2020, manifestó que la base de datos de precios "a nivel nacional" de SECOB matriz fue elaborada exclusivamente para Quito y que, cada Zonal puede y debe recoger el listado de precios que más se acerquen a la realidad de cada zona, por ello cuentan con técnicos en las diferentes áreas y especialidades en las diferentes direcciones provinciales; además, expresa que es la Dirección de Contrataciones la encargada de revisar los procesos previos a su contratación y que este debió estar respaldado por firmas de responsabilidad de la Zonal de Loja y esta envía a la Dirección Nacional de Diseño e Ingeniería el proceso debidamente documentado para que esta Dirección proceda con las verificaciones correspondientes del presupuesto en base a los diseños, planos y especificaciones; que de acuerdo a su criterio la validación es una actividad revisora del contenido de forma, es decir la verificación de que cada rubro esté constituido por todos sus componentes, comprobación de las operaciones aritméticas, que las especificaciones técnicas concuerden con los precios unitarios respectivos, indica que no era competencia de la Dirección a su cargo porque ellos trabajaban en Quito y mal podrían dar su criterio al respecto. Al respecto, el Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos le asigna funciones diferentes a las descritas por el servidor; además, desde la Zonal 7 de SECOB se envió el presupuesto para recontractar la obra, sin embargo, al contratar el proyecto en la matriz cambiaron los precios de varios rubros, es decir si emitieron su criterio respecto a los valores en mención; por otra parte, con memorando SECOB-DNCP-2015-0146-M de 24 de marzo de 2015 el referido servidor informó que revisó el presupuesto emitido por la Zonal y que este cuenta con los parámetros de cálculo para el análisis de costos de mercado; que los precios unitarios y especificaciones técnicas han sido validados por la Dirección a su cargo en función de los datos técnicos de cálculo concernientes a rendimientos, salarios de mano de obra, precios de insumos y materiales, costo del alquiler de equipos; indica además que el

-CONTINUA-

resultado del análisis está basado en función de los costos de la base de análisis de precios unitarios del SECOB; sin embargo, no advirtió que el componente "Materiales" del APU del pasamanos no detallaba los mismos únicamente señalaba el precio total

Conclusiones

En el contrato para la construcción de la Unidad Educativa Estandarizada del Milenio El Tambo, ubicada en la parroquia El Tambo, cantón Catamayo (CDTU-SECOB-013-2015) el oferente se adhirió al presupuesto establecido por el SECOB, no obstante, los precios referenciales de 16 rubros que se remitieron a la matriz, fueron incrementados sin ningún sustento, pagándose en exceso 47 858,67USD; en tanto que, en un rubro el equipo de control determinó que, a base de los análisis de precios unitarios efectuados, así como de proformas de costos de materiales, el precio es inferior al contratado, encontrándose la diferencia de 44 104,31USD, pagándose injustificadamente al Contratista en total 91 962,98USD; debido a que el Director Nacional de Costos y Planeamiento, el Subdirector Técnico de Estudios y el Director Nacional de Diseño e Ingeniería, aprobaron y validaron los costos de los rubros y el Director General intervino en la etapa precontractual y suscribió el contrato de obra.

El Analista de Seguimiento y Control 2 con funciones de Fiscalizador, autorizó un rubro nuevo, con precios de los agregados mayores a los establecidos en el contrato y el Administrador del Contrato no realizó ninguna objeción, validando los mismos, pagando al Contratista 1 730,10USD en exceso; además, los rubros nuevos sobrepasaron el porcentaje establecido por la LOSNCP en un 4,42%; y, no se adjuntó la documentación a fin de demostrar el costo total de la mano de obra efectivamente empleada y el costo comprobado de todos los materiales suministrados y utilizados en los trabajos; y, aceptaron que se aplique la figura de convenio de pago la cual no está estipulada en la LOSNCP.

Recomendaciones

Al Ministro de Transporte y Obras Públicas

1. Dispondrá al titular de la unidad encargada de la elaboración de los proyectos y a los Administradores de los contratos quienes tramitan las ordenes de trabajo o contratos

—

complementarios; que previo a su aprobación, validen los costos unitarios referenciales, mismos que se encontrarán debidamente sustentados, a fin de precautelar los recursos del Estado.

2. Dispondrá a los Administradores de los contratos y Fiscalizadores observen que los montos ejecutados no sobrepasen los porcentajes establecidos en la normativa legal vigente emitida para el efecto.

Trabajos en cubierta no fueron ejecutados conforme a los planos y especificaciones técnicas en la Unidad Educativa del Milenio Tipo A de Celica

El 18 de agosto de 2014, la Directora General Subrogante y el Procurador Común del Consorcio Colegio Celica, suscribieron el contrato para la construcción de la Unidad Educativa del Milenio Tipo A, para 1.000 alumnos en el cantón Celica, Provincia de Loja, por 3 562 398,81USD sin IVA y un plazo de 240 días calendario a partir de la fecha de legalización del contrato.

Consta en el contrato entre otros el rubro "*Cubierta de policarbonato de 6 mm incluye estructura metálica*" por 47,18USD cada m², el mismo que según las especificaciones técnicas debe ejecutarse de acuerdo a los detalles constructivos y pendientes establecidas en los planos o a lo dispuesto por el Fiscalizador, con el fin de cubrir y proteger la edificación de los cambios e inclemencias del tiempo.

En la visita técnica realizada a la obra los días 12 y 13 de diciembre de 2019 con el Procurador Común del Consorcio Colegio Celica, Contratista, el Fiscalizador y el Administrador del contrato, se observó que la mayor parte de las cubiertas de policarbonato de los bloques de aulas del colegio y de la escuela se han desprendido de la estructura metálica; la parte posterior de la cubierta de la biblioteca no existe por falta de sujeción; mientras que el techo del salón de uso múltiple se encuentra colocado, pero en todos los casos la estructura metálica no fue instalada conforme a los planos, pues se soldó en varillas de 8 mm de diámetro por 8cm que se empotró en el mortero de las paredes del antepecho que son de bloque; y, la longitud de estas varillas no es suficiente para que soporte los efectos del viento, incumpliendo lo previsto en los planos, donde se establecía que la estructura metálica se coloque en bloques de hormigón de 15cm x 15cm y 40cm de altura, armada con 4 varillas de hierro de 12mm, en los que se

- TÉCNICO Y UNO - 8

pondría una placa metálica de 8mm de espesor por 15cm x 20cm de sección y la estructura de la cubierta se sujetaría con pernos de 12mm y tuercas.

Para la construcción de la cubierta en forma de arco de los bloques de aulas del colegio y de la escuela, consta en los planos que se ubicarán 7 tubos longitudinales de 75mm, separados simétricamente a 0,72; 0,92 y 0,98m entre ellos, empezando desde la parte inferior del arco hasta la parte más alta; mientras que, los transversales en forma de arco de 50mm de diámetro debieron colocarse a diferentes distancias, de tal manera que se utilicen 17 unidades transversales; no obstante, en obra están 6 tubos longitudinales de 75mm en vez de 7 y 14 tubos en lugar de 17 como estaba previsto en los planos; es decir, no se cumplió con el diseño, además, dos tubos longitudinales, están sueltos, y se sujetan por pocos puntos de suelda.

La cubierta de la parte frontal de biblioteca de 15m de longitud por 3m de ancho, no tiene apoyos intermedios en el sentido longitudinal o estructura tipo cercha que rigidicen la misma, lo que ocasiona que con el viento la flexione considerablemente, lo que, sumado a la mala sujeción de la estructura en el antepecho, la torna inestable y peligrosa.

Las planchas de policarbonato de 6mm se sujetaron con pernos autoperforantes de 30mm de longitud con arandela de 15mm, colocados a cada 0,97m y entre 0,40 y 0,50m en el lado transversal y longitudinal, respectivamente; no obstante, el plano de construcción especifica pernos de 75mm con capuchón.

El Consorcio Colegio Celica no construyó la cubierta de conformidad a los planos y especificaciones técnicas, sin que se garantice su estabilidad y vida útil, ni el Fiscalizador exigió el cumplimiento de lo previsto en los planos de construcción, el Administrador del contrato por su parte no efectuó correctamente la supervisión de las labores, aprobó las planillas de obra sin verificar la calidad de los trabajos y la actuación del Fiscalizador contratado, lo que ocasionó que 389,63m² de cubierta de policarbonato de 6 mm que incluye estructura metálica, no fueran instaladas correctamente, ya que la mayor parte de las planchas de policarbonato no existen, fueron levantadas por el viento, mientras que, la estructura metálica permanece en su sitio pero es inestable y peligrosa por cuanto no se sujetó ni soldó adecuadamente, en lo que respecta a la cubierta que se colocó en la parte posterior de la biblioteca, esta se encuentra

arrinconada en el piso de la Unidad Educativa junto a las canchas, sin prestar ningún servicio, rubro que al precio contractual de 47,18USD cada m², lo que representa un perjuicio económico de 18 382,75USD, que se pagaron en las planillas 8 y 14 y en la orden de cambio 4, según detalle siguiente:

Planilla	Periodo	Fecha de pago	Cantidad m ²	Precio unitario USD	Valor USD
8	1 al 31 agosto 2015	2015-10-15	336,60	47,18	15 880,79
O.C 4	1 al 30 septiembre 2015	2015-11-15	24,03	47,18	1 133,74
14	1 al 31 julio 2016	2016-11-16	29,00	47,18	1 368,22
Suma:			389,63		18 382,75

Con oficios 0069 y 0072-0033-DPL-AE-2019 de 7 y 13 de enero de 2020, se solicitó al Fiscalizador y al Procurador Común del Consorcio Colegio Celica, Contratista, respectivamente, el plano de construcción que sirvió de base para la instalación de la cubierta de policarbonato; e, indiquen el tipo de sujeción que se empleó en la colocación de la estructura metálica y los ensayos realizados al policarbonato. Al Fiscalizador se le requirió adicionalmente señale las disposiciones que emitió respecto a la sujeción de la estructura metálica en el antepecho y de la colocación de las planchas de policarbonato.

El Fiscalizador con oficio CAR-CGE-004-2020 de 28 de enero de 2020, indicó que dispuso la sujeción de la estructura sobre columnetas de hormigón armado, sobre el anclaje de las planchas de policarbonato, en la estructura expresa que se realizó de acuerdo al detalle constructivo, sin embargo debido a los vientos fuertes se desprendieron las planchas, particular que fue comunicado a la entidad contratante, quienes de manera verbal le sugirieron colocar los pernos de sujeción a la mitad de la distancia establecida en los planos, particular que fue informado al Administrador del contrato mediante oficio FIS-UEMC-228-2015 de 12 de noviembre de 2015; además, expresa que el problema suscitado en la cubierta de policarbonato de biblioteca y el bloque F de 10 aulas se debe a la mala instalación por parte del Contratista; respecto a los ensayos efectuados a las planchas de policarbonato, manifestó que no se realizó ninguno.

El Consorcio Colegio Celica, Contratista inobservó el número 3.1.4 de la sección III, fase contractual de los pliegos, referente a materiales, la que exige que todos los materiales, instalaciones, suministros y demás elementos que se utilicen en la ejecución del

-TOTAL Y TRES - 3

contrato, cumplirán íntegramente las especificaciones técnicas de la oferta, y a su falta, las instrucciones que imparta la fiscalización; y, que los materiales a incorporarse definitivamente en la obra, suministrados por el contratista sean nuevos, sin uso y de la mejor calidad; el número 3 del artículo 1934 del Código Civil, que determina que los daños de la obra por ineficiencias técnicas en los estudios definitivos entregados por la contratante, recaen sobre el Contratista, aunque no sea culpa de este, ya que por su oficio debió conocerlas y que conociéndolas no dio aviso oportuno; y, la regla tercera del artículo 1937 del Código Civil que prescribe:

"Si el edificio perece o amenaza ruina, en todo o parte, en los diez años subsiguientes a su entrega, por vicio de la construcción, o por vicio del suelo que el empresario o las personas empleadas por él hayan debido conocer en razón de su oficio, o por vicio de los materiales, será responsable el empresario. Si los materiales han sido suministrados por el dueño no habrá lugar a la responsabilidad del empresario sino en conformidad al Art. 1934, inciso final"

Además, incumplió los números 14,10 y 18,01 de las cláusulas décimo cuarta y décimo octava, respectivamente del contrato de construcción, que indican que es obligación del Contratista ejecutar la obra conforme a las especificaciones técnicas, planos, diseños todos los rubros detallados en la tabla de descripción de rubros, unidades, cantidades y precios que forman parte del contrato; y, que no obstante la suscripción del acta de recepción definitiva, responderá por vicios ocultos que constituyen el objeto del contrato.

El Fiscalizador incumplió los números 6.1 y 6.2 de la cláusula sexta del contrato de Fiscalización, relativas al alcance y profundidad de la Fiscalización, que ordena velar por el estricto cumplimiento del contrato, diseño y especificaciones técnicas generales y particulares de las obras contratadas, con la finalidad que el proyecto se ejecute correctamente de acuerdo a los requerimientos realizados por la entidad contratante y las modificaciones técnicas que se requieran durante la ejecución del presente contrato; así como asegurarse que la obra se ejecute de conformidad con el diseño definitivo, especificaciones y demás normas técnicas aplicables, para lograr tener los beneficios esperados, no obstante, antes de iniciar la construcción, debe revisar los pliegos con el fin de detectar cualquier error u omisión, así como cualquier imprevisión técnica que luego pueda afectar en forma negativa el desarrollo del proceso constructivo; adicionalmente le dispone resolver en forma oportuna los problemas técnicos que se presenten durante la construcción; incumplió las letras c), d) y e) del número 6.2.1 del contrato de fiscalización que disponen vigilar y responsabilizarse porque la obra se

-TRABAJO Y CONTRATO-

realice de acuerdo a los diseños definitivos, las especificaciones técnicas, programas de trabajo, recomendaciones de los diseñadores y normas técnicas aplicables; identificar la posible existencia de errores u omisiones o ambas en forma oportuna, que puedan presentarse en los planos constructivos o especificaciones, así como imprevisiones técnicas para corregir la situación; resolver los problemas técnicos que se presenten durante la ejecución de la obra.

Incumplió también las letras f), g), m) y r) del número 6.2.2 del contrato de Fiscalización, que establece como funciones del Fiscalizador verificar la calidad de los materiales, así como de los elementos construidos, mediante ensayos de laboratorio o de campo; resolver las dudas que surgieren de la interpretación de los planos, especificaciones, detalles constructivos y cualquier otro aspecto relacionado con la obra; aprobar los materiales y equipos por instalar propuestos por el contratista, tomando como guía las especificaciones; revisar las técnicas y métodos constructivos propuestos por el contratista y de ser necesario sugerir las modificaciones que estime pertinentes, el número 3.1.8 de la sección III, fase contractual de los pliegos de licitación referente a trabajos defectuosos o no autorizados donde dispone a la fiscalización que en caso de establecer que los trabajos realizados o en ejecución fueren defectuosos, por causas imputables al contratista, por el empleo de materiales de mala calidad o no aprobados, por no ceñirse a los planos, especificaciones correspondientes o a las instrucciones impartidas por la fiscalización, ésta ordenará las correcciones y/o modificaciones a que haya lugar, incluso podrá ordenar la demolición y reemplazo de tales obras, todo a cuenta y costo del contratista; además, contravino el número 3.1.11 de los pliegos del contrato de construcción que estipula que será el encargado de velar por el cabal y oportuno cumplimiento de las normas legales y de todas y cada una de las obligaciones y compromisos contractuales asumidos por parte de la Contratista, y deberá atenerse a las condiciones generales y particulares de los pliegos que forman parte del contrato.

El Analista de Seguimiento y Control 3, Administrador del contrato que actuó del 1 de agosto de 2014 al 31 de agosto de 2018, incumplió el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que señala la obligación de las autoridades, dignatarios, funcionarios y demás servidores de las instituciones del Estado, de actuar con la diligencia y empeño que emplean generalmente en la administración de sus propios negocios y actividades, caso contrario responderán, por sus acciones u omisiones, de conformidad con lo previsto en esta Ley, el artículo 121 del Reglamento

-TEMAS Y CUADRO 5

General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que establece que velará por el cabal y oportuno cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones derivadas del contrato y, si el contrato es de ejecución de obras, prevé y requiere de los servicios de fiscalización, el Administrador del contrato velará porque ésta actúe de acuerdo a las especificaciones constantes en los pliegos o en el propio contrato, e observó la Norma de Control Interno 408-17, "Administrador del contrato" que establece como función del Administrador del contrato, disponer un sistema que evalúe el logro de los objetivos, mediante el cual pueda obtenerse información sobre su estado, a fin de adoptar oportunamente acciones correctivas o para informar a las autoridades de la entidad sobre el desarrollo del proyecto, además ordena como funciones del Administrador del contrato, entre otras a) velar y responsabilizarse porque la ejecución de la obra se realice de acuerdo a lo programado; c) determinar un sistema para medir el logro de los objetivos definidos, de manera que oportunamente se obtenga información exacta sobre su estado y se comuniquen los resultados a las autoridades institucionales competentes, d) velar porque se efectúen evaluaciones periódicas del proyecto; f) coordinar su trabajo con el Jefe Fiscalizador del Proyecto que se encarga de la administración cotidiana del proyecto; g) establecer la estructura organizacional apropiada para la ejecución de la obra, considerando todos los aspectos que intervengan en ella financieros, legales, de suministros, etc. aunque éstos no sean constructivos y definir las funciones, responsabilidades y autoridad de los participantes; asimismo, proporcionar el apoyo logístico requerido. En el caso de fiscalización realizada por contrato, el Administrador del Contrato debe realizar una supervisión responsable sobre todas las labores.

Además, incumplió los numerales 16.2 y 16.3 del contrato de Fiscalización que lo señala como el encargado de velar por el cabal y oportuno cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones derivadas del contrato, canalizar y coordinar todas y cada una de las obligaciones contractuales, el numeral 3.1.10 de los pliegos de licitación de obras, que estipula que el Administrador del contrato es el supervisor designado por la máxima autoridad de la entidad contratante, o su delegado, responsable de la coordinación y seguimiento de las actividades de construcción y de las acciones del fiscalizador; corresponde en todos los casos, evaluar las acciones, decisiones y medidas tomadas por la fiscalización para la ejecución de la obra, con estricto cumplimiento de las obligaciones contractuales, conforme los programas, cronogramas, plazos y costos previstos.

Mediante oficios 0093, 0095 y 0096-0033-DPL-AE-2019, de 12 de marzo de 2020, se comunicó los resultados provisionales al Contratista, Fiscalizador y al Analista de Seguimiento y Control 3 en funciones del 01 de agosto de 2014 al 31 de agosto de 2018, Administrador del contrato, respectivamente.

El Fiscalizador con oficios ACR-CGE-005-2020 y ACR-CGE-008-2020 de 3 de junio y de 8 de julio de 2020, respectivamente; y, el Contratista con oficio 10072020CCC de 10 de julio de 2020, en similares términos indicaron que los trabajos en la cubierta metálica y plancha de policarbonato fueron ejecutados conforme a especificaciones técnicas, APU, planos, expresan que los planos establecen que la cubierta es un prediseño estándar y se debe verificar en obra su estructura y diseño constructivo.

El Analista de Seguimiento y Control 3, mediante comunicación de 10 de julio de 2020, manifiesta que durante su actuación como Administrador del contrato hasta que se recibió la obra definitivamente se cumplieron las especificaciones técnicas.

Respecto de lo manifestado por el Fiscalizador y el Contratista la estructura no la construyeron como lo establecen los planos; no se colocó la cantidad de tubos indicada, y, de acuerdo a las fotos que adjunta se aprecia únicamente el armado de una columneta con dos varillas de hierro y vinchas sobre la cual no está asentada la estructura, no muestran fotos de la estructura asentada en la columneta; de acuerdo con la evidencia fotográfica registrada por el equipo de control durante la inspección física realizada los días 12 y 13 de diciembre de 2019 efectuada en presencia del Contratista, el Fiscalizador y el Administrador del contrato, la estructura metálica donde se apoya la cubierta está asentada en una capa de mortero y en el lagrimero de ladrillo construido en los bloques de aulas de dos pisos y, en el resto de bloques se fijan sobre unas varillas de hierro que no están empernadas a ninguna placa metálica como lo establecen los planos; en los edificios de aulas esto estaba cubierto por una capa simple de mortero, que actualmente se aprecia a simple vista, el objetivo de una columneta de hormigón en este caso concreto es para embeber la placa metálica soldada con pedazos de varilla de hierro y luego sobre dicha placa, empernar la estructura tal como lo indican los planos, lo cual no sucedió. Por lo tanto, no se acepta el justificativo presentado por el Fiscalizador, el Contratista y el Administrador del contrato y se mantiene lo narrado por el equipo de control.

-TRUJILLO Y SOTE-
f

Conclusión

El Consorcio Colegio Celica, Contratista no construyó de conformidad a los planos y especificaciones técnicas la cubierta de la Unidad Educativa del Milenio Tipo A, para 1.000 alumnos en el cantón Celica, pues la mayor parte de las planchas de policarbonato fueron levantadas por el viento; la estructura metálica permanece en su sitio; sin embargo, es inestable y peligrosa por cuanto no se sujetó ni soldó adecuadamente, sin que el Fiscalizador y el Administrador del contrato exijan el cumplimiento previsto en los planos de construcción, ocasionando el pago injustificado de 18 382,75USD por 389,63m² del rubro cubierta de policarbonato de 6 mm que incluye estructura metálica.

Recomendación

Al Ministro de Transporte y Obras Públicas

3. Dispondrá a los Fiscalizadores y a los Administradores de los contratos, que verifiquen la ejecución de los rubros conforme lo previsto en las especificaciones técnicas, planos de construcción, a fin de garantizar que cumplan los requisitos establecidos contractualmente.

Lámina de PVC tipo Sika Sarnafil no fue colocada conforme a especificaciones del fabricante en la Unidad Educativa del Milenio Tipo A de Celica

El 24 de octubre de 2016 se suscribió el contrato complementario 1 por 466 212,23USD, para colocar "lámina de PVC tipo Sika Sarnafil", al precio de 23,23USD cada m², recibándose provisionalmente, la obra el 28 de marzo de 2017, el 6 de noviembre de 2017 se realiza un acta aclaratoria a la recepción provisional, y la recepción definitiva se firmó el 9 de enero de 2018.

Con oficio CCC-06112017a de 6 de noviembre de 2017, el Procurador Común del Consorcio Colegio Celica, Contratista, entregó al Fiscalizador los manuales y garantías faltantes, entre ellos el certificado de calidad de impermeabilización de losas y certificado de garantía, que fue entregado al Analista de Seguimiento y Control 3,

-TREINTA Y OCHO- 8

Administrador del contrato mediante oficio FIS-UEMC-0611a-2017 de 6 de noviembre de 2017.

El 5 de noviembre de 2018, el Analista de Administración escolar, con informe D11D04-CPP-AE-00-263-2018, comunicó al Director Distrital de Educación Celica-Pindal-Puyango que no se ha dado cumplimiento a las observaciones realizadas en fechas anteriores.

Con memorando MINEDUC-CZ7-11D04-2018-1539-M de 7 de noviembre de 2018, el Director Distrital de Educación 11D04-Celica-Pindal-Puyango, informó al Coordinador Zonal de Educación, Zona 7 que han realizado la visita a la obra, evidenciando que no se han corregido los problemas observados en inspecciones anteriores, manifestó que la obra no está en condiciones adecuadas y funcionales para firmar el acta de entrega recepción de obra pública entre el SECOB y el Ministerio de Educación; además indicó que los problemas de filtraciones de agua identificadas en fechas anteriores, ya no fueron visibles en esta inspección, ya que están en etapa de verano; sin embargo, es necesario que se hagan estos arreglos por cuanto en invierno se presentarán nuevamente, citando que en el bloque Administrativo, sala de profesores y biblioteca hay manchas en el cielo raso, por presencia de agua; y, en los bloques de aulas, de educación básica y salón de uso múltiple, existen filtraciones de agua a través de losas de cubierta.

El 4 de febrero de 2019, mediante correo electrónico, el Fiscalizador informó al Procurador Común del Consorcio Colegio Celica, Contratista, que el SECOB propone una reunión para subsanar los problemas que existe en la construcción de la Unidad Educativa.

El 22 de agosto de 2019, el Director Zonal de Estudios del SECOB, mediante correo electrónico envió al Procurador Común del Consorcio Colegio Celica, Contratista y al Fiscalizador el registro fotográfico de los problemas de filtraciones existentes en las losas de cubierta y solicitó le confirmen su presencia en la visita técnica prevista para el 27 de agosto de 2019.

Con informe CT/IL-194-2019 de 17 de septiembre de 2019, los asesores técnicos y el Gerente de la empresa SIKA ECUATORIANA S.A. informaron al Coordinador Zonal 7

-TESORERO Y MARQUE

del SECOB que realizaron la inspección a la obra, determinando que la "lámina de PVC" utilizada en la impermeabilización de las losas de cubierta, en varias esquinas se encuentran residuos acumulados y la membrana está contraída debido a la falta de fijación en la unión losa - antepecho, lo cual no cumple con el correcto sistema de fijación; que no existió las pendientes óptimas, a pesar que las membranas, están diseñadas para soportar empozamiento permanente siempre que se la instale correctamente; manifiesta que existen puntos de soldadura termoplástica deficientes en las zonas donde unen varios retazos, por donde existen posibles puntos de filtración de agua, las rejillas de las bajantes no son las recomendadas, pues no se empleó la canastilla invertida o paragrevilla que es lo recomendado por el fabricante, ni se colocaron adecuadamente, encontrándose más de una suelta; además, en la adherencia de la membrana entre la losa y la pared, faltó sujeción interior y la separación de los pernos no deben superar los 20cm; asimismo, para este sistema de impermeabilización, el antepecho debe cubrirse hasta una altura no menor a 50cm, expresa que la omisión de estos dos últimos puntos puede ocasionar que el sistema falle. Concluye expresando que existe falla de instalación de la lámina; y en lo referente a la garantía de instalación del producto entregada por el Contratista al SECOB, no ha sido entregada por la empresa SIKA; por lo tanto, no puede garantizar ni responsabilizarse por la mala instalación de uno de sus productos.

El 7 de octubre de 2019, el Director Zonal de Estudios mediante correo electrónico institucional manifestó al Procurador Común del Consorcio Colegio Celica, Contratista y al Fiscalizador que desde varios meses se presentan novedades en el funcionamiento de algunos componentes de la obra, por lo que hace llegar el informe SECOB-CZ7-DZE-2019-0069-M desarrollado por la Dirección de Estudios Zona 7 y el CT/IL-194-2019 elaborado por el Asesor Técnico de la empresa SIKA Ecuatoriana S.A., indicando que el fabricante del producto concluye que los problemas se deben a la mala instalación y que desconocen la garantía técnica presentada por el Contratista.

Con memorando SECOB-DZE-JFMP-2019-020 de 7 de octubre de 2019, uno de los técnicos del SECOB Zona 7, presentó al Director Zonal de Estudios CZ7 el informe de la visita realizada a la UEM Celica, exponiendo que en recorridos realizados el 24 de mayo y 27 de agosto de 2019 han encontrado observaciones relativas a las filtraciones de losas de cubierta, citando que el bloque de aulas, existe desprendimiento y fisuras del cielo raso debido a la filtración por falta de impermeabilización de la losa, en el área

administrativa y en la sala de profesores, se presentan manchas en el cielo raso debido a las filtraciones de agua que se producen por la losa de cubierta.

El Técnico del SECOB Zona 7, determinó que las filtraciones existentes en las losas de cubierta de los bloques de aulas, del comedor son imputables al Contratista las que han originado daños en el cielo raso, efectúa un análisis económico elaborado con los precios unitarios referenciales de la base de datos de la Dirección Nacional de Costos y Planeamiento del SECOB actualizada a agosto de 2019.

Con memorando SECOB-CZ7-DZE-2019-0069-M de 7 de octubre de 2019 el Director Zonal de Estudios CZ7, informó al Coordinador Zonal 7 del SECOB sobre los problemas existentes en la UEM Celica, manifestó que funcionarios del Ministerio de Educación de Cultura MINEDUC reclamaron sobre los problemas existentes en la obra, en este documento indica que el 24 de mayo de 2019 técnicos del MINEDUC, SECOB y el Fiscalizador, realizaron un recorrido de la UEM y analizaron los problemas que presenta la obra, además coordinan una visita con representantes de SIKA Ecuatoriana S.A. con la finalidad de hacer efectiva la garantía técnica del producto entregada por el Contratista, la reunión en obra fue pactada para el 27 de agosto de 2019 la cual fue comunicada al Contratista y Fiscalizador con oficio SECOB-CZ7-2019-0281-O, no obstante ninguno de los dos asistió, realizando la inspección con los representantes de la empresa SIKA quienes emitieron el informe CT/IL-194-2019. El mencionado funcionario concluye que la impermeabilización de las losas de cubierta no cumplió su propósito y le corresponde al Contratista responsabilizarse por los daños causados por las filtraciones como es el cielo raso de gypsum plano incluye empaste; además, hace hincapié en el informe elaborado por los técnicos de SIKA quienes concluyen que el problema se deba a la mala instalación de la lámina de PVC tipo Sika Sarnafil y que estos trabajos no se encuentran respaldados por la garantía técnica del fabricante.

Con oficio SECOB-CZ7-2019-0356-O de 14 de noviembre de 2019, el Coordinador Zonal 7 del SECOB comunicó al Procurador Común del Consorcio Colegio Celica, Contratista y al Fiscalizador de la obra, que desde hace varios meses han venido realizando las gestiones para solucionar el problema presentado en la impermeabilización de las cubiertas de la UEM Celica, indicó que se habían realizado varias inspecciones técnicas a la obra, menciona el informe SECOB-CZ7-DZE-2019-0069-M presentado por el Director Zonal de Estudios CZ7 quien analiza y cuantifica las

- CUBIERTA Y LINDA - 8

afectaciones suscitadas, además hace referencia a las gestiones realizadas ante la empresa SIKA Ecuatoriana S.A. para hacer efectiva la Garantía técnica del producto. En este documento le recuerda que luego de poner a su conocimiento el informe SECOB-CZ7-DZE-2019-069-M, de 7 de octubre de 2019 en las oficinas de la Coordinación Zonal 7 del SECOB se reunieron el Procurador Común del Consorcio Colegio Celica, Contratista, el Fiscalizador y funcionarios de la Zonal 7, en la cual el contratista manifestó que procederían a realizar acercamientos con el proveedor del producto empleado en la impermeabilización de las losas de cubierta para hacer uso de la garantía técnica del producto, la cual se encuentra vigente, indica también que en esta reunión el contratista se comprometió a realizar una visita a la obra para realizar un diagnóstico de la misma; no obstante, no ha existido pronunciamiento de su parte luego de transcurridos 15 días, por lo que le solicita proceder inmediatamente a la reparación de los rubros observados.

El equipo de control, los días 12 y 13 de diciembre de 2019 realizó la inspección física a la obra conjuntamente con el Procurador Común del Consorcio Colegio Celica, Contratista, el Fiscalizador y el Administrador del contrato, constatándose entre otras novedades que la lámina PVC tipo Sika Samafil no se colocó en toda la altura del antepecho, sino a 15cm desde el nivel superior de la losa de cubierta, este producto estaba tensado, posiblemente por los efectos de temperatura lo que ocasiona el estiramiento; además, en las esquinas de las losas de biblioteca y los bloques de aulas, existen roturas de la lámina y aberturas en la sujeción de la membrana con la lámina de aluminio, ya que la separación entre pernos es de 0,35m; 0,45m y 0,55m; se encuentran pliegues de la lámina en algunas partes de las losas de cubierta, en el bloque de la biblioteca y del salón de uso múltiple hay agua lluvia acumulada; en este último bloque, cuando se presentan lluvias fuertes, el agua ingresa por las ventanas que están a 20cm aproximadamente del nivel superior de la losa, lo que ha ocasionado daños en el gypsaum aledaño; algunas rejillas de los sumideros están sueltas, aproximadamente 20cm de la bajante de PVC está cubierta con la lámina, pero varias están sueltas, es decir, no están adheridas al tubo, por lo que en caso de taponamiento, el agua regresaría e ingresaría entre la losa y la lámina en el sector alrededor del sumidero; además, debido a la falta de sujeción, algunas rejillas de los sumideros no están en su lugar, lo que ha permitido que los residuos ingresen con facilidad en los desagües de aguas lluvias, ocasionando obstrucciones que generan inundaciones y por consiguientemente filtraciones.

Con oficio SECOB-CZ7-2019-0373-O de 20 de diciembre de 2019, el Coordinador Zonal 7 del SECOB, dispuso al Procurador Común del Consorcio Colegio Celica, Contratista y al Fiscalizador, que en el plazo de 48 horas, inicien a las reparaciones solicitadas con oficio SECOB-CZ7-2019-0356-O, adjuntó el memorando SECOB-CZ7-DZE-2019-0069-M en el cual describen y cuantifican los problemas presentados en la impermeabilización de las losas de cubierta, el Contratista manifestó en oficio 02012020 de 2 de enero de 2020, que le sorprende la orden, puesto que no mencionan ningún sustento técnico, ni responsabilidad como Contratista; expresó que no han realizado pruebas de estancamiento, por lo cual no se puede asegurar que los problemas sean debido a la impermeabilización; que la obra carece de vicios ocultos debido a que desde la recepción provisional no se ha constatado ningún problema y que cualquier comprobación realizada por el SECOB ha sido de manera unilateral ya que no le han notificado la realización de ninguna visita.

Con oficio SECOB-CZ7-2020-0005-O de 8 de enero de 2020, el Coordinador Zonal 7, respondió al Procurador Común del Consorcio Colegio Celica, Contratista el oficio 02012020 recibido por correo electrónico el 5 de enero del mismo año, manifestó que a través de correos electrónicos envió los informes técnicos SECOB-DZE-JFMP-2019-020, SECOB-CZ7-DZE-2019-0069-M en los cuales se informa sobre las filtraciones existentes; y, el informe CT/IL-194-2019 emitido por SIKA Ecuatoriana S.A., proveedor del producto instalado, quienes manifiestan que no pueden garantizar ni responsabilizarse por la mala instalación de sus productos; también le menciona la cláusula décimo octava del contrato de obra, relativa a la responsabilidad del Contratista quien, pese a la firma del acta de recepción definitiva debe responder por vicios ocultos hasta 10 años posteriores a la fecha de suscripción del acta. Además, recalca que como Contratista no presentó al Fiscalizador ninguna prueba de estanqueidad que garantice el correcto funcionamiento de la impermeabilización; también recuerda las convocatorias que se enviaron a través de correos electrónicos para que asista a las inspecciones de los días 24 de mayo y 27 de agosto de 2019 con el afán de efectivizar la garantía entregada; sin embargo, no asistió ni envió ningún delegado. Le expresa que luego de varios intentos de diálogo, el 29 de octubre de 2019 en reunión realizada en las oficinas del SECOB Zona 7 se discutió sobre los documentos enviados, comprometiéndose a presentar un pronunciamiento al respecto, sin embargo, no se tuvo ninguna respuesta.

-CONSULTA V. TREC- }

Al respecto, se establece que el SECOB si informó al Procurador Común del Consorcio Colegio Celica, Contratista y al Fiscalizador sobre los problemas existentes, incluso este último asistió a una de las visitas técnicas, no obstante, el Contratista no respondió a los requerimientos y compromisos adquiridos con la Coordinación Zonal 7 del SECOB.

Según el manual del fabricante, proporcionado por el Procurador Común del Consorcio Colegio Celica, Contratista al equipo de control mediante correo electrónico, en las páginas 39, 40, 41, 44 y 45 se indica la forma de soldar la lámina Sika en las esquinas de las losas, se aprecia que los rincones permanecen adheridos en las esquinas formando ángulo recto entre la losa y la pared, se establece que se debe soldar doblando correctamente la parte de las esquinas; la lámina debe ser calentada con el soldador hasta colocarla ajustada alrededor del rincón, en la página 50 y 78 se indica la manera de colocar la lámina entre la pared y la losa, la misma que debe tener una fijación interior y separación de pemos no superior a 20cm y para el antepecho el recubrimiento no menor de 50cm. En la página 64 y 67 se indica que hay que colocar un adhesivo a los tubos antes de forrar la tubería de los sumideros con la lámina. En la página 72 y 73 se explica el uso de piezas prefabricadas para sumideros, de acuerdo al manual, deben ser de acero inoxidable cubiertas con lámina Sika o canastillas invertidas, siendo esta última la más óptima y sugerida por los instaladores de SIKA, aspectos que no fueron considerados por el Contratista; por tanto, la lámina Sika no se colocó correctamente.

En el manual de Instalación Sarnafil TG/TS, elaborado por el fabricante, indica en la página 16 las comprobaciones a realizarse en las juntas luego de la soldadura termoplástica, siendo estas visuales, mecánicas y de estanqueidad, ésta última ofrece la mayor seguridad de que la lámina funcione adecuadamente, lo cual no se cumplió. Con oficios 0056, 0057 y 0058-0033-DPL-AE-2019 de 2 de enero de 2020, se solicitó al Analista de Control y Seguimiento 3, Administrador del contrato, al Fiscalizador y al Procurador Común del Consorcio Colegio Celica, Contratista, respectivamente, que indiquen las razones para colocar únicamente 15 cm de lámina PVC tipo Sika Sarnafil entre la losa y la pared del antepecho, copias certificadas de la garantía de instalación de la mencionada lámina, el manual de instalación para la ejecución de los trabajo, el criterio respecto a los daños existentes en el gypsum e informen documentadamente que ensayos realizaron para garantizar la total impermeabilización de las losas.

-CUBIERTO Y CURTIDO-

Con oficio ACR-CGE-001-2020 de 8 de enero de 2020, el Fiscalizador indicó que en las especificaciones técnicas no consta que debe impermeabilizarse el antepecho y por cuestiones económicas solo se colocó 15cm de altura sobre el nivel de las losas. Respecto a la garantía del producto, manifestó que el documento original le entregó al Administrador del contrato, y que la documentación fue entregada al SECOB, motivo por el cual adjunta una copia simple de la misma; señala que los trabajos se los realizó de acuerdo al análisis de precios unitarios, especificación técnica y al catálogo del proveedor. El daño existente en el gypsum sostiene que se deben a la presencia permanente de neblina, lo que ocasiona humedad; adjunta una hoja de descripción del producto Sika membrana 10, la cual contiene únicamente características técnicas del producto, y no procedimiento de instalación.

Con oficio 14012020CCC de 14 de enero de 2020, el Procurador Común del Consorcio Colegio Celica, Contratista, manifestó que instaló la lámina con altura de 15cm en el antepecho porque el rubro es impermeabilización de losa y no de antepecho, que es suficiente para proteger la superficie siempre y cuando los sumideros y el área de la losa estén limpios para que no ocasionen ninguna obstrucción y se permita un desagüe constante del agua lluvia. Respecto a la garantía de instalación, expresa que el documento original fue entregado al Fiscalizador y posteriormente al SECOB, por tal razón no puede facilitar una copia certificada; respecto al deterioro del gypsum indica que obedece principalmente a las condiciones climáticas y a la falta de mantenimiento, lluvias, viento, neblina, humedad, polvo, sol, bajas y altas temperaturas han ocasionado que el tumbado, paredes y elementos estructurales se vean afectados, además señala que los cambios de temperatura han creado condensación sobre todo entre la losa y en gypsum donde existe humedad permanente, la que lo deforma y mancha, por ese motivo hasta en las losas de entresijos existe cielo raso deteriorado, menciona que en ese sector no pasan bajantes y está cubierto por cerámica. Manifiesta que mientras instalaban la lámina PVC tipo Sika Sarnafil, realizaron los respectivos controles, tanto de limpieza antes de su colocación, como en la unión o traslapes, usando soldadura termoplástica con aire caliente, se colocó una barra de aluminio para fijar la lámina con el antepecho.

Con oficio KLV-CGE-001-2020 recibido el 27 de enero de 2020, el Administrador del contrato se refiere en términos similares al Procurador común del Consorcio Colegio Celica, Contratista, sobre la garantía técnica original expresa que fue entregada al

-CARRERA Y CAJÓN-

SECOB y no tiene acceso a dichos documentos, por lo que adjunta una copia simple de la misma, la cual no tiene fecha ni sellos de la empresa SIKA Ecuatoriana S.A.

Al respecto, en las fotos adjuntadas por el contratista se aprecia pliegues de la lámina en las esquinas, así como una rejilla suelta y fuera de su lugar, material acumulado en las esquinas, lo cual muestra que el agua se acumuló en la losa hasta superar el nivel de la lámina (15cm.), lo cual permite el ingreso de agua entre la membrana y la pared, unión que no se ejecutó conforme las especificaciones del proveedor, pues se encuentra separada de la pared. El Consorcio Celica, Contratista, el Fiscalizador y el Administrador del contrato, conocedores de las condiciones climáticas existentes en el sitio como lo han manifestado, debieron prever cualquier situación adversa para asegurar la total impermeabilización de las losas incluido el antepecho tal como se realizó en las otras UEM de la Provincia de Loja, tampoco adjuntan ensayos para comprobar la impermeabilidad de las mismas.

Los problemas presentados en el gypsum, no se deben a la condensación producto de la humedad como lo manifiesta el Procurador Común del Consorcio Colegio Celica, Contratista y el Fiscalizador, estos se deben a filtraciones provenientes de las losas de cubierta, por la ausencia de la cubierta de policarbonato que se desprendió de su lugar, la que unía los bloques de aulas de 2 plantas, ingresa el agua de las lluvias a las losas de entrepiso, en la intersección con el pasillo transversal que une los dos bloques, esto sumado al agua lluvia que cae directamente en la cara lateral de la losa de entrepiso, filtra hacia el gypsum, apreciándose en las manchas existentes en la cara lateral de la losa de entrepiso. El equipo de control apreció que las paredes externas expuestas directamente a las lluvias, presentan manchas leves en sus caras internas, esto es producto de la humedad, lo cual no es imputable al contratista.

Con oficios 0063, 0064 y 0065-0033-DPL-AE-2019 de 7 de enero de 2020, se solicitó al Procurador Común del Consorcio Colegio Celica, Contratista, al Fiscalizador y al Analista de Control y Seguimiento 3, Administrador del contrato, respectivamente, informen por qué en la unión de la losa y el antepecho no se formó un ángulo de 90 grados bien definido, debido a que en obra se aprecia una lámina tensada y curvada en la unión, notándose aberturas en la unión de la lámina con el perfil de aluminio y en algunas esquinas.

-GABRIEL V. SALS-

Con oficios ACR-CGE-002-2020 de 10 de enero de 2020; 24012020CCC de 24 de enero de 2020 y KLV-CGE-002-2020 recibido el 27 de enero de 2020, el Fiscalizador, el Contratista y el Administrador del contrato, en su orden, indicaron que los trabajos los realizaron de acuerdo al análisis de precios unitarios del rubro, especificación técnica aprobada y al catálogo del proveedor, expresaron que luego de terminada la instalación, quedaron adheridas formando ángulo recto entre la losa la pared del antepecho y que la fijación se la realizó con barras de aluminio sujeta con los soportes correspondientes. Respecto a los sumideros de las losas de cubierta, indicaron El Fiscalizador, el Contratista que instalaron accesorios y piezas prefabricadas por Sika-Sarnafil.

El número 1.21 de los pliegos del proceso de licitación para contratar la obra, especifica entre otras labores de fiscalización, la verificación y supervisión del uso de una adecuada técnica y correcta ejecución de la obra, en aplicación de los términos y condiciones previstas en la oferta adjudicada a fin de que el proyecto se ejecute de acuerdo a sus diseños definitivos, rubros contractuales, subcontratación, especificaciones técnicas, recomendaciones de los diseñadores y normas técnicas aplicables, con sujeción a lo previsto en el contrato.

Al respecto, no es justificativo señalar que se ha cumplido con la especificación técnica de este rubro que forma parte del contrato complementario, la que únicamente establece que: *"El lugar a ser cubierto debe estar completamente libre de basuras o residuos de materiales orgánicos y minerales, para poder ser colocado, se coloca en forma Flotante, con algunas fijaciones puntuales al sustrato en superficies horizontales, En superficies verticales y esquinas se colocará con adhesivo de PVC"*, puesto que no cuenta con los parámetros técnicos ni procedimientos necesarios para ejecutar correctamente el rubro; incumpliendo el Fiscalizador lo previsto en el número 1.21 de los pliegos del proceso de licitación para contratar la obra.

El 27 de enero de 2020, la Rectora encargada de la UEM Celica, informó que durante su gestión, técnicos del MINEDUC, SECOB y el Fiscalizador realizaron visitas técnicas a la obra para determinar las causas de los problemas, informó que, en el bloque de aulas de bachillerato, en el salón auditorio o comedor y en la biblioteca, continúan las filtraciones de agua cuando las precipitaciones son prolongadas, que se acumula agua en las losas, por lo cual los auxiliares de servicio proceden a evacuar el agua, indica

ENCARGADO Y SIGUE

también que por las filtraciones se han deteriorado conexiones eléctricas. La funcionaria adjunta el informe DD11D04-CPP-DAE-17-2019 de 8 de abril de 2019, donde el Analista de Administración Escolar del Distrito Celica-Pindal-Puyango informó al Director Distrital los problemas existentes en la UEM Celica, en la página 1 de 16, entre otros problemas manifiesta que existe goteras en casi la mayoría de las aulas, el laboratorio de computación y de biología se han inundado, no existe el techo de policarbonato porque se lo llevó el viento, los cielos rasos están descolgados; en la página 2 de 16 señala que las fuertes lluvias y condiciones climáticas del sitio han afectado el cielo raso causando aparición de manchas y en otros casos producto de las filtraciones de agua ha ocasionado el desprendimiento del gypsum; en la página 4 de 16 expone que por una lámpara cae agua producto de la filtración de agua a través de la cubierta; concluye indicando que los principales problemas detectados son los causados por las filtraciones de agua, que generaron daños en la cubierta, cielo raso y en otros elementos.

El Analista de Seguimiento y Control 3, Administrador del contrato y el Fiscalizador del contrato, aceptaron como garantía de instalación del producto un documento sin fecha de emisión y caducidad, aprobaron los trabajos mediante planillas sin solicitar las pruebas comprobatorias que establecen en el *Manual de Aplicación línea Sikaplan/Sarnafil*; permitieron que el Contratista coloque únicamente 15cm de la lámina PVC tipo Sika Sarnafil en el antepecho desde el nivel de la losa lo que es insuficiente en caso de presentarse precipitaciones fuertes y duraderas, sumándose a esto que varias rejillas de los sumideros no fueron aseguradas correctamente, ocasionando acumulación de agua, que de acuerdo a las versiones de los funcionarios de la Unidad Educativa, sobrepasan los 15cm de altura, rebasando la altura de la lámina instalada, que sumado a las aberturas existentes por la defectuosa instalación, provocan el ingreso del agua hacia la losa de cubierta; el Consorcio Celica, Contratista no cumplió lo estipulado en el *Manual de Instalación del Proveedor* respecto a la separación de los pernos de fijación los cuales no deben superar los 20cm, en las esquinas no han colocado pernos de anclaje; la soldadura termoplástica en varias de las esquinas de la unión de losa con el antepecho no es como se indica en el manual del proveedor; no se forró con lamina PVC las rejillas, ni se las sujetó adecuadamente, no se empleó canastilla invertida que recomienda el fabricante, en algunas losas existen pliegues en la superficie en las esquinas y cerca de algunas rejillas, ocasionando filtraciones que han deteriorado parte del *cielo raso gypsum para humedad incluye estructura metálica*, pese a que el documento denominado *garantía de instalación del Producto* entregado

CONTRATO Y CODIGO

por el Contratista indica que se garantiza que el material no sufrirá deterioro con el paso del tiempo debido al clima de la zona y que no existirán filtraciones, no obstante existen filtraciones que han ocasionado que 624,42m² de gypsum se deterioren y se desprendan, que multiplicados por 29,43USD por cada m², se obtiene el perjuicio de 18 376,68USD, que sumados a los 47 430,782USD por 2 041,79m² de lámina PVC tipo Sika Sarnafil al costo de 23,23USD cada m², alcanzado el perjuicio económico total de 65 807,46USD, que se pagaron conforme del detalle siguiente:

FECHA	CUR	Planilla	VALOR USD
Cielo raso gypsum para humedad incluye estructura metálica			
2015-08-17	18929	Planilla 6	15 105,24
2015-11-13	26727	Planilla 8	3 271,44
Suma:			18 376,68
Lámina PVC tipo Sika Sarnafil			
2016-12-30	12975	1 (contrato complementario)	47 430,78
Total:			65 807,46

El Consorcio Colegio Celica, Contratista incumplió el número 3.1.4 de la sección III, fase contractual, de los pliegos, referente a materiales, que exige que todos los materiales, instalaciones, suministros y demás elementos que se utilicen en la ejecución del contrato, cumplirán íntegramente las especificaciones técnicas de la oferta, y a su falta, las instrucciones que imparta la fiscalización; y, que los materiales a incorporarse definitivamente en la obra, suministrados por el contratista sean nuevos, sin uso y de la mejor calidad; el número 3.1.5 referente a las obligaciones del contratista, establece en el séptimo párrafo que, en forma previa a la presentación de las planillas correspondientes, deberá entregar a la fiscalización de la obra los documentos que contengan la información relacionada con el cumplimiento del origen de los rubros y el detalle de su ejecución por parte del subcontratista, de acuerdo a los términos constantes en la oferta evaluada.

La cláusula décimo octava del contrato de construcción, respecto a la responsabilidad del Contratista establece que, no obstante la suscripción del acta de recepción definitiva, responderá por los vicios ocultos que constituyen el objeto del contrato, para lo cual se estará a lo previsto en los artículos 1963, 1937, 1938, 1939 y 1940 de la Codificación del Código Civil y el inciso final de la Norma de Control Interno 408-29 "Recepción de

RECEPCIÓN Y USU-8

las obras”, la cual señala que, si durante los diez primeros años de funcionamiento surgen o se manifiestan problemas que no pudieron detectarse durante o inmediatamente después de la construcción, el Constructor debe responder por ello, según las leyes vigentes en relación con la responsabilidad por vicios ocultos.

El Analista de Seguimiento y Control 3, Administrador del contrato, en funciones del 1 de agosto de 2014 al 31 de agosto de 2018, incumplió el número 3.1.10, de los pliegos de licitación de obras, que establece que el Administrador del contrato es responsable de la coordinación y seguimiento de las actividades de construcción y de las acciones del Fiscalizador; le corresponde, en todos los casos, evaluar las acciones, decisiones y medidas tomadas por la Fiscalización para la ejecución de la obra, con estricto cumplimiento de las obligaciones contractuales, conforme los programas, cronogramas, plazos y costos previstos; y, emitir la autorización o conformidad respectiva. Solo contando con su autorización, el contratista podrá ejecutar las obras adicionales por costo más porcentaje, aumento de cantidades de obra y contratos complementarios; el Administrador del contrato tendrá la potestad de dirimir en el caso de existir diferencias de carácter técnico o económico entre el contratista y la fiscalización respecto de la ejecución del contrato. Adoptará las acciones que sean necesarias para evitar retrasos injustificados e impondrá las multas y sanciones a que hubiere lugar, así como también deberá atenerse a las condiciones generales y específicas de los pliegos que forman parte del presente contrato.

También incumplió el número 16.2 de la cláusula décimo sexta del contrato de Fiscalización que establece que será el encargado de velar por el cabal y oportuno cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones derivadas del contrato; la letra h del número 20.07 de la cláusula vigésima del contrato de construcción que le ordena que en el caso de que la Fiscalización sea externa, el Administrador del contrato deberá realizar la supervisión responsable sobre todas las labores del Fiscalizador. Incumplió el número 1.19 de la sección I de los pliegos de construcción la cual ordena que el Administrador del contrato velará por el cabal y oportuno cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones derivadas del contrato. Adoptará las acciones que sean necesarias para evitar retrasos injustificados e impondrá las multas y sanciones a que hubiere lugar, incluida la ejecución de las garantías cuando fuere el caso, velará porque la fiscalización actúe de acuerdo con las especificaciones constantes en los pliegos o en el propio contrato. Dentro de sus funciones está administrar el contrato en

representación del Contratante y supervisar la construcción de la obra dando las directrices a la Fiscalización con la asesoría del equipo técnico del Contratante.

Asimismo, el Administrador del contrato, incumplió el artículo 121 del Reglamento de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que establece que velará por el cabal y oportuno cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones derivadas del contrato y, si el contrato es de ejecución de obras, prevé y requiere de los servicios de fiscalización, el Administrador del contrato velará porque ésta actúe de acuerdo a las especificaciones constantes en los pliegos o en el propio contrato; e inobservó la Norma de Control Interno 408-17, "Administrador del contrato" que establece como función del Administrador del contrato, disponer un sistema que evalúe el logro de los objetivos, mediante el cual pueda obtenerse información sobre su estado, a fin de adoptar oportunamente acciones correctivas o para informar a las autoridades de la entidad sobre el desarrollo del proyecto, además ordena como funciones del Administrador del contrato, entre otras: f) coordinar su trabajo con el Jefe Fiscalizador del Proyecto que se encarga de la administración cotidiana del proyecto; g) establecer la estructura organizacional apropiada para la ejecución de la obra, considerando todos los aspectos que intervienen en ella financieros, legales, de suministros, etc. aunque éstos no sean constructivos y definir las funciones, responsabilidades y autoridad de los participantes; asimismo, proporcionar el apoyo logístico requerido. En el caso de fiscalización realizada por contrato, el Administrador del Contrato debe realizar una supervisión responsable sobre todas las labores. Además, incumplió el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que señala la obligación de las autoridades, dignatarios, funcionarios y demás servidores de las instituciones del Estado, de actuar con la diligencia y empeño que emplean generalmente en la administración de sus propios negocios y actividades, caso contrario responderán, por sus acciones u omisiones, de conformidad con lo previsto en esta Ley.

El Fiscalizador incumplió las letras b), c), d), e) y g) del número 6.2.1 de la cláusula sexta del contrato de Fiscalización que establece como sus funciones entre otras:

- b) Planear, programar y aplicar los controles, de calidad, financiero y de avance físico, que aseguren la correcta ejecución de la obra.
- c) Vigilar y responsabilizarse porque la ejecución de la obra se realice de acuerdo con los diseños definitivos, las especificaciones técnicas, programas de trabajo, recomendaciones de los diseñadores y normas técnicas aplicables.

concepto v. u. u. - f

- d) Identificar la posible existencia de errores u omisiones o ambas en forma oportuna, que puedan presentarse en los planos constructivos o especificaciones, así como imprevisiones técnicas, de modo que de inmediato se corrija la situación.
- e) Resolver oportunamente los problemas técnicos que se presenten durante la ejecución de las obras.
- g) Obtener información estadística en el proyecto sobre el rendimiento del personal, materiales, equipos y maquinaria; sobre la incidencia de las condiciones climáticas en el tiempo laborado, o sobre cualquier otro aspecto útil para la preparación de futuros proyectos.

Además, verificar la existencia de algún error, omisión o imprevisión técnica que pueda afectar la construcción de la obra y de presentarse este caso, sugerir la adopción de medidas correctivas o soluciones técnicas oportunamente; verificar la calidad de los materiales, así como la de los elementos construidos, mediante ensayos de laboratorio o de campo, efectuados bajo su supervisión y siguiendo rigurosamente las especificaciones técnicas; calificar al personal técnico del contratista y recomendar el reemplazo de aquel que no satisfaga los requisitos necesarios; revisar las técnicas y métodos constructivos propuestos por el contratista y en caso necesario, sugerir las modificaciones que estime pertinentes.

Incumplió las letras c) del número 21.02 y 21.03 de la cláusula vigésimo primera del contrato de construcción referente a la Fiscalización, que establece que, deberá garantizar la buena calidad de los trabajos ejecutados; adicionalmente aplicar durante el proceso constructivo la adopción de las medidas correctivas y/o soluciones técnicas que estime necesarias en el diseño y construcción de las obras, inclusive aquellas referidas a métodos constructivos; examinará cuidadosamente los materiales a emplear y controlar su buena calidad y la de los rubros de trabajo, a través de ensayos de laboratorio que deberá ejecutarse directamente o bajo la supervisión de su personal; resolver las dudas en la interpretación de los planos, especificaciones, detalles constructivos y sobre cualquier asunto técnico relativo al proyecto. Incumplió el número 3.1.11, de los pliegos de fiscalización de obras, que establece que el Fiscalizador del contrato será el encargado de velar por el cabal y oportuno cumplimiento de las normas legales y de todas y cada una de las obligaciones y compromisos contractuales asumidos por el Contratista

—CUBIERTO—

Mediante oficios 0093, 0095 y 0096-0033-DPL-AE-2019, de fecha 12 de marzo de 2020, se comunicó los resultados provisionales al Contratista, Fiscalizador y al Analista de Seguimiento y Control 3 en funciones del 01 de agosto de 2014 al 31 de agosto de 2018, Administrador del Contrato, respectivamente.

El Contratista con oficio 10072020CCC de 10 de julio de 2020, manifestó que no existen filtraciones, sino humedad extrema del ambiente debido a la ubicación geográfica del cantón que afecta a toda la edificación; indicó que es favorable que exista un área específica donde se acumule agua, ya que demuestra que el producto está cumpliendo su función (soportar empozamiento), expresa que en el salón de uso múltiple ingresa agua por la ventana que está a 20cm de la losa de cubierta debido a que el diseñador de la obra planteó su diseño de esa manera, refiriéndose a las filtraciones existentes en las losas de cubierta, expresa que la obra se ejecutó cumpliendo el contrato y las especificaciones técnicas.

Al respecto, el Contratista hace referencia al documento que presentan los técnicos de SIKA y que se citan en el informe, siendo ellos los que manifiestan que existen posibles puntos de filtración, además, el daño producido en el gypsum producto de las filtraciones son evidentes, puesto que existen informes de SECOB, del Ministerio de Educación, de la Rectora de la UEM, en el salón de uso múltiple al igual que en todas las losas de cubierta la lámina Sika PVC se la colocó a 15cm de altura desde el nivel de la losa, y es en este sector donde se produce el problema cuando el agua lluvia supera esa altura, la cual es insuficiente cuando las precipitaciones son fuertes y prolongadas. En el caso concreto de este rubro, como ya se indicó anteriormente, la especificación técnica no da pautas claras y completas de su instalación, es muy general, motivo por el cual se debía emplear las recomendaciones del fabricante del producto plasmadas en el manual de instalación. La existencia de humedad en el sector no ocasiona los problemas antes descritos.

El Fiscalizador con oficios ACR-CGE-005-2020 y ACR-CGE-008-2020 de 3 de junio de 2020 y de 8 de julio de 2020, expresó que la unión o traslape de las láminas Sika, se lo realizó técnicamente con el personal de SIKA, quienes emplearon soldadura termoplástica con aire caliente, y se utilizó rodillo para obtener la unión correcta; indica que se colocó una barra de aluminio con los soportes correspondientes para fijar la

-ciudad y rtes-}

lámina con la pared del antepecho. Al respecto, la barra de aluminio no fue sujeta con los pernos a la distancia recomendada por el fabricante, no hizo cumplir su método constructivo, no contaron con garantía de instalación del producto ocasionando que el trabajo no sea duradero y que nadie responda en su momento por el mismo, por lo que se abrió la lámina e ingresa agua cuando las precipitaciones son fuertes y prolongadas; y, el agua se acumula sobrepasando la altura de 15cm, produciéndose las filtraciones de agua a las losas de cubierta.

El Administrador del contrato, mediante documento de 10 de julio de 2020, indica que no es su competencia el extender certificaciones, las cuales deben estar en el expediente institucional; indica que le correspondía velar y responsabilizarse para que la ejecución de la obra se realice de acuerdo a lo programado, así como coordinar con el Jefe de Fiscalización del proyecto quien se encarga de la administración cotidiana del proyecto, expresa que sus funciones no eran de control permanente, para eso se contrató un Fiscalizador quien debía realizar el seguimiento y control de la obra acorde a las especificaciones técnicas y diseños. Al respecto, el Administrador del contrato al aprobar las planillas de obra aceptó trabajos no acordes a los diseños.

Por lo antes expuesto se mantiene el comentario de auditoría.

Conclusión

El Analista de Seguimiento y Control 3, Administrador del contrato y el Fiscalizador aprobaron la planilla 1 del contrato complementario para colocar en las losas de cubierta lámina PVC tipo Sika Sarnafil para garantizar que no existan filtraciones; sin embargo, no se logró en su totalidad este objetivo, ya que el Consorcio Colegio Celica, Contratista no cumplió las recomendaciones del fabricante, pues existen filtraciones de aguas lluvias que han deteriorado 624,42 m² de cielo raso de gypsum, por lo que no se justifica el pago de 47 430,78USD del rubro "*Lámina PVC tipo Sika Sarnafil*" y 18 376,68USD del rubro "*Cielo raso gypsum para humedad incluye estructura metálica*", ocasionando el perjuicio a la entidad de 65 807,46USD.

-CÁLCULO Y CONTROL-

Recomendación

Al Ministro de Transporte y Obras Públicas

4. Dispondrá a los Fiscalizadores y a los Administradores de los contratos, que verifiquen la ejecución de los rubros conforme lo previsto en las especificaciones técnicas, planos de construcción y especificaciones de los fabricantes cuando se trate de rubros especiales, a fin de garantizar que cumplan los requisitos establecidos.

Falta de entrega de información retrasa y limita las labores de auditoría

Mediante oficio 00103 DPL-AE de 24 de enero de 2019 se solicitó al Coordinador Zonal 7 del Servicio de Contratación de Obras SECOB, copias certificadas de los documentos correspondientes a los estudios, construcción y fiscalización en las fases precontractual, contractual, de ejecución y recepción del Centro de Salud Lucero Tipo A y las Unidades Educativas del Milenio del Tambo y Celica; requerimiento que fue atendido parcialmente, ya que con oficio SECOB-CZ7-2019-0076-O de 6 de marzo de 2019, se facilitó solamente la base legal de creación de la entidad y reglamentación interna.

Con oficios 1618 y 1619-DPL-AE de 12 de septiembre de 2019 y 1642-DPL-AE de 17 de septiembre de 2019 dirigidos al Coordinador Zonal 7 del Servicio de Contratación y mediante oficio 1756-DPL-AE de 3 de octubre de 2019 se solicitó al Director General del SECOB los expedientes originales y completos de las obras citadas, 35 días después con oficio SECOB-CZ7-2019-0332-O de 17 de octubre de 2019, el Coordinador Zonal 7 entregó 121 archivadores que contenían, planillas de obra y fiscalización, ofertas ganadoras y CUR de pago de las Unidades Educativas del Milenio de Celica y El Tambo; sin embargo, no facilitó la información requerida del Centro de Salud Lucero únicamente se entregaron las planillas de fiscalización.

Con oficio SECOB-CGAF-DF-2019-0460-O de 25 de octubre de 2019, el Director Financiero encargado adjuntó cédulas presupuestarias de ingresos y gastos; copias de garantías de los Contratistas y Fiscalizadores e indicó que la documentación original correspondiente a los estudios, construcción y fiscalización, en sus fases precontractual, contractual, de ejecución, recepción, comunicaciones enviadas y recibidas, informes,

-cuenta y cinco-5

actas, análisis de precios unitarios, información cruzada entre las partes, ya fue remitida mediante memorando SECOB-CGAF-DF-2019-0370-M de 13 de febrero de 2019 y memorando SECOB-CGAF-DF-2019-2597-M de 24 de septiembre de 2019; sin embargo, a la Dirección Provincial de Loja de la Contraloría General del Estado, no fue remitida toda la información mencionada, sino copias simples de una parte de la misma que se entregó el 17 de octubre de 2019.

Con oficio SECOB-CZ7-2019-0344-O de 29 de octubre de 2019, el Coordinador Zonal 7, remitió la documentación del proceso CD-ICO-071-2012 del estudio de implantación de la Unidad Educativa del Milenio de Celica.

Se solicitó a la Coordinadora Zonal de Educación Zona 7 mediante oficio 1887-DPL-AE de 26 de octubre de 2019 información referente al mantenimiento de las Unidades Educativas del Milenio de El Tambo y de Celica, así como, información completa de los Coordinadores Zonales y Directores Distritales de Celica y Catamayo; con oficio 0118-CZ7-O de 7 de noviembre de 2019 la Coordinadora Zonal de Educación entregó la información correspondiente a los funcionarios y exfuncionarios, y adjuntó informes técnicos generados por el Distrito de Educación 11D04.

Con oficio 2112 DPL-AE de 14 de noviembre de 2019 se insistió al Coordinador Zonal 7 del Servicio de Contratación de Obras la entrega de los expedientes completos de los contratos, copias certificadas de los CUR de pago, certificados de recursos económicos y actas de ocupación y de entrega de la obra pública por parte del SECOB a la Zonal de Educación.

El 19 de noviembre de 2019 con oficio SECOB-CGAF-DF-2019-0492-O, la Directora Financiera del SECOB entregó las modificaciones presupuestarias de los años 2013, 2014, 2015, 2017 y 2019, pero no proporcionó las certificaciones presupuestarias de las obras en análisis, es decir que la información fue incompleta.

Con oficios 0025, 0027, 0029, 0030 y 0033-0033-DPL-AE-2019 de 27 y 28 de noviembre de 2019 dirigidos al Director de Gestión Documental y Archivo; a la Directora Financiera; al Director Nacional de Costos y Planeamiento y al Subdirector Técnico de Estudios se insistió en el pedido de la información original y completa.

- ORIGINAL Y SELS - }

Con oficio SECOB-STE-2019-0152-O de 5 de diciembre de 2019, el Subdirector Técnico de Estudios del SECOB manifestó que solicitó la información a las diferentes Direcciones, las mismas que respondieron que esta fue entregada a la Coordinación Zonal 7 en la ciudad de Loja y adjuntó el presupuesto referencial y desagregación tecnológica de la Unidad Educativa del Milenio de El Tambo, la misma no correspondía a lo requerido por el equipo de control; en este documento manifiesta que el Director de Gestión Documental y Archivo indica que se remitió a la citada Coordinación Zonal la información original proporcionada por la Dirección Financiera, mientras que el Director Nacional de Costos y Planeamiento encargado concluye que no se evidencia información alguna sobre los otros proyectos requeridos por la Contraloría, a excepción del presupuesto referencial y desagregación tecnológica de la Unidad Educativa del Milenio de El Tambo. Al respecto, esta información no corresponde a lo requerido por el equipo de control, además la información que entregó la Coordinación Zonal 7 de SECOB no es toda original y dista mucho de ser completa.

El 17 de diciembre de 2019 mediante oficios 2297 y 2298-DPL-AE se insistió nuevamente al Coordinador Zonal 7 y al Director General del SECOB, respectivamente, la entrega de los expedientes originales correspondientes a estudios (memorias técnicas y planos), contratos original y complementario, órdenes de cambio, planillas, comunicaciones enviadas y recibidas, expediente de terminación unilateral, análisis de precios unitarios y documentación faltante relacionada al Centro de Salud Lucero Tipo A; así mismo, certificados de recursos económicos, auxiliares de la cuenta "Construcciones y Edificaciones" 560-9999-0000-24-00-053-001-1102-001-750107, informe de ejecución de garantías y resumen de todos los pagos, información que ya fue solicitada con anterioridad, sin obtener respuesta.

Con oficios 2316 y 2317-DPL-AE de 20 de diciembre de 2019, se solicitó al Coordinador Zonal 7 del SECOB entregue copias certificadas de los análisis de precios unitarios de los rubros de las diferentes ingenierías elaborados por los técnicos de la Coordinación Zonal 7 y que formaron parte del segundo contrato de la UEM El Tambo y proformas que sirvieron de base para elaborar los mismos, del estudio eléctrico e informe técnico del rubro "Generador de 100KVA incluye tablero", del "Generador 3F 230kw-250KVA-220/127V: Inc. TTA y cabina insonora, tanque de combustible para 8 horas de autonomía", requerido por la entidad contratante para el segundo proceso luego de la terminación unilateral del primer contrato; así como los datos personales de funcionarios

-CUCUCU V SIETE-5

y ex funcionarios del SECOB y copias certificadas de los periodos de actuación de los Administradores de contratos; de lo cual no se ha obtenido respuesta; con oficio SECOB-CZ7-2020-MJPM-003-FQ de 13 de enero 2020 el Coordinador Zonal 7 indicó que remitió el pedido a la matriz en Quito mediante memorandos SECOB-CZ7-2020-0006-M y SECOB-CZ7-2020-007- M de 9 y 13 de enero de 2020, respectivamente.

En oficios 2328 y 2330-DPL-AE de 24 de diciembre de 2019, se solicitó al Coordinador Zonal de Educación Zona 7, actuante del 13 de junio de 2018 al 16 de junio de 2019 y a la Coordinadora Zonal de Educación Zona 7, en funciones desde el 17 de junio de 2019, respectivamente, informen sobre las gestiones realizadas para el mantenimiento de las UEM de El Tambo y Celica, sin obtener respuesta alguna.

Con oficio 0029-DPL-AE de 8 de enero de 2020, se insistió al Coordinador Zonal del SECOB Zona 7 en la entrega de copias certificadas de los análisis de precios unitarios de los rubros de las diferentes ingenierías elaborados por la Zonal 7 para recontractar la UEM de El Tambo, así como el estudio eléctrico y los datos personales de ex funcionarios de la Zonal, pedido que no fue atendido.

Desde el 24 de enero de 2019, se requirió la información relacionada con los documentos correspondientes a los estudios, construcción y fiscalización en las fases precontractual, contractual, de ejecución y recepción del Centro de Salud Lucero Tipo A y las Unidades Educativas del Milenio El Tambo y Celica; sin que hasta el 8 de enero de 2020, se proporcione información completa que sustente cada uno de los procesos de contratación antes descritos, la misma que tuvo que ser obtenida de fuentes adicionales como contratistas, fiscalizadores, administradores de los contratos y exfuncionarios; esto debido a que el Director General en funciones del 13 de diciembre de 2018 al 20 de agosto de 2019, no implementó ni aplicó las políticas y procedimientos de archivo, lo que dificultó que el equipo de control cuente con toda la información requerida, incumpliendo lo previsto en el artículo 76 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que dispone que, las instituciones del Estado y sus servidores, así como los personeros y representantes de las personas jurídicas de derecho privado sometidas al control de la Contraloría General del Estado, en los términos previstos en la presente Ley, están obligadas a proporcionar a ésta, exclusivamente para fines del examen de auditoría, información sobre las operaciones o transacciones cuando les sean requeridas por escrito, en todos los casos, la información y documentación

-ENCUENTRO Y COHO-5

requerida, será proporcionada en un plazo no mayor a diez días, contado desde la fecha de recepción del requerimiento, el artículo 9 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que dispone que el titular de la entidad o representante legal, será el responsable y garantizará la atención suficiente y necesaria a la publicidad de la información pública, así como su libertad de acceso, su responsabilidad será recibir y contestar las solicitudes de acceso a la información, en el plazo perentorio de diez días, mismo que puede prorrogarse por cinco días más, por causas debidamente justificadas e informadas al peticionario, e inobservó la Norma de Control Interno 405-04 "Documentación de respaldo y su archivo", que determina, que la máxima autoridad, deberá implantar y aplicar políticas y procedimientos de archivo para la conservación y mantenimiento de archivos físicos y magnéticos, con base en las disposiciones técnicas y jurídicas vigentes, la documentación sobre operaciones, contratos y otros actos de gestión importantes debe ser íntegra, confiable y exacta, lo que permitirá su seguimiento y verificación, antes, durante o después de su realización, el número 1.1 letra c) del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Servicio de Contratación de Obras, emitido mediante Resolución SECOB-DG-2014-0063 de 8 de septiembre de 2014, que dispone que las atribuciones y responsabilidades del Director General son la de dirigir, coordinar, supervisar la gestión de la Institución.

Con oficio EMS-0147-DPL-AE-2020 DE 28 de mayo de 2020, se comunicó los resultados provisionales al Director General en funciones del 13 de diciembre de 2018 al 20 de agosto de 2019, sin obtener respuesta.

Conclusión

El Director General del SECOB, no implementó ni aplicó las políticas y procedimientos de archivo, pues no se proporcionó planos legalizados, memorias técnicas de cálculo de ninguna de las obras auditadas; análisis de precios unitarios elaborados por la entidad para recontractar las obras; proformas de materiales y equipos, base de precios nacional; información cruzada entre las partes; estudios eléctricos y planillas de obra del Centro de Salud El Lucero Tipo A; toda la información de funcionarios y ex funcionarios, periodos de actuación, funciones desempeñadas. Cierta información se la obtuvo directamente de los Contratistas, Fiscalizadores, Administradores de los contratos y ex funcionarios; lo que dificultó que el equipo de control cuente con toda la información original requerida para realizar los procedimientos de auditoría.

-OCCIDENTE y LUCERO-}

Recomendaciones

Al Ministro de Transporte y Obras Públicas

5. Dispondrá al titular de las diferentes Direcciones Técnicas, Administrativas y Financieras relacionadas con los procesos de contratación, que establezcan lineamientos específicos a fin de contar con los expedientes originales, completos y ordenados de todos los procesos de contratación, para que los organismos de control puedan ejercer su labor de manera adecuada
6. Dispondrá al titular de la unidad relacionada con la verificación de los costos y planeamiento de las obras, ejercer un control efectivo respecto a la información generada por sus técnicos y cerciorarse que la misma permanezca en la institución.
7. Ordenará al titular de la unidad relacionada con la verificación de los costos y planeamiento, cuente con una base de precios nacional, debidamente respaldada con proformas certificadas de los diferentes materiales y equipos que son la base para elaborar los análisis de precios unitarios de los diferentes rubros.

Los Contratistas no afiliaron a todos sus trabajadores al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS

En el contrato para la construcción de la Unidad Educativa del Milenio Celica Tipo A para 1.000 alumnos en la Provincia de Loja, cantón Celica, según el libro de obra, se constató la existencia de 65 obreros, entre personal técnico, maestros de obra, albañiles entre otros; mientras que, el número de afiliados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social fue de 29 conforme las planillas de aporte

El numeral 6.12 de la cláusula sexta de los contratos, establece:

"Requisito previo al pago de las planillas: El CONTRATISTA presentará al certificado de no adeudar al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social los aportes y fondos de reserva de los trabajadores que estuviese empleando en la obra y una copia de las planillas de pago al IESS en cada planilla de avance de obra mensual, sin este requisito la CONTRATANTE no realizará pago alguno, conforme la Ley de Seguridad Social, excepto en el caso de que sus trabajadores y empleados estén bajo otro régimen legal de contratación."

En los expedientes de cada contrato no existe evidencia de que el Fiscalizador y Administrador del contrato, hayan exigido al contratista el pago de afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de todos los empleados y trabajadores ocupados en las labores de la construcción, sin embargo, si constan en el libro de obra,

El Analista de Seguimiento y Control 3 actuante del 1 de agosto de 2014 al 31 de agosto de 2018, con funciones de Administrador del contrato UEM Celica, no exigió al contratista la afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de todos los trabajadores ocupados en la construcción, incumpliendo lo previsto en el artículo 121 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que dispone que, en todo contrato, la entidad contratante designará de manera expresa un administrador del mismo, quien velará por el cabal y oportuno cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones derivadas del contrato, los artículos 73 de la Ley de Seguridad Social, sobre la inscripción del afiliado y pago de aportes, que ordena que, el empleador está obligado, bajo su responsabilidad y sin necesidad de reconvencción, a inscribir al trabajador o servidor como afiliado del Seguro General Obligatorio desde el primer día de labor, y a remitir al IESS el aviso de entrada dentro de los primeros quince 15 días. el empleador y el afiliado voluntario están obligados, sin necesidad de reconvencción previa, a pagar las aportaciones del Seguro General Obligatorio dentro del plazo de quince 15 días posteriores al mes que correspondan los aportes, y 87, respecto al certificado de cumplimiento de obligaciones patronales para contratista de obras públicas, que exige que para que el Fisco o cualquier organismo o entidad que integra el sector público pueda realizar pagos de planillas por trabajos ejecutados, la empresa contratista deberá presentar previamente la certificación que acredite estar al día en el pago de aportes, fondos de reserva y descuentos al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por los empleados y trabajadores a su cargo y el número 6.12 de la cláusula sexta del contrato.

Con oficio 0096-0033-DPL-AE-2019 de 12 de marzo de 2020 se le comunica los resultados provisionales al Administrador del contrato de la UEM Celica.

Mediante comunicación de 10 de julio de 2020, el Administrado del contrato, indica que la afiliación de los trabajadores "...se encuentra supeditada a la demanda de las situaciones de mano de obra, en el mundo de la construcción hay personal de obreros

-SECRETOS + UEM-5

que no desean la afiliación sino el costo semanal completo de su trabajo", además la Fiscalización contratada debió exigir previo al trámite el cumplimiento de la obligación patronal. Al respecto, es el Administrador del contrato quien aprueba las planillas y verifica si cumple con todos los parámetros establecidos en la Ley, al ser la Fiscalización contratada, es el quien debe velar por todas las labores del consultor, por lo tanto, se mantiene el comentario de auditoría

Conclusión

El Administrador del contrato para la construcción de la Unidad Educativa del Milenio Celica Tipo A para 1.000 alumnos en la Provincia de Loja, cantón Celica no exigió al Contratista la afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de todos los trabajadores ocupados en la construcción lo que ocasionó que el personal no esté asegurado ante un eventual accidente.

Recomendación

Al Ministro de Transporte y Obras Públicas

8. Dispondrá a los fiscalizadores y administradores de contratos que previo a la aprobación de planillas de obra, verifiquen que los contratistas hayan afiliado al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a todos los trabajadores ocupados en la construcción, a fin de que se encuentren protegidos por la ley de Seguridad Social.

No se publicó toda la información relevante en el portal de compras públicas

El Director General del SECOB aprobó los pliegos y ordenó la publicación en el portal de compras públicas de los procesos de contratación de obras, de fiscalización y contratación directa por terminación unilateral de obras, según se detalla:

No.	Proceso	Objeto
1	LICO-0002-SECOB-2014	Construcción de la Unidad Educativa del Milenio Celica Tipo A para 1000 alumnos en la provincia de Loja, cantón Celica, parroquia Celica
2	LC-0004-SECOB-2014	Fiscalización de la construcción de la Unidad Educativa del Milenio Celica Tipo A para 1000 alumnos en la Provincia de Loja, cantón Celica, parroquia Celica"

SECOB y SECTE

No.	Proceso	Objeto
3	LICO-ICO-033-2013	Construcción de la Unidad Educativa Estandarizada del Milenio Tambo ubicada en la parroquia El Tambo, cantón Catamayo
4	CDTU-SECOB-013-2015	Construcción de la Unidad Educativa Estandarizada del Milenio Tambo ubicada en la parroquia El Tambo, cantón Catamayo
5	CP-MSP-SECOB-001-2014	Construcción del Centro de Salud Lucero Tipo A, ubicado en el cantón Calvas, provincia de Loja
6	CI-MSP-SECOB-005-2014	Fiscalización de la Construcción del Centro de Salud Lucero Tipo A, ubicado en el cantón Calvas, provincia de Loja

De la revisión en el portal www.compraspublicas.gob.ec, relacionada con la información de los procesos precontractuales, contractuales y de ejecución, se comprobó que los procesos objeto de auditoría no contaron con la información relevante conforme lo exige el artículo 21 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública que establece:

"...La información relevante de los procedimientos de contratación se publicará obligatoriamente a través de compras públicas..."

Con respecto a la información relevante, esta se encuentra establecida y detallada en el artículo 13 del Reglamento General de la LOSNCP, así como en los artículos 8, 9, 10 y 13 de la Resolución RE-SERCOP-2016-0000072 de 31 de agosto de 2016.

Conforme se constató en el portal de compras públicas los archivos publicados de cada uno de los procesos, se demostró que no se agregó toda la información relevante durante la fase precontractual, contractual y de ejecución, según se detalla a continuación:

DOCUMENTOS RELEVANTES	PROCESO					
	1	2	3	4	5	6
FASE CONTRACTUAL Y EJECUCIÓN						
Contrato					X	
Notificación de disponibilidad de anticipo cuando su pago implica plazo		X				
Acta recepción provisional	X	X	X	X	X	X
Acta recepción definitiva	X	X	X	X	X	X
Cronogramas de ejecución	X	X		X	X	X
EJECUCIÓN DE OBRAS						
Orden de inicio de trabajos	X	X	X		X	X
Planillas de ejecución de obra	X	X	X	X	X	X
Órdenes de trabajo	X	X	X	X	X	X
Informes de fiscalización	X	X	X	X	X	X

-SECCION Y+DES-5

DOCUMENTOS RELEVANTES	PROCESO					
	1	2	3	4	5	6
Ordenes de suspensión de trabajos en caso de haberlas				X	X	X
Informe de fiscalización y resolución de la máxima autoridad por los que se concedieran prórrogas a los plazos contractuales, en los casos permitidos por la normativa vigente o por el contrato	X	X	X	X	X	

X: No se publicó

El Analista de Seguimiento y Control 3 en funciones del 1 de agosto de 2014 al 31 de agosto de 2018, administrador de los contratos LICO-0002-SECOB-2014 y LC-0004-SECOB-2014, el Analista de Seguimiento y Control 3 en funciones del 9 de marzo de 2015 al 28 de febrero de 2018, administrador del contrato CDTU-SECOB-013-2015 y el Analista de Seguimiento y Control 3 en funciones del 1 de septiembre de 2014 al 31 de diciembre de 2016, administrador de los contratos CP-MSP-SECOB-001-2014 y CI-MSP-SECOB-005-2014, al no subir al portal actas de recepción, órdenes de trabajo, planillas de obra, informes, incumplieron los números 20.05 y 20.06 de la cláusula vigésima del contrato de construcción que les ordena cumplir con lo dispuesto en la Resolución INCOP-2013-000080 de 4 de enero de 2013 respecto a la utilización obligatoria de las herramientas informáticas para el seguimiento de la ejecución contractual de la obra, para lo cual la Dirección Nacional Precontractual entregará la clave correspondiente, que le permita el acceso al portal institucional del SERCOP. Además, incumplieron el artículo 21 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, y el número 4.2. "registro por parte del administrador del contrato" del "manual de usuario fase contractual de obras" expedido por el SERCOP en diciembre de 2014, donde le indican la forma de subir planillas de obra, actas de recepción, liquidaciones. Además, incumplieron lo previsto en los artículos 21 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública que establece que la información relevante de los procedimientos de contratación se publicará obligatoriamente a través de compras públicas y, 13 de su Reglamento General de la LOSNCP, lo que no permitió garantizar la efectividad de los sistemas de control de gestión y transparencia del gasto público.

Con oficios 0091 y 0096-0033-DPL-AE-2019 de 12 de marzo de 2020 se comunicó los resultados provisionales a los Administradores de los contratos de la UEM Celica y la UEM El Tambo y en oficio 0103-0033-DPL-AE-2019 de 30 de junio de 2020 al Administrador de los contratos CP-MSP-SECOB-001-2014 y CI-MSP-SECOB-005-2014 correspondientes a la construcción y fiscalización del Centro de Salud Lucero Tipo A.

-SERCOP y CUATRO-8

Los Administradores del contrato de las UEM El Tambo y Celica, en comunicaciones de 8 y 10 de julio de 2020, respectivamente, indican que les correspondía el ingreso de la información contractual y de ejecución de los procesos, les corresponde subir al Portal de Compras Públicas a los Administradores de los contratos; por tal motivo, la observación de auditoría se mantiene.

Conclusión

Los Administradores de los contratos los procesos LICO-0002-SECOB-2014; LC-0004-SECOB-2014, CDTU-SECOB-013-2015; CP-MSP-SECOB-001-2014 y CI-MSP-SECOB-005-2014, no ingresaron la documentación precontractual, contractual y ejecución en el portal de compras públicas, lo que no permitió garantizar la efectividad de los sistemas de control de gestión y transparencia de la información.

Recomendación

Al Ministro de Transporte y Obras Públicas

9. Instruirá y verificará que los servidores responsables de los procesos de contratación efectúen el registro y publiquen en el portal de compras públicas, la documentación relevante de los procesos, a fin de garantizar el derecho de transparencia y acceso a la información pública.



Dra. Karlita Riotrio Mendoza
Directora Provincial 2

