



CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

DIRECCIÓN DE AUDITORÍA DE PROYECTOS Y AMBIENTAL

DAPyA-0045-2016

EMPRESA PUBLICA DEL AGUA, EPA

INFORME GENERAL

Examen especial de ingeniería a las "Etapas de preparación, selección, contratación y cumplimiento de las condiciones para el inicio de las obras y su fiscalización, del proyecto Intervención, ampliación y construcción del plan hidráulico acueducto Santa Elena PHASE, Etapa I".

TIPO DE EXAMEN :

EEI

PERIODO DESDE : 2015/07/02

HASTA : 2016/03/30

Orden de Trabajo :

0018-DAPyA-2016

Fecha O/T :

2016-05-10

Examen especial de ingeniería a las Etapas de preparación, selección, contratación y cumplimiento de las condiciones para el inicio de las obras y su fiscalización, del proyecto Intervención, ampliación y construcción del plan hidráulico acueducto Santa Elena PHASE, Etapa I, a cargo de la EMPRESA PÚBLICA DEL AGUA, EPA, ubicado/a en el cantón Samborondón, provincia del Guayas, por el período comprendido entre el 2 de julio de 2015 y el 30 de marzo de 2016

Principales siglas y abreviaturas	Significado
CISPDR	Changjiang Institute of Survey, Planning, Design and Research
CompraspUBLICAS	Portal web del Sistema Nacional de Contratación Pública
CWE	China International & Water Electric Corp.
DAPyA	Dirección de Auditoría de Proyectos y Ambiental
EPA EP	Empresa Pública del Agua
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LOSNCP	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
MINFIN	Ministerio de Finanzas
Norma de Control Interno	Norma de Control Interno para las entidades, organismos del sector público y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos
PHASE	Plan Hidráulico Acueducto Santa Elena
PMA	Plan de manejo ambiental
R. O.	Registro Oficial
RGLOSNCP	Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
SERCOP	Servicio Nacional de Contratación Pública
USD	Dólares de los Estados Unidos de Norteamérica

ÍNDICE

Página

CAPÍTULO I: INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen	2
Objetivos del examen	2
Alcance del examen	2
Limitaciones al alcance	3
Base legal	3
Estructura Orgánica	3
Objetivos	4
Monto de recursos analizados	5
Financiamiento del proyecto	5
Información del proyecto	5
Personas relacionadas con el examen	8

CAPÍTULO II: RESULTADOS DEL EXAMEN

Seguimiento de recomendaciones	9
En el contrato de fiscalización del proyecto PHASE, Etapa I, se incluyeron gastos generales como parte de los costos indirectos	9
Para la contratación de la obra del proyecto PHASE, Etapa I, no se ha identificado si en los términos y condiciones constantes en tratados, convenios, protocolos e instrumentos internacionales, acuerdos, cartas de intención u otra forma asociativa, se previó el procedimiento de " <i>Llamado a Manifestaciones de Interés</i> ", adoptado por la Empresa Pública del Agua	18
Se iniciaron procedimientos precontractuales de selección de empresas estatales chinas para la construcción y fiscalización del proyecto PHASE, Etapa I, sin que previamente se conozca la procedencia de los recursos	23

ÍNDICE

	Página
Las resoluciones en las que se aprobaron los pliegos de inicio de los procesos de contratación de la obra y fiscalización del proyecto PHASE, Etapa I, no señalan las razones de conveniencia y viabilidad técnica y económica de las contrataciones	26
Los pliegos aprobados para el proceso RE-EEI-EPA-021-2015 de selección del contratista de la obra, no establecieron las condiciones mínimas aceptables para el apalancamiento financiero propuesto por los oferentes	29
Los estudios y diseños para la ejecución del proyecto PHASE, Etapa I, no fueron debidamente actualizados y aprobados por las instancias correspondientes	33
Los informes de las comisiones, técnica y de apoyo del proceso RE-EEI-EPA-021-2015 no permiten verificar los datos considerados y que determinaron que las ofertas presentadas cumplen o no cumplen con los requisitos exigidos en los pliegos	39
En el contrato RE-EEI-EPA-021-2015, existe inconsistencia en cuanto a la entrega de anticipos y no incorpora la(s) fórmula(s) polinómica(s) y cuadrilla(s) tipo representativa(s) de la obra, específica(s) para efectuar los reajustes de precios	45
Los pliegos aprobados para el proceso RE-EEI-EPA-021-2015 fueron incompletos, pues no incluyeron las condiciones generales y particulares del contrato de obra	48
En el Portal de Compraspublicas no se publica toda la información relevante de los procesos de contratación de la obra y fiscalización	49

Anexos

- Anexo 1 Nómina de servidores/as, ex servidores/as y/o terceros relacionados con la acción de control



"Ref. Informe aprobado el"

2016-11-07

Quito, D.M.,

Señor
Gerente General
Empresa Pública del Agua
Guayaquil - Guayas

De mi consideración:

La Contraloría General del Estado, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, efectuó un examen especial de ingeniería a las Etapas de preparación, selección, contratación y cumplimiento de las condiciones para el inicio de las obras y su fiscalización, del proyecto Intervención, ampliación y construcción del plan hidráulico acueducto Santa Elena PHASE, Etapa I, a cargo de la Empresa Pública del Agua, EPA, por el período comprendido entre el 2 de julio de 2015 y el 30 de marzo de 2016.

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 examinada no contiene exposiciones erróneas de carácter significativo, igualmente que las operaciones a las cuales corresponden, se hayan ejecutado de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, políticas y demás normas aplicables.

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

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

Atentamente,
DIOS, PATRIA Y LIBERTAD

Ing. Paul Noboa León
DIRECTOR DE AUDITORÍA DE PROYECTOS Y AMBIENTAL

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial de ingeniería a las *“Etapas de preparación, selección, contratación y cumplimiento de las condiciones para el inicio de las obras y su fiscalización, del proyecto Intervención, ampliación y construcción del plan hidráulico acueducto Santa Elena PHASE, Etapa I”*, a cargo de la EMPRESA PÚBLICA DEL AGUA, EPA, ubicado/a en el cantón Samborondón, provincia del Guayas, por el periodo comprendido entre el 2 de julio de 2015 y el 30 de marzo de 2016, se realizó con cargo a imprevistos del Plan Operativo de Control de 2016 de la Dirección de Auditoría de Proyectos y Ambiental de la Contraloría General del Estado, en cumplimiento a la disposición del señor Contralor General del Estado emitida con memorando 0214-DAPyA y la orden de trabajo 0018-DAPyA-2016 de 5 de abril y 10 de mayo de 2016, respectivamente.

Objetivos del examen

- Analizar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones que rigen los aspectos técnico y legal en las etapas de preparación, selección y ejecución de los contratos inherentes al proyecto.
- Evaluar el avance físico de las obras y el cumplimiento de plazos con respecto a los cronogramas de ejecución de obras.
- Analizar el cumplimiento de la administración del contrato, supervisión y fiscalización del proyecto.

Alcance del examen

El examen especial de ingeniería se lo practicó a las etapas de preparación, selección, contratación y cumplimiento de las condiciones para el inicio de las obras y su fiscalización, del proyecto Intervención, ampliación y construcción del plan hidráulico acueducto Santa Elena PHASE, Etapa I, a cargo de la Empresa Pública del Agua EPA EP, por el periodo comprendido entre el 2 de julio de 2015 y el 30 de marzo de 2016.

Dos

No se analizan aspectos ambientales y los relacionados a las fuentes de financiamiento para la ejecución del proyecto.

Las referencias de fechas anteriores y posteriores a las establecidas en el período del presente examen realizado por la Dirección de Auditoría de Proyectos y Ambiental, son exclusivamente de carácter informativo.

Acciones de control identificadas en el período de este examen

El Gerente General de la Empresa Pública del Agua EPA EP, mediante oficio EPA-GG.2-2016-00502-O de 19 de julio de 2016, informó que no se han efectuado acciones de control a las Etapas de preparación, selección, contratación y cumplimiento de las condiciones para el inicio de las obras y su fiscalización, del proyecto Intervención, ampliación y construcción del plan hidráulico acueducto Santa Elena PHASE, Etapa I.

Limitaciones al alcance

En la presente acción de control no se analizan aspectos relacionados al financiamiento del proyecto, ni a la bondad de los estudios disponibles, aspecto último que se verificará en la ejecución de los trabajos.

Base legal

Mediante Decreto Ejecutivo 310 de 17 de abril de 2014, publicado en el Registro Oficial 236 de 30 de abril de 2014, se reorganiza la Secretaría del Agua, creando la Empresa Pública del Agua, EPA EP y la Agencia de Regulación y Control del Agua, ARCA, que pasaron a asumir parte de las competencias asignadas a esa Secretaría.

Estructura Orgánica

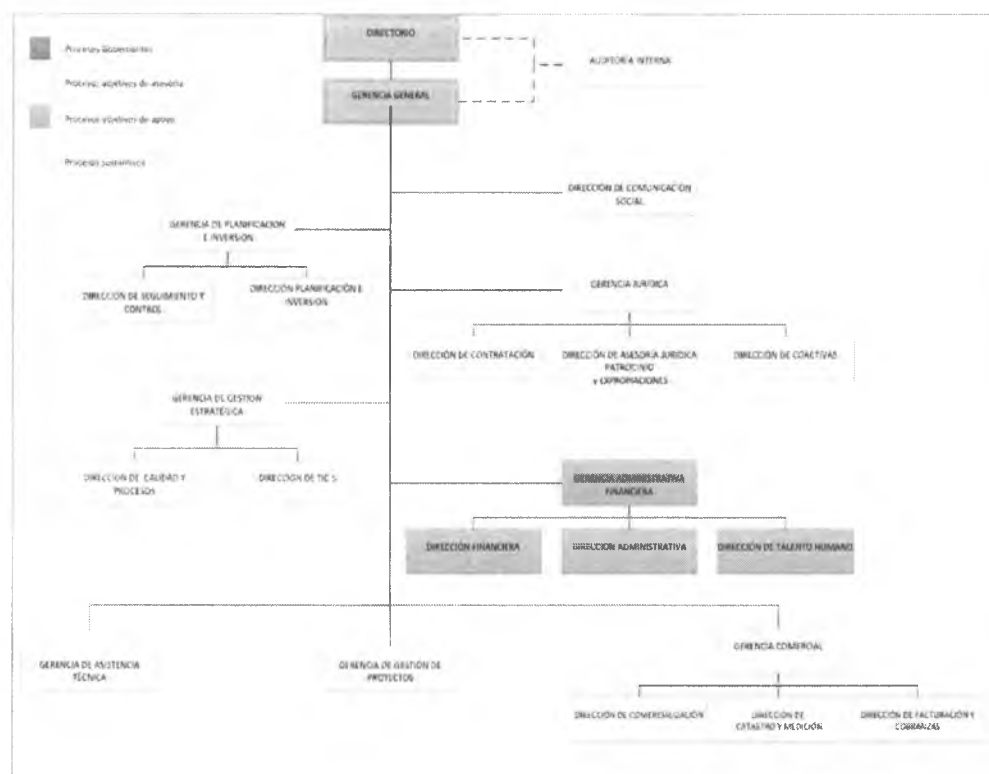
Mediante oficio 010-EEI-PHASE de 1 de junio de 2016, el equipo de control solicitó al Gerente General de la EPA EP, los reglamentos orgánicos funcionales y/o de procesos y manuales de funciones vigentes en el período del examen.

El Gerente General de la EPA EP, con oficio EPA-GG.2-2016-00371-O de 2 de junio de 2016, contestó que respecto al Reglamento Orgánico Funcional, así como el Manual de Funciones, la empresa a través de la Gerencia de Planificación e Inversión

Tres (3)

ha venido trabajando conjuntamente con los miembros del Directorio en el “Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos” y “Normas Internas de la Administración de Talento Humano”; y que producto de aquello dicho proyecto fue puesto a revisión y validación del Directorio, por cuanto de acuerdo al artículo 9 numeral 7, así como el párrafo segundo del artículo 17 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas es competencia privativa de dicho órgano colegiado aprobarlos. Señala además, que la Coordinación General de Empresas Públicas de la Secretaría Nacional de Planificación, efectuó observaciones a dicho proyecto, y que una vez finalizada la revisión, serán aprobados por el siguiente Directorio.

En la información contante en el portal www.empresaagua.gob.ec, se incluye el siguiente organigrama:



Fuente: www.empresaagua.gob.ec

Objetivos

Los objetivos de la EPA EP, establecidos en el Decreto Ejecutivo 310 de 17 de abril de 2014, publicado en el Registro Oficial 236 de 30 de abril de 2014, son:

- Contratar, administrar y supervisar los proyectos de infraestructura hídrica de competencia del Gobierno Central en sus fases de diseño, construcción, operación y mantenimiento.

Cuatro

- b) Asesorar y asistir técnica y comercialmente a los prestadores de los servicios públicos y comunitarios del agua; y,
- c) Realizar la gestión comercial de los usos y aprovechamientos del agua.

Monto de los recursos analizados

En razón del estado del avance del proyecto, a la fecha de corte de la acción de control, 30 de marzo de 2016, no se han efectuado pagos por conceptos de anticipos o avance de obra o pagos por fiscalización; por ello, el monto de recursos analizados es indeterminado.

Financiamiento del proyecto

El Ministro de Finanzas, con oficio MINFIN-DM-2015-0693 de 30 de noviembre de 2015, certificó que incluirá en el presupuesto de la EPA EP de los ejercicios fiscales 2016, 2017 y 2018 los recursos de acuerdo al siguiente detalle:

Proyecto	Componentes	Fuente	2016	2017	2018	Total
Intervención, Ampliación, Construcción del Plan Hidráulico Acueducto Santa Elena	1. Obra Civil	Fiscal	12 577 451,86	8 153 939,40	2 202 286,46	22 933 677,72
		Crédito Externo	78 176 377,81	40 769 697,02	11 011 432,29	129 957 507,12
	2. Fiscalización	Fiscal	506 097,69	684 930,91	184 992,06	1 376 020,66
		Crédito Externo	2 867 886,92	3 881 275,16	1 048 288,35	7 797 450,43
	3. Supervisión	Fiscal	184 800,00	56 000,00	78 400,00	319 200,00
		Crédito Externo	0,00	0,00	0,00	0,00
	Total USD		94 312 614,28	53 545 842,49	14 525 399,16	162 383 855,93

La certificación emitida concluyó señalando que tenía validez hasta el 31 de diciembre de 2015 y que, en caso de que no se haya comprometido (firmado los contratos), la misma quedará insubsistente.

Mediante oficio 011-EEI-PHASE de 1 de junio de 2016, el equipo de control solicitó al Gerente General de la EPA EP, proporcione una copia del convenio de crédito que financiaría los recursos externos; sin embargo, no se ha proporcionado documentación al respecto.

Información del proyecto

El proyecto del Plan Hidráulico Acueducto Santa Elena, PHASE, tiene su origen en el río Daule, donde se encuentra la estación de bombeo que lo abastece. El río Daule, con una aportación media de algo más de 11 000 hm³/año, constituye el límite nor-

Cinec (p)

La notable irregularidad temporal de los caudales de río Daule ha sido paliada en gran medida con la construcción, en los años 80, de la presa Daule-Peripa, (embalse de 6 000 hm³), que permite eliminar las restricciones existentes durante la época de estiaje, contando así con caudales suficientes para abastecer a la ciudad de Guayaquil y realizar el trasvase de agua a la Península de Santa Elena.

El objetivo general del proyecto es garantizar la continuidad en la dotación de agua cruda para la zona de influencia, sintetizada en el siguiente gráfico:



1. Asegurar la operación y mantenimiento del sistema.
2. Dar mantenimiento técnico adecuado a las unidades de bombeo existentes en las Estaciones Daule y Chongón.

- 6 -

3. Incrementar el caudal de bombeo en la Estación de Bombeo Chongón con la implementación de 2 grupos motor-bomba de 2,3 m³/s en cada una.
4. Equipotenciamiento de 5 estaciones de bombeo para riego presurizado a lo largo del tramo Chongón-Cerecita-Playas y reposición de tuberías existentes para riego e instalación de tuberías presurizadas para el riego del valle Javita.
5. Mejorar la seguridad hídrica con el mantenimiento correctivo / preventivo de la presa del embalse Chongón, la presa El Azúcar e integración de la automatización y control.
6. Cubrir la demanda de agua cruda con la rehabilitación de los canales Daule – Túnel Cerro Azul, Chongón – Playas y Azúcar – Río Verde.
7. Rehabilitación del tramo afectado por inestabilidad del Canal Cerecita – Playas.
8. Garantizar el adecuado manejo ambiental con el Plan de Manejo Ambiental del proyecto.
9. Propiciar el adecuado manejo social y ejecución de las expropiaciones en la zona del proyecto.

En este contexto, el proyecto comprende la construcción de las obras civiles, cuyos principales componentes de obra constituyen:

Código	Descripción
A	Campamento
A-0-1	Bloque administrativo
A-0-2	Bloque edificio archivo EPA EP
A	Trabajos generales
A-1	Obras preliminares
A-2	Caminos de acceso provisionales
C	Rehabilitación del Canal Daule - Túnel Cerro Azul
E	Rehabilitación del Canal Túnel Cerro Azul – Chongón
F	Rehabilitación en Presa Chongón
G	Rehabilitación del Canal Chongón – Playas
H	Presa del Azúcar
I	Rehabilitación del Canal Azúcar – Río Verde
J	Estaciones de riego
K	Automatización y control
L	Ampliación Estación de bombeo Chongón
M	Camino a Estación de bombeo Chongón
N	Plan de manejo ambiental
J-A	Tramo afectado inestabilidad Canal Cerecita-Playas 22+000 – 23+000
J-B	Reposición de tubería existente riego secundario asbesto cemento
R	Mantenimiento Estación de bombeo Daule
S	Mantenimiento Estación de bombeo Chongón
T	Reparación definitiva del vertedero de la Presa San Vicente
U	Tubería presurizada riego Valle Javita
V	Señalética

A la fecha de corte de la acción de control, 30 de marzo de 2016, se encuentran suscritos los contratos de ejecución de obra y fiscalización, conforme al detalle que a continuación se señala, sin que se haya emitido la orden de inicio de los trabajos.

Siete (7)

Objeto	Intervención, ampliación y construcción del Plan Hidráulico Acueducto Santa Elena – PHASE, Etapa I	Servicios de consultoría para la fiscalización de la Intervención, ampliación y construcción del Plan Hidráulico Acueducto Santa Elena – PHASE, Etapa I
Contratista	China International Water & Electric Corp. CWE	China Changjiang Institute of Survey, Planning, Desing, and Research (CISPDR)
Fecha de suscripción	30-Dic-2015	31-Dic-2015
Monto (USD)	112 547 650,97	8 119 627,75
Plazo	27 meses contados a partir de la fecha de la orden de inicio de las obras, plazo que incluye 3 meses de pruebas del sistema	27 meses, contados a partir de la fecha de la orden de inicio de las obras, plazo que incluye 3 meses de pruebas del sistema
Estado	Contrato suscrito, no inicia, no se ha emitido la orden de inicio de las obras	Contrato suscrito, no inicia, no se ha emitido la orden de inicio de las obras

Personas relacionadas con el examen

El detalle de las principales personas que se relacionan con la acción de control y que actuaron durante el período de las operaciones examinadas, se registra en el anexo 1.

Ochoa

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Seguimiento de recomendaciones

El Gerente General de la Empresa Pública del Agua EPA EP, mediante oficio EPA-GG.2-2016-00502-O de 19 de julio de 2016, informó que no se han efectuado acciones de control a las etapas de preparación, selección, contratación y cumplimiento de las condiciones para el inicio de las obras y su fiscalización, del proyecto *"Intervención, ampliación y construcción del plan hidráulico acueducto Santa Elena PHASE, Etapa I"*. En tal razón, no existen antecedentes de exámenes anteriores al proyecto analizado que permitan realizar el seguimiento de recomendaciones.

En el contrato de fiscalización del proyecto PHASE, Etapa I, se incluyeron gastos generales como parte de los costos indirectos

Mediante Resolución EPA-EP-GG-156A-2015 de 15 de diciembre de 2015, el Gerente General de la Empresa Pública del Agua, EPA EP, aprobó los pliegos y el inicio del proceso RE-EEI-EPA-022-2015 de régimen especial para la contratación de los servicios de consultoría para la fiscalización de la intervención, ampliación y construcción del plan hidráulico acueducto Santa Elena-PHASE, Etapa I.

El numeral 3.6 de la Sección III de los pliegos aprobados, señala:

"El oferente deberá llenar una tabla de los componentes de los (bienes o servicios), en la cual se deben incluir todos y cada uno de los rubros ofertados, que respondan a los requerimientos de (la Entidad Contratante)."

Asimismo, se incluye el siguiente cuadro:

CONCEPTO	VALOR (US Dólares)	TOTALES (US Dólares)
1. SUELDOS		
1.1 Personal Técnico Principal		
1.2 Personal Técnico Auxiliar y Administrativo		
2. BENEFICIOS SOCIALES		
2.1 Personal Técnico Principal		
2.2 Personal Técnico Auxiliar y Administrativo		
3. VIAJES, VIATICOS Y SUBSISTENCIAS		
3.1 Viajes		
3.2 Viáticos		
3.3 Subsistencias		

4. COSTOS DIRECTOS MISCELÁNEOS		
Subtotal Costos Directos		
5. UTILIDAD EMPRESARIAL (%)		
6. GASTOS GENERALES (%)		
Subtotal Costos Indirectos		
TOTAL OFERTA ECONÓMICA		

El 29 de diciembre de 2015, se suscribió el acta de negociación, en la que se efectuaron ajustes relacionados a acuerdos técnicos de participación del personal propuesto, llegando a establecer el monto del contrato en 8 119 627,75 USD, valor que fue desglosado de la siguiente manera:

Concepto	Monto USD
Costos Directos	6 618 225,20
1. Sueldos	3 667 800,00
1.1 Sueldos Personal Técnico	1 882 500,00
1.2 Sueldos personal auxiliar y administrativo	1 785 300,00
2. Beneficios sociales	1 117 225,20
2.1 Beneficios sociales personal técnico	557 189,25
2.2 Beneficios sociales personal auxiliar y administrativo	580 035,05
3. Viáticos	843 600,00
4. Alquileres, arrendamientos	989 600,00
Costos indirectos	1 501 402,55
Gastos generales	750 701,28
Utilidad	750 701,28
Sub total	8 119 627,75
IVA	974 355,33
Total	9 093 983,08

Sobre la base de las negociaciones acordadas, el 31 de diciembre de 2015 se suscribió el contrato para la fiscalización del proyecto PHASE, Etapa I, en cuya cláusula cuarta se incorporó, el desglose del presupuesto conforme se definió en la negociación, incluyendo un cuadro de igual contenido que el anteriormente mencionado, del que puede evidenciarse que dentro de los costos indirectos se incluyeron dos conceptos:

- Gastos generales por un valor de 750 701,28 USD; y,
- Utilidad por un monto de 750 701,28 USD.

El artículo 99 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en la parte pertinente, determina que, en todos los procedimientos precontractuales previstos en esta Ley, los oferentes participarán a su riesgo.

En el documento de Presentación y Compromiso de la oferta de la empresa Changjiang Institute of Survey, Planning, Design and Research (CISPDR), de 24 de diciembre de 2015, suscrita por su representante legal, consta:

Sicor P.

“...13. Se somete a las disposiciones de la LOSNCP, de su Reglamento General, de las resoluciones del INCOP y demás normativa que le sea aplicable...”

El numeral 2 del artículo 34 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, estipula:

*“...2. Costos indirectos o gastos generales: son aquellos que se reconocen a firmas consultoras y otros organismos que estén autorizados para realizar consultorías, para atender sus gastos de carácter permanente relacionados con su organización profesional, a fin de posibilitar la oferta oportuna y eficiente de sus servicios profesionales y que no pueden imputarse a un estudio o proyecto en particular.- **El costo indirecto contemplará únicamente los honorarios o utilidad empresarial reconocidos a las personas jurídicas consultoras**, por el esfuerzo empresarial, así como por el riesgo y responsabilidad que asumen en la prestación del servicio de consultoría que se contrata...”* (El resaltado y subrayado es adicional).

De lo expuesto, se colige que en los pliegos aprobados se incluyó un cuadro en el que en relación a los costos indirectos se consideraron dos componentes: La utilidad empresarial y gastos generales; en la fase de negociación se acordó costos indirectos también considerando dos componentes: Gastos generales y utilidad. Finalmente, en el contrato suscrito el 31 de diciembre de 2015, se incorporó dentro de los costos indirectos los dos componentes señalados.

Con oficio EPA-DF.7.1-2016-00083-O de 22 de julio de 2016, en contestación a la comunicación de resultados provisionales emitida con oficio 031-EEI-PHASE de 18 de julio de 2016, un miembro de la comisión de apoyo manifiesta que su participación fue únicamente en la revisión financiera del patrimonio y de las condiciones de apalancamiento de los oferentes, adjuntando el informe presentado de su trabajo realizado.

Mediante oficios EPA-GG.2-2016-00537-O y EPA-GAJ.5-2016-000279-O de 1 de agosto de 2016 y 22 de julio de 2016, el Gerente General y el Gerente de Asesoría Jurídica de la EPA EP, respectivamente, en respuesta a las comunicaciones de resultados provisionales emitidas con oficios 19365-DAPyA y 022-EEI-PHASE de 14 y 18 de julio, respectivamente, en términos similares manifiestan que se seguirán los lineamientos que los órganos de control pertinentes indiquen, dado que la entidad puede efectuar la suscripción de un contrato complementario que modifique los gastos generales y los costos indirectos, teniendo en cuenta, que con fecha 3 de junio de 2016 se iniciaron los trabajos de ejecución del proyecto y aun no se ha cancelado, ni generado pagos no justificables.

Oscar J.

Con oficios EPA-JTP.8.9-2016-00004-O y EPA-SPCIB.8.5-2016-0008-O, de 26 de julio de 2016, miembros de la Comisión Técnica, en contestación las comunicaciones de resultados provisionales emitidas con oficios 25, 29 y 30-EEI-PHASE de 18 de julio de 2016, en resumen, manifiestan que en los formatos vigentes a la fecha del proceso, se encontraban como componentes individuales la *"Utilidad Empresarial"* y *"Gastos Generales"*, los mismos que no podían ser modificados por el oferente dado que en caso de alteración de los formularios, la oferta podía ser descalificada. Además, señalan que la entidad puede efectuar la suscripción de un contrato complementario en el que se modifique los gastos generales y los costos indirectos.

Al respecto, es necesario establecer que lo manifestado por los servidores referidos, ratifica el hecho de que dentro de los costos indirectos del contrato de fiscalización del proyecto PHASE, Etapa I, se incluyen valores por conceptos de *"Utilidad Empresarial"* así como *"Gastos Generales"*. En este sentido, es criterio del equipo de control, que tal aspecto no guarda relación con la normatividad vigente.

Con posterioridad a la conferencia final, realizada el 26 de agosto de 2016, el Apoderado y Representante legal de la Consultora CISPDR, mediante oficio CISPDR_20160905_CONT de 5 de septiembre de 2016, manifiesta lo siguiente:

El desglose del presupuesto establecido en los pliegos, contiene una estructura bajo un formato preestablecido, el mismo que contiene el desglose de los costos indirectos, en utilidad empresarial y gastos generales, que obedece al modelo establecido en los pliegos, y que el ordenamiento jurídico vigente establece la obligatoriedad de cumplir con los modelos y formatos para la realización de los procedimientos precontractuales y contractuales, por lo que su representada para cumplir con el formato de presupuesto establecido desglosó los costos indirectos.

Que por cuanto la Consultora suscribió un contrato para la fiscalización del proyecto PHASE, Etapa I, en concordancia con el artículo 72 de la ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en acuerdo con la contratante, procederá con la suscripción y la elaboración de un contrato modificatorio, el mismo que no alterará en absoluto el valor final del contrato ni los costos indirectos, sino que únicamente aclarará el componente de los costos indirectos puesto que, como se ha argumentado con claridad, el mismo fue erróneamente desglosado, inducido por el formato del desglose de presupuesto establecido en los pliegos aprobados y publicados.



Mediante comunicación de 7 de septiembre de 2016, el Gerente General de la EPA EP, luego de la conferencia final manifiesta que:

“...los gastos generales que consideró la comisión técnica para la calificación, no contemplan la utilidad ni honorarios profesionales, sino aquellos gastos que se relacionan con la empresa y que no pueden ser cargados a éste (sic) proyecto en especial, que en este caso, están inmersos con los siguientes costos: Seguros, Costos Financieros, Prevención de accidentes, Vigilancia, Impuestos, Imprevistos y Costo Administrativo.”

Además, indica que para evitar futuros posibles incumplimientos de la normativa vigente, con memorando EPA-GG.2-2016-00209-M de 7 de septiembre de 2016, dispuso al Gerente de Gestión de Proyectos y al Administrador del proyecto, realice de inmediato los correctivos necesarios, debiendo motivar la solicitud de un contrato complementario para solucionar el tema descrito.

Mediante comunicación de 7 de septiembre de 2016, el Gerente de Asesoría Jurídica de la EPA EP, manifiesta que el numeral 2 del artículo 34 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, considera sinónimos a los “Costos indirectos” y “Gastos generales” y que únicamente los honorarios o utilidad empresarial son reconocidos a las personas jurídicas consultoras, por el esfuerzo empresarial, por el riesgo y responsabilidad que asumen en la prestación del servicio de consultoría, y que la Empresa Pública del Agua EPA EP, no ha realizado pago alguno por dicho concepto a la fiscalización contratada, por lo que, no se ha generado pago no justificado, y por consiguiente infracción a ley alguna.

Con oficio EPA-SPCIB.8.5-2016-0009-O de 7 de septiembre de 2016, suscrito por dos de los miembros de la Comisión Técnica, luego de la conferencia final manifiestan que los formatos vigentes a la fecha del proceso, contenían como componentes individuales la “Utilidad Empresarial” y los “Gastos Generales”, los mismos que no podían ser modificados por el oferente dado que en caso de alteración de los formularios, la oferta podía ser descalificada y que la Entidad puede efectuar la suscripción de un contrato complementario en el que modifique los gastos generales y los costos indirectos, teniendo en cuenta, que con fecha 3 de junio de 2016 se iniciaron los trabajos de ejecución del proyecto y aun no se ha cancelado, ni generado pagos no justificables.

Mediante oficio EPA-JTP.8.9-2016-00004-O de 26 de julio de 2016, suscrito por un miembro de la Comisión Técnica, señala que la Contraloría General ya efectuó un

Trece

examen anterior a los procesos de contratación y ejecución de los proyectos de control de inundaciones Bulubulu, Cañar y Naranjal, en donde no se efectuaron observaciones por parte del equipo de control respecto a la forma de contratación de las consultorías para las fiscalizaciones de esos proyectos, razón por la cual, la institución consideró que los formularios utilizados en los Términos de Referencia para este proyecto eran los apropiados. Además, se expresa en términos semejantes a los dos anteriores miembros de la Comisión Técnica respecto de la vigencia de los formatos y a la posibilidad de corrección mediante la suscripción de un contrato complementario, considerando que no se han efectuado pagos.

Sobre lo manifestado por el Representante legal de la empresa consultora CISPDR, por el Gerente General, por el Gerente de Asesoría Jurídica, así como, por de los miembros de la Comisión Técnica del proceso RE-EEI-EPA-022, es preciso señalar que el artículo 99 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en la parte pertinente, determina que en todos los procedimientos precontractuales previstos en esta Ley, los oferentes participarán a su riesgo; en este sentido, el documento de Presentación y Compromiso de la oferta de CISPDR, suscrita por su representante legal, en la que se somete a las disposiciones de la LOSNCP, de su Reglamento General, de las resoluciones del INCOP y demás normativa que le sea aplicable, implica que el entonces oferente debió adoptar todas las medidas necesarias para dilucidar la discrepancia anotada entre los formatos de los pliegos y la norma reglamentaria citada (artículo 34 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública), y a pesar de ello no lo hizo, asumiendo su responsabilidad.

Con relación a la suscripción de un contrato complementario o un modificadorio para subsanar el tema en cuestión, debe considerarse el alcance de los contratos complementarios o modificadorios establecidos en los artículos 85 y 72 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, respectivamente, en el sentido de que para el primer caso, se aplica para cuando fuere necesario ampliar, modificar o complementar una obra o servicio determinado por causas imprevistas o técnicas, debidamente motivadas, presentadas con su ejecución; o para corregir errores manifiestos de hecho, de transcripción o de cálculo que se hubieren producido de buena fe en las cláusulas contractuales, para el segundo.

La opinión de que la normativa en cuestión (numeral 2 del artículo 34 del RGLOSNCP)

Catorce

considera los “Costos indirectos” como sinónimos de los “Gastos Generales”, puede ser adecuada; sin embargo, no se ha demostrado que dicha normativa, que a más de la utilidad empresarial deba reconocerse otro rubro o componente.

Finalmente, respecto al hecho de que ya se han efectuado acciones de control a otros proyectos, en los que se contrató fiscalizaciones, sin que se hayan efectuado observaciones al respecto, es necesario señalar que uno de los objetivos de la presente acción de control constituye el análisis y evaluación del cumplimiento de las disposiciones que rigen los aspectos técnico y legal en las etapas de preparación, selección y ejecución de los contratos inherentes al proyecto PHASE; en ese sentido, una generalización de resultados de otros exámenes no resulta aplicable.


Mediante oficio CISPDR_20160926_CONT de 26 de septiembre de 2016, el Apoderado y Representante legal de la Consultora CISPDR, efectúa un alcance a su oficio CISPDR_20160905_CONT de 5 de septiembre de 2016, opinando en resumen lo siguiente:

- Como consta en pliegos, oferta y contrato, los gastos generales y honorarios son un desglose de costos indirectos.
- Sería ilegal modificar lo solicitado por la entidad contratante en los pliegos.
- Se suscribirá un contrato modificatorio de conformidad con el art. 72 de la LOSNCP, para seguir con el mismo monto de costos unitarios, omitiendo “gastos generales”. Por lo establecido en el artículo 28 del Reglamento de la LOSNCP, indica la obligatoriedad en la aplicación de los modelos y formatos expedidos por el SERCOP y publicados en dicho portal.
- El proceso precontractual fue publicado en el portal Compraspúblicas, sobre el cual ninguna institución realizó alguna observación.
- La Constitución de la República del Ecuador reconoce que todo trabajo será reconocido.
- Se debe cumplir con el principio “*PACTA SUNT SERVANDA*”. Según el doctrinario Roberto Dromi, en su obra Derecho Administrativo, el pliego es la ley del contrato.
- La Contraloría General del Estado rompe el equilibrio económico financiero del

contrato.

Al respecto, es necesario señalar lo siguiente:

- La naturaleza propia de los pliegos, en materia de contratación pública, muestra en sí una necesidad de la entidad contratante, reflejándose en los requerimientos hacia los ofertantes, considerándose así a los pliegos como documentos precontractuales elaborados y aprobados para cada procedimiento, que se sujetan a los modelos establecidos por el Servicio Nacional de Contratación Pública. Es decir, si la EPA EP agregó en el pliego, sección III, numeral 3.6: *"El oferente deberá llenar una tabla de los componentes en el que se incluirán los rubros (...) "*, su requerimiento se limitó a lo establecido en dicha tabla, que en la misma consta: *"Gastos generales"*, por ende, sin base legal.
- Como consta en el comentario, el documento de presentación y compromiso suscrito por el representante legal de la empresa oferente, indica que *"Se somete a las disposiciones de la LOSNCP, de su Reglamento General, de las resoluciones del INCOP y demás normativa que le sea aplicable"*, es decir, basados en el precepto legal establecido en el Código Civil, *"la ignorancia de la ley no excusa a persona alguna"*, conocía sin duda lo establecido en el artículo 34 numeral 2 del Reglamento General de la LOSNCP, y para ello, contaba con la herramienta jurídica dispuesta en el artículo 21 del Reglamento ibídem.
- Comunica al organismo de control, el acuerdo alcanzado con la entidad contratante, en el sentido de suscribir un contrato modificador para supuestamente enmendar el error establecido en la cláusula cuarta del contrato original, con el objeto de mantener el precio original de los costos indirectos, omitiendo el rubro *"Gastos generales"*, pues en observancia del artículo 28 del Reglamento en mención, la entidad contratante bajo su responsabilidad puede modificar y ajustarlos a las necesidades particulares de cada proceso contractual, al amparo de la Ley y su Reglamento General.
- El artículo 13 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, prevé la publicación obligatoria del proceso contractual en el portal, más, establece que sobre esta disposición jurídica aplicada por EPA, nunca se formularon observaciones respecto del desglose de los costos indirectos. Es preciso mencionar que la sola publicación del proceso en el portal de Compraspúblicas, no significa por ello un control de legalidad a las actuaciones de la entidad contratante, ni

Seacuseis 

tampoco una aceptación tácita ni expresa sobre el proceso mismo de contratación, las entidades públicas tienen la obligación de hacerlo por disposiciones expresas contempladas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y demás normas especiales.

- Si bien es cierto la Constitución de la República del Ecuador establece que todo trabajo deberá ser reconocido económicamente, también es verdad que, sobre las disposiciones en materia especial de contratación pública se señalan preceptos para su regulación; en ese sentido, se debía aplicar el artículo 34 numeral 2 del Reglamento antes citado, pues tan solo se deberían reconocer los honorarios como costos indirectos, caso contrario se incurriría en el riesgo jurídico establecido en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, respecto del pago indebido por realizarse sin fundamento legal, pues el contrato nace de una inobservancia legal aplicada en el pliego.

- La aplicación estricta del principio "*PACTA SUNT SERVANDA*", se traduce en: "*lo pactado obliga*", es decir, el contrato es ley para las partes, como en efecto lo establece nuestro ordenamiento jurídico en el Código Civil ecuatoriano, además, la empresa cita al doctrinario Roberto Dromi, señalando que el "*pliego es ley para el contrato*"; sin duda estos preceptos tienen un enfoque subjetivo y objetivo legítimamente aceptados, pero tienen un límite que es la misma Ley, pues ninguna disposición constante en pliegos aplicada en contratos, puede rebasar los parámetros contemplados en el ordenamiento jurídico, como ha sido mencionado en líneas anteriores.

- La intervención de la Contraloría se supedita a lo establecido en su Ley Orgánica, es decir, en el control posterior de las actuaciones de las entidades públicas sobre la utilización de recursos estatales y de las personas jurídicas de derecho privado, a quienes se les ha dispuesto recursos públicos; por ello, la Contraloría General del Estado, en ningún momento rompe el equilibrio económico financiero, sino más bien, sus actuaciones de control tienen fundamento legal para analizar y evaluar el cumplimiento que rigen los aspectos técnico-legales en las etapas de preparación, selección y ejecución de los contratos inherentes al proyecto contratado por Empresa Pública del Agua.

En las condiciones señaladas, al no haberse demostrado que la normativa vigente permite el reconocimiento, dentro de los costos indirectos otro rubro que no sea la

Seccisiet

utilidad empresarial, el comentario se mantiene.

Conclusión

Los servidores que participaron en los procesos de aprobación de los pliegos, negociación y suscripción del contrato, inobservaron el numeral 2 del artículo 34 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, al reconocerse como costos indirectos, a más de la utilidad empresarial, los gastos generales; cuya consecuencia se ve reflejada en los términos del contrato suscrito, lo cual generaría pagos no justificados en la normativa vigente.

Recomendación

1. El Gerente General de la EPA EP

Dispondrá al Administrador del contrato de fiscalización del proyecto PHASE, así como al Gerente Administrativo Financiero y Director Financiero de la entidad, que dentro de los pagos totales que se efectúen a la empresa consultora, se reconozcan como costos indirectos, únicamente los considerados como tales, es decir sin contemplar el componente denominado gastos generales.

Para la contratación de la obra del proyecto PHASE, Etapa I, no se ha identificado si en los términos y condiciones constantes en tratados, convenios, protocolos e instrumentos internacionales, acuerdos, cartas de intención u otra forma asociativa, se previó el procedimiento de “Llamado a Manifestaciones de Interés”, adoptado por la Empresa Pública del Agua

El Gerente General de la EPA EP publicó un “Llamado a manifestaciones de interés”, para la *“Intervención, Ampliación y Construcción del Plan Hidráulico Acueducto Santa Elena – PHASE, Etapa I”*, dirigido a empresas estatales chinas, mismas que debían presentar una certificación de la Embajada de ese país, que indique su condición de Empresa Estatal y que avale su capacidad para contratar con el Estado ecuatoriano. Se estableció que *“El Gobierno del Ecuador se encuentra tramitando ante el Gobierno de la República Popular China un crédito para financiar la construcción del Proyecto...”*.

El equipo de control no ha evidenciado la existencia de pliegos que definan las



condiciones de presentación de información por parte de las empresas interesadas, ni de los parámetros que la EPA EP consideraba adecuados para que en su momento sean habilitadas y posteriormente objeto de invitación a concurso.

La fecha tope de presentación de las manifestaciones de interés, se fijó para el 30 de noviembre de 2015.

El Gerente General de la EPA EP, con memorando EPA-GG.2-2015-00126-M de 2 de diciembre de 2015 designó un equipo para la revisión de las hojas de vida de las empresas *"...a fin de poder definir las tres con la experiencia afín más convenientes, que serán invitadas a participar del Régimen Especial de contratación."* El equipo de trabajo designado, de las seis (6) empresas que presentaron documentación, en su informe (sin fecha), concluyó:

"...En base a los resultados obtenidos, tomando en cuenta los mayores montos ejecutados en obras hidráulicas en los últimos cinco años, nos permitimos recomendar a su autoridad que las Empresas invitadas a presentar sus Ofertas Técnicas y Económicas sean las siguientes: - 1. CHINA INTERNATIONAL WATER & ELECTRIC CORP-CWE. - 2. SINOHYDRO CORPORATION LIMITED. - 3. CHINA ROAD AND BRIDGE CORPORATION. - Par (sic) su mayor conocimiento, se adjuntan cuadros de respaldo..."

El artículo 3 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, al referirse a los contratos financiados con préstamos y cooperación internacional, determina que en las contrataciones que se financien, previo convenio, con fondos provenientes de organismos multilaterales de crédito, de los cuales el Ecuador sea miembro, o, en las contrataciones que se financien con fondos reembolsables o no reembolsables provenientes de financiamiento de gobierno a gobierno; u organismos internacionales de cooperación, se observará lo acordado en los respectivos convenios; y que lo no previsto en dichos convenios se regirá por las disposiciones de la Ley ibídem.

Con oficio 011-EEI-PHASE de 1 de junio de 2016, el equipo de control solicitó al Gerente General de la EPA EP, documentación de la que se desprendan las condiciones que debían adoptarse para los procedimientos precontractuales de selección de contratistas de obra y fiscalización del proyecto PHASE, Etapa I; sin embargo, no se ha respondido al respecto.

Mediante comunicación de 21 de julio de 2016, en respuesta a la comunicación de

Seccinove

resultados provisionales emitido con oficio 036-EEI-PHASE de 18 de julio de 2016, la servidora que participó en la evaluación de las propuestas de empresas de nacionalidad china presentadas al Llamado a Manifestaciones de Interés para la ejecución del proyecto, señala que las disposiciones del Gerente General constantes en el memorando EPA-GG.2-2015-00126-M, son claras en cuanto a los criterios para evaluar las hojas de vida de los interesados y no dan paso a subjetividades.

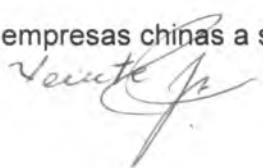
Al respecto, es preciso señalar que en el memorando EPA-GG.2-2015-00126-M, no se establecieron parámetros para la evaluación de las propuestas al Llamado a Manifestaciones de Interés; sin embargo, en el informe presentado por los servidores designados, se utilizaron dos parámetros: Presentación de documentos y capacidad para contratar y, experiencia de la empresa, concluyendo en los términos señalados en párrafos anteriores, es decir considerar cinco años para la determinación de la experiencia, parámetro que no estuvo preestablecido.

Con oficios EPA-GG.2-2016-00537-O y EPA-GAJ.5-2016-000279-O de 1 de agosto de 2016 y 22 de julio de 2016, el Gerente General y el Gerente de Asesoría Jurídica de la EPA EP, respectivamente, en respuesta a las comunicaciones de resultados provisionales emitidas con oficios 19365-DAPyA y 022-EEI-PHASE de 14 y 18 de julio, en resumen, se pronuncian en iguales términos, manifestando:

“...que el llamado a manifestación de interés, no es un acto reglado, pues no obedece al cumplimiento de una norma administrativa determinada, sino más bien a un acto administrativo que permitió a la EPA EP, garantizar de mejor manera el principio de legalidad de publicidad y concurrencia, y sobre dicha base iniciar un procedimiento precontractual de contratación bajo Régimen Especial...”

Además, consideran que el procedimiento de Régimen Especial, constante en el artículo 99 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, no establece un procedimiento para seleccionar a la empresa a quien se invite de forma directa, por lo tanto, el Llamado a Manifestación de Interés representa un mecanismo que permite realizar un estudio de mercado que entregue elementos de juicio y opinión para la invitación a participar en un proceso.

Al respecto, los mencionados servidores no indican si en los términos y condiciones constantes en el convenio de préstamo, se previó el procedimiento de Llamado a Manifestaciones de Interés, adoptado por la Empresa, para definir una lista de empresas chinas a ser invitadas a presentar ofertas.



Con posterioridad a la conferencia final, realizada el 26 de agosto de 2016, el Gerente General de la EPA EP, mediante comunicación de 7 de septiembre de 2016, dio a conocer sus opiniones, en términos similares a la exposición efectuada con ocasión de la respuesta a la comunicación de resultados provisionales, sin aportar nuevos elementos que modifiquen el comentario.

Por su parte, el Gerente de Asesoría Jurídica de la EPA EP, mediante comunicación de 7 de septiembre de 2016, sobre el llamado a manifestaciones de interés, manifiesta:

"...el acto administrativo que da vida jurídica a la etapa precontractual es la "Resolución de Inicio"; siendo la "Resolución de Adjudicación" y posterior "Suscripción de Contrato", la que da vida a la etapa "Contractual". Como se indica, solamente cuando se suscribe la "resolución (sic) de Inicio del Proceso de Contratación", recién ahí nace el "Proceso de contratación" al que se refiere el argumento del equipo auditor. Por lo que, el –Llamado a Manifestación de Interés- adoptado por la empresa, implicó un acto administrativo previo, de carácter general, en el ejercicio pleno de la potestad administrativa (Art. 2 Reglamento para el Control de la Discrecionalidad, expedido mediante Decreto Ejecutivo 3179...) que se emite para hacer posible el acto principal posterior (Resolución de Inicio); por lo que, jurídicamente, "El Acto de Llamado a presentar Manifestaciones de Interés" no necesita, ni encuentra su fundamento exclusivamente en un "Tratado, Carta de Intención o similar" de los que habla el art. 3 de la LOSNCP., por lo que el acto previo tiene plena validez y legalidad jurídica..."

Señala, además:

*"...jurídicamente el "acto de llamado a presentar manifestaciones" y su "posterior evaluación" no nace de la casuística en la aplicación del art. 3 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Sino, del acto administrativo previo, que permitió a la EPA EP, garantizar de mejor manera el principio legal de publicidad y concurrencia, de los que habla el art. 4 de la ley de la materia; **y sobre dicha base iniciar un procedimiento precontractual de contratación pública bajo Régimen Especial**, en la forma contenida en la Resolución de Inicio, siguiendo las reglas previstas en el numeral 8 artículo 2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública –LOSNCP y del Reglamento General de la LOSNCP que regula los procedimientos de contratación por Régimen Especial que celebren el Estado con entidades del sector público entre sí, que incluye a las empresas públicas de los Estados de la Comunidad Internacional."*

Sobre lo expuesto por el Gerente de Asesoría Jurídica de la EPA EP, es preciso señalar lo siguiente:

- La acción de control es a las etapas de preparación, selección, contratación y cumplimiento de las condiciones para el inicio de las obras y su fiscalización, del proyecto PHASE, Etapa I"; en ese sentido, el "Llamado a Manifestaciones de Interés", forma parte del proceso integral de la contratación de las obras de dicho proceso; que forme parte de la llamada fase o etapa de preparación, no influye en el contenido del

Verónica J.

comentario.

- Las opiniones expuestas por el Gerente de Asesoría Jurídica, no han podido demostrar que, para realizar el "*Llamado a Manifestaciones de Interés*", (efectuado el 19, 20 y 23 de noviembre de 2015), bajo un Régimen Especial en el que se convocó a empresas de nacionalidad china, a esas fechas haya existido ya un conocimiento oficial de dónde provenían los recursos y posibilitaban el llamado en esas condiciones; consecuentemente, y lo que en esencia se cuestiona, no existe evidencia documental que se haya exhibido, de la que pueda desprenderse que, para efectuar tal llamado sólo a empresas de nacionalidad china, existieron condiciones preestablecidas para la evaluación de las propuestas.

Sobre la base de lo expuesto, el comentario se mantiene.

Conclusión

El Gerente General de la EPA EP, al efectuar un "*Llamado a Manifestaciones de Interés*" inobservó lo establecido en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, pues no ha sido posible evidenciar cuáles fueron las disposiciones que debieron constar expresamente establecidas en tratados, convenios, protocolos e instrumentos internacionales, acuerdos, cartas de intención u otra forma asociativa que determinen un proceso de Llamado a Manifestaciones de Interés. Los servidores que efectuaron la evaluación de la documentación presentada en ese proceso, incumplieron las disposiciones contenidas en el Llamado a Manifestaciones de interés, al aplicar como parámetro de evaluación, lo relacionado a "*mayores montos ejecutados de obras hidráulicas en los últimos cinco años*", no previsto. Esto ocasionó la adopción de un procedimiento de preselección no previsto, y que la evaluación de dichas manifestaciones se haya efectuado sobre parámetros que no estuvieron previamente determinados.

Recomendación

El Gerente General de la EPA EP

2. En procedimientos de selección de contratistas en los que se prevea un financiamiento con préstamos y/o cooperación internacional, verificará cuáles son las disposiciones que en tales convenios se determinan para las fases preparatoria, precontractual y contractual, disponiendo que en la elaboración de los respectivos

Veritudo

pliegos se incorpore lo relacionado a la evaluación de las propuestas y vigilando que dicha evaluación guarde relación con lo preestablecido en dichos pliegos.

Se iniciaron procedimientos precontractuales de selección de empresas estatales chinas para la construcción y fiscalización del proyecto PHASE, Etapa I, sin que previamente se conozca la procedencia de los recursos

El Gerente General de la EPA EP, los días 19, 20 y 23 de noviembre de 2015, en los diarios El Telégrafo, El Universo y El Comercio, respectivamente, publicó un *"Llamado a manifestaciones de interés"*, para la *"Intervención, Ampliación y Construcción del Plan Hidráulico Acueducto Santa Elena – PHASE, Etapa I"*, señalando que *"El Gobierno del Ecuador se encuentra tramitando ante el Gobierno de la República Popular China un crédito para financiar la construcción del Proyecto..."*.

Mediante Resolución EPA-EP-GG-156-2015 de 11 de diciembre de 2015, el Gerente General de la Empresa Pública del Agua, EPA EP, aprobó los pliegos y el inicio del proceso RE-EEI-EPA-021-2015 bajo régimen especial, para la contratación de la ejecución del proyecto de intervención, ampliación y construcción del plan hidráulico acueducto Santa Elena-PHASE, Etapa I.

Mediante Resolución EPA-EP-GG-156A-2015 de 15 de diciembre de 2015, el Gerente General de la Empresa Pública del Agua, EPA EP, aprobó los pliegos y el inicio del proceso RE-EEI-EPA-022-2015 bajo régimen especial, para la contratación de los servicios de consultoría para la fiscalización de la intervención, ampliación y construcción del plan hidráulico acueducto Santa Elena-PHASE, Etapa I.

El Subsecretario de Financiamiento Público, Subrogante, del Ministerio de Finanzas, mediante oficio MINFIN-SFP-2015-0401-O de 11 de diciembre de 2015, en respuesta a la solicitud planteada por el Gerente de Planificación e Inversión, efectuada con oficio EPA-GPI.3-2015-00061-O de esa misma fecha, manifestó:

"En respuesta al Documento... me permito comunicarle que el origen de los recursos del financiamiento externo provendrán de la República Popular de China."

El artículo 100 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, estipula que las contrataciones que celebren el Estado o las entidades y empresas consideradas en el numeral 8 del artículo 2 de la Ley, con empresas públicas de los Estados de la Comunidad Internacional, se realizarán de

Veintitres

conformidad con los términos y condiciones constantes en los tratados, convenios, protocolos y demás instrumentos internacionales, de haberlos; así como, en acuerdos, cartas de intención y demás formas asociativas; y que, en el caso de no haberse previsto un régimen de contratación específico, se seguirá el procedimiento previsto en el artículo 99.

Dispone además que, para propósito de este artículo, como empresas públicas de los Estados de la Comunidad Internacional se entienden a las personas jurídicas, las empresas o las subsidiarias de éstas, creadas o constituidas bajo cualquier forma jurídica, cuyo capital, rentas o recursos asignados pertenezcan al Estado de la Comunidad Internacional, en una proporción superior al cincuenta por ciento.

Mediante oficio 011-EEI-PHASE de 1 de junio de 2016, el equipo de control solicitó al Gerente General de la EPA EP, documentación de la que se desprendan las condiciones que debían adoptarse para los procedimientos precontractuales de selección de contratistas de obra y fiscalización del proyecto PHASE, Etapa I.

Con oficio EPA-GG.2-2016-00537-O de 1 de agosto de 2016, el Gerente General de la EPA EP, en respuesta a la comunicación de resultados provisionales, emitida con oficio 19365-DAPyA de 14 de julio de 2016, en resumen, manifiesta que con oficio MINFIN-SFP-2015-0221-O de 22 de julio de 2015, la Subsecretaría de Financiamiento Público aprobó varios créditos, dentro de los cuales se encuentra el que financiará el proyecto PHASE; que con oficio MINFIN-VGF-2015-0145-O de 30 de noviembre de 2015, la Viceministra de Finanzas, emite el aval para que la Empresa Pública del Agua, realice las contrataciones de obras y servicios, y que, mediante oficio MINFIN-DM-2015-0693 de 30 de noviembre de 2015, certifica que incluirá en el presupuesto de la Empresa Pública del Agua EPA, de los ejercicios fiscales 2016, 2017 y 2018 la cantidad de 162 383 855,93 USD y que, por tal motivo con Resolución EPA-EP-GG-156-2015 de 11 de diciembre de 2015, se da inicio al procedimiento precontractual para la contratación del proyecto.

Lo manifestado por el Gerente General de la EPA EP, ratifica el hecho que recién el 11 de diciembre de 2015, tenía conocimiento oficial de la fuente de los recursos que financiarían el proyecto.

Con posterioridad a la conferencia final, realizada el 26 de agosto de 2016, el Gerente General de la EPA EP, mediante comunicación de 7 de septiembre de 2016, ratifica la

Veinticuatro

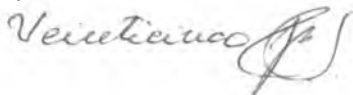
cronología de los hechos expuestos con ocasión de su respuesta a la comunicación de resultados provisionales, señalando que no es correcto el indicar que se iniciaron procedimientos precontractuales sin que se conozca la procedencia de los recursos; adjunta copia del oficio MINFIN-SFP-2015-0401-O de 11 de diciembre de 2015, suscrito por el Subsecretario de Financiamiento Público subrogante que dice:

“...En respuesta al Documento No. EPA-GPI.3-2015-00061-O, relacionado con el Proyecto “Intervención, Ampliación y Construcción del Plan Hidráulico Acueducto Santa Elena” por un monto de USD 162 383 855,93, que será financiado con recursos fiscales y recursos provenientes de crédito externo, para el período 2016-1018 (sic), y a través del cual solicita a esta Subsecretaría se sirva informar sobre el origen de los recursos externos para el financiamiento de dicho proyecto; al respecto me permito comunicarle que el origen de los recursos del financiamiento externo provendrán de la República Popular China...”

Al respecto, de la cronología expuesta, no se demuestra que la fecha oficial en la que tuvo conocimiento de que el financiamiento del proyecto PHASE fue anterior al inicio de los procedimientos precontractuales de selección de los contratistas de la obra y de la fiscalización, por lo que el comentario se mantiene.

Conclusión

El Gerente General de la EPA EP, inobservó el artículo 100 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, pues el 19 de noviembre de 2015 inició los procedimientos de contratación de la obra y fiscalización del proyecto PHASE, Etapa I, bajo un régimen especial, dirigido a empresas estatales de nacionalidad china, pese a que, recién el 11 de diciembre de 2015, la EPA EP tenía conocimiento oficial de la fuente de los recursos que financiarían el proyecto; es así que, el 11 y 15 de diciembre del mismo año, emprendió procesos de selección de contratistas de obra y fiscalización del proyecto, sin conocer si tales procedimientos se enmarcaban dentro de los convenios de crédito, cuyo origen sería de la República Popular de China y si éstos definían o no los requisitos o exigencias para la contratación de obras. Lo manifestado implica que los procesos adoptados para la selección de los contratistas no se encuentran previstos en los convenios o tratados que financian los contratos.



Recomendación

El Gerente General de la EPA EP

3. Con el propósito de establecer adecuadamente las condiciones de los pliegos que rijan los procesos de contratación de obras y servicios de consultoría, previo a las resoluciones de inicio de procedimientos precontractuales, obtendrá la certificación correspondiente que determine la procedencia de los recursos.

Las resoluciones en las que se aprobaron los pliegos de inicio de los procesos de contratación de la obra y fiscalización del proyecto PHASE, Etapa I, no señalan las razones de conveniencia y viabilidad técnica y económica de las contrataciones

Las Resoluciones EPA-EP-GG-156-2015 y EPA-EP-GG-156A-2015 de 11 y 15 de diciembre de 2015, respectivamente, en las que el Gerente General de la EPA EP resolvió el inicio de los procesos de contratación de obra y fiscalización del proyecto PHASE, Etapa I, se encuentran motivados en varios considerandos, entre los cuales, constan los siguientes:

- El séptimo considerando hace referencia a que la EPA EP está sujeta a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento General.
- En el octavo considerando, se transcribe lo dispuesto en el artículo 2, numeral 8 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública:

"...Se someterán a la normativa específica que para el efecto dicte el Presidente de la República en el Reglamento General a esta Ley, bajo criterios de selectividad, los procedimientos precontractuales de las siguientes contrataciones: .8. Los que celebren el Estado con entidades del sector público, éstas entre sí, o aquellas con empresas públicas o empresas cuyo capital suscrito pertenezca, por lo menos en el cincuenta (50%) por ciento a entidades de derecho público o sus subsidiarias; y las empresas entre sí..."

- En el noveno considerando, las resoluciones hacen referencia al artículo 3 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, señalando que en las contrataciones que se financien, previo convenio, con fondos provenientes de organismos multilaterales de crédito de los cuales el Ecuador sea miembro, o, en las contrataciones que se financien con fondos reembolsables o no reembolsables provenientes de financiamiento de gobierno a gobierno; u organismos internacionales

Vacatisev

de cooperación, se observará lo acordado en los respectivos convenios y que lo no previsto en dichos convenios se regirá por las disposiciones de esa Ley.

- En el décimo considerando se transcribe lo que determina el artículo 68 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública:

"...En el caso que en el presente régimen especial no se describa o detalle algún procedimiento o acción concreta que sean indispensables realizar para la contratación de bienes, obras o servicios, se observará de forma supletoria los procedimientos o disposiciones establecidos en el régimen general de la Ley, de este Reglamento General o de la reglamentación específica que para el efecto dicte el Presidente de la República.- Dentro de las contrataciones de régimen especial, si el proveedor no estuviera domiciliado o no tuviera un representante en el país, bastará para contratación con la inscripción electrónica en el RUP, sin que sea necesaria su habilitación. La entidad contratante será corresponsable por la veracidad de la información registrada..."


- En el décimo primer considerando, se transcribe lo estipulado en el artículo 134 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que dice:

"...En los contratos de financiamiento podrán establecerse estipulaciones inherentes a la participación de las empresas del país del prestamista en la ejecución de los proyectos, en tanto el financiamiento se confiera en términos rentables, ventajosos o concesionales para el prestatario. - En tal caso, para la selección, calificación y adjudicación se observará el procedimiento que establezca la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, las demás leyes y sus reglamentos..."

Con estas premisas, el Gerente General de la EPA EP, mediante Resolución EPA-EP-GG-156-2015, acordó:

"...Art.1.- APROBAR los pliegos y autorizar el inicio del proceso de Régimen Especial para la Suscripción de Contratos Entre Entidades Públicas No. RE-EEI-EPA-021-2015... con un presupuesto referencial de \$ 134.310.699,22... más IVA, y un plazo para la construcción y prueba de la totalidad de las obras contratadas es (Sic) de veintisiete (27) meses contados a partir de la fecha en que se dé la orden de inicio de las obras...- Art.2.- INVITAR a las Empresas Estatales de la República Popular China, CHINA INTERNATIONAL WATER 6 ELECTRIC CORP. CWE; CHINA ROAD AND BRIDGE CORPORATION (SUCURSAL ECUADOR); SINOHYDRO CORPORATION LIMITED, con el fin de que procedan a la presentación de sus ofertas Técnicas y Económicas...- Art.3.- DESIGNAR la Comisión Técnica, conformada por los siguientes funcionarios:...- Art.4.- DISPONER a la Dirección de Contratación Pública...proceda con la notificación de la presente resolución, como la publicación posterior de la misma..."

Y mediante Resolución EPA-EP-GG-156A-2015, acordó:

Veintisiete 

“...Art.1.- APROBAR los pliegos y autorizar el inicio del proceso de Régimen Especial para la Suscripción de Contratos Entre Entidades Públicas No. RE-EEI-EPA-022-2015... con un presupuesto referencial de \$ 8'190.641,50... más IVA, y un plazo de veintisiete (27) meses, contados a partir de la fecha en que se dé la orden de inicio de las obras...- Art.2.- INVITAR a la empresa CHINA CHANGJIANG INSTITUTE OF SURVEY, PLANNING, DESIGN AND RESEARCH (CISPDR), con el fin de que proceda a la presentación de su oferta Técnica y Económica...- Art.3.- DESIGNAR la Comisión Técnica, conformada por los siguientes funcionarios...- Art.4.- DISPONER a la Gerencia de Contratación de la Empresa Pública del Agua EPA EP, proceda con la notificación de la presente resolución, como la publicación posterior de la misma...”

En ninguna de las resoluciones se evidencia la conveniencia y viabilidad técnica y económica de las contrataciones.

El artículo 98 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública define los casos en los que se aplicará el régimen especial cuando se trate de los contratos entre entidades públicas o sus subsidiarias.

El numeral 1 del artículo 99 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, determina que para las contrataciones de las entidades contratantes previstas en el artículo 98 de dicho Reglamento, la máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado emitirá una resolución en la que conste la conveniencia y viabilidad técnica y económica de la contratación.

Con oficio EPA-GG.2-2016-00537-O de 1 de agosto de 2016, el Gerente General de la EPA EP, en contestación a la comunicación de resultados provisionales emitida con oficio 19365-DAPyA de 14 de julio de 2016, manifiesta que la justificación técnica del proyecto se describe en el título “Fundamento Técnico” de los Términos de Referencia empleados para las contrataciones, donde consta la necesidad del proyecto Trasvase Daule-Santa Elena.

Al respecto, es necesario señalar que el comentario no está cuestionando la necesidad del proyecto como tal, sino a que, en las resoluciones en las que se acogieron al Régimen Especial, no se sustentaron con estudios o análisis que establezcan la conveniencia y viabilidad técnica y económica de las contrataciones, no del proyecto.

Con posterioridad a la conferencia final, realizada el 26 de agosto de 2016, el Gerente General de la EPA EP, mediante comunicación de 7 de septiembre de 2016, se manifiesta en términos similares a los que lo hizo con ocasión de su respuesta a la

Veintiocho (28)

comunicación de resultados provisionales, sin que existan elementos que modifiquen el comentario.

Conclusión

El Gerente General de la EPA EP, inobservó el numeral 1 del artículo 99 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, pues del contenido de las motivaciones de las resoluciones con que se acogieron al Régimen Especial para la suscripción de contratos de obra y fiscalización del proyecto PHASE, Etapa I, entre entidades públicas, no se evidencia la existencia de estudios o análisis que establezcan la conveniencia y viabilidad técnica y económica de las contrataciones previo el inicio del procedimiento especial. En consecuencia, las resoluciones de inicio de los procesos no demuestran la conveniencia, viabilidad técnica y económica de las contrataciones.

Recomendación

El Gerente General de la EPA EP

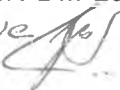
4. Previo a emitir las resoluciones de inicio de procedimientos precontractuales que se sujeten a régimen especial, contará con los estudios y análisis que establezcan la conveniencia y viabilidad técnica de las contrataciones.

Los pliegos aprobados para el proceso RE-EEI-EPA-021-2015 de selección del contratista de la obra, no establecieron las condiciones mínimas aceptables para el apalancamiento financiero propuesto por los oferentes

Mediante memorando EPA-GAF.7-2015-01554-M de 10 de diciembre de 2015, el Gerente Administrativo Financiero de la EPA EP, solicitó a la Directora Financiera, confirmar la disponibilidad de espacio presupuestario para la inclusión del proyecto PHASE en su obra y fiscalización.

La Directora Financiera de la EPA EP, con memorando EPA-DF.7.1-2015-00767-M de 10 de diciembre de 2015, manifestó:

"...La Dirección Financiera en base a lo que establece el Art. 99 del Reglamento General del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, comunica la certificación presupuestaria plurianual emitida por el Ministro de Finanzas mediante oficio Nro. MINFIN-DM-2015-0693, de fecha 30 de noviembre de 2015 por el valor

Veintinueve 

de USD 152'891.184,84 incluido IVA para los ejercicios fiscales 2016, 2017 y 2018 para la contratación del componente OBRA CIVIL "INTERVENCIÓN, AMPLIACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DEL PLAN HIDRÁULICO ACUEDUCTO SANTA ELENA-PHASE-..."

El numeral 8.2.8 de los Términos de Referencia, elaborados por el Jefe Técnico de Proyectos y aprobados por el Gerente de Gestión de Proyectos de la EPA EP, que formaron parte de los pliegos que fueron aprobados en Resolución EPA-EP-GG-156-2015 de 11 de diciembre de 2015, determina:

"...8.2.8 Apalancamiento Financiero.- El Oferente deberá presentar junto con su oferta un documento que acredite el apalancamiento financiero del 15% del valor total del contrato (SIN IVA) con la disponibilidad inmediata de los recursos que permita el inicio de los trabajos tan pronto se haya suscrito el contrato.- El documento de apalancamiento financiero deberá indicar claramente:.- a. Tasa de interés.- b. Tipo de garantías.- c. Plazo.- d. Forma de pago.- e. Condiciones especiales de financiamiento.- La inobservancia de estos requisitos o la inclusión de condicionamientos ocasionarán la descalificación de la oferta.- El contratista, negociará las condiciones de financiamiento con el Ministerio de Finanzas con quién deberá suscribir el correspondiente contrato de crédito.- Si una oferta no cumple con todos los requisitos de evaluación constantes en el numeral 8.2, será rechazada por el Contratante y por consiguiente su oferta económica (Sobre No. 2) no será evaluada. Al finalizar el proceso el Sobre No. 2 le será devuelto sin abrir..."

De lo expuesto se evidencia que si bien existió una certificación de recursos otorgados por el Ministerio de Finanzas, corroborado por la Directora Financiera de la EPA EP, en los pliegos aprobados por el Gerente General de la EPA EP, se incluyó una disposición que conllevaba un planteamiento de financiamiento del orden del 15% del monto del contrato por parte del contratista, a fin de asegurar que las obras se inicien lo más temprano posible, aún en el caso de no contar con el aporte nacional del 15% del monto contratado.

En los pliegos aprobados no se evidenció la existencia de parámetros mínimos para la evaluación de las condiciones del apalancamiento del financiamiento propuesto por los oferentes; en esas circunstancias, el informe de evaluación de las propuestas efectuado por la comisión de apoyo y recogido por la comisión técnica, al referirse a este tema se limitó a revisar si se cubriría el 15% del monto del contrato, si señalaba la tasa de interés, el tipo de garantía, el plazo, la forma de pago y las condiciones de pago.

El numeral 18 del artículo 6 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, define como "Mejor Costo en Obras" a aquella oferta que ofrezca a la entidad

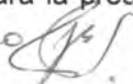
Treinta y seis

las mejores condiciones presentes y futuras en los aspectos técnicos, financieros y legales, sin que el precio más bajo sea el único parámetro de selección y que en todo caso, los parámetros de evaluación deberán constar obligatoriamente en los pliegos.

El artículo 27 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, al referirse a la certificación de disponibilidad de fondos, estipula que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley, para iniciar un proceso de contratación se requiere certificar la disponibilidad presupuestaria y la existencia presente o futura de recursos suficientes para cubrir las obligaciones derivadas de la contratación; y que, para cubrir la totalidad del proyecto o para complementar una parte del mismo, se admite la posibilidad de que se presenten propuestas de financiamiento otorgado por los propios oferentes, o por inversionistas, situación que deberá constar de forma expresa en los pliegos; en cuyo caso, el financiamiento ofrecido será uno de los aspectos a evaluar y calificar dentro de la determinación del mejor costo previsto en la Ley, de acuerdo a los parámetros que se señalen en los pliegos.

Con oficio EPA-GG.2-2016-00537-O de 1 de agosto de 2016, el Gerente General de la EPA EP y, mediante oficio EPA-JTP.8.9-2016-00004-O de 26 de julio de 2016, el Jefe Técnico de Proyectos, que elaboró los Términos de Referencia que formaron parte de los pliegos del proceso de contratación de la obra, y que actuó como Miembro y Presidente de la Comisión Técnica en los procesos de contratación de la obra y fiscalización, responden a las comunicaciones de resultados provisionales emitidas con oficios 19365-DAPyA de 14 de julio de 2016 y 025-EEI-PHASE de 18 de julio de 2016, respectivamente, pronunciándose en términos similares, manifestando en resumen que, revisada la norma administrativa, no se evidencia reglamentación que determine cuáles deberían ser las condiciones mínimas aceptables para considerar el financiamiento por parte de un oferente; sin embargo, la norma entrega un poder discrecional a la entidad para establecer parámetros de evaluación y calificación que permitan escoger el mejor costo para el proyecto y que el contratista negociará con el Ministerio de Finanzas, por lo que mal pudiera la institución emitir directrices en los pliegos para evaluar las condiciones del apalancamiento, cuando las condiciones debían ser reguladas y consideradas por el Ministerio de Finanzas.

Al respecto, cabe indicar que los pliegos en un proceso de selección, constituyen las reglas de juego para la presentación de las propuestas por parte de los interesados;

Treinta y uno 

en ese sentido, al no disponerse de los parámetros mínimos sobre los cuales se evaluaría el apalancamiento financiero, los oferentes carecieron de referencia para su propuesta. Si la EPA EP conocía que dichos parámetros debían ser determinados por el Ministerio de Finanzas, lo idóneo habría sido consultar a tal entidad a fin de incorporar dichos criterios en los pliegos que rigieron el proceso.

Con posterioridad a la conferencia final, realizada el 26 de agosto de 2016, el Gerente General de la EPA EP, mediante comunicación de 7 de septiembre de 2016, y un miembro de la Comisión Técnica, con oficio EPA-JTP.8.9-2016-00004-O de esa misma fecha, se manifiestan en términos similares a los que lo hicieron con ocasión de sus respuestas a las comunicaciones de resultados provisionales, señalando además que por tratarse de un Régimen Especial, la EPA no tenía por qué consultar al Ministerio de Finanzas los parámetros mínimos aceptables y favorables para el apalancamiento financiero, toda vez que dichos parámetros ya se señalan en los pliegos.

Al respecto, cabe manifestar que en el comentario se evidencia la falta de parámetros para la evaluación de las propuestas del apalancamiento financiero solicitado; en las opiniones presentadas no se determina cuáles fueron y dónde constaron los parámetros antes citados. En estas condiciones, el comentario se mantiene.

Conclusiones

El Gerente General de la EPA EP, inobservó el artículo 27 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, pues aprobó los pliegos con Resolución EPA-EP-GG-156-2015 de 11 de diciembre de 2015, incluyendo disposiciones que conllevaban a que los oferentes propusiesen un apalancamiento de financiamiento del orden del 15% del monto del contrato; sin embargo, en dichos pliegos no se incluyeron parámetros de evaluación y calificación, a fin de determinar el mejor costo en las condiciones previstas en el numeral 18 del artículo 6 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

El Jefe Técnico de Proyectos que elaboró los Términos de Referencia que formaron parte de los pliegos del proceso de selección del contratista de obra y el Gerente de Gestión de Proyectos de la EPA EP que los aprobó, inobservaron el artículo 27 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, al no consultar al Ministerio de Finanzas los parámetros mínimos aceptables

Treinta y dos

para el apalancamiento financiero, a fin de determinar si el financiamiento ofrecido implicaba la determinación del mejor costo previsto en la Ley, de acuerdo a los parámetros que se señalen en los pliegos.

En tales circunstancias, en la instancia de evaluación de las ofertas, no se estableció si las condiciones de los apalancamientos propuestos eran o no favorables y/o convenientes, sino que se efectuó una evaluación desde el punto de vista formal y no cualitativa y cuantitativa como correspondía.

Recomendación

El Gerente General de la EPA EP

5. Dispondrá que, en procesos bajo régimen especial, en los que se prevea financiamientos por parte de los contratistas, en los Términos de referencia que se elaboren, se incluyan parámetros para la evaluación de dichos financiamientos, con la finalidad de que, se tenga la certeza que la oferta adjudicada, corresponda a la de mejor costo.

Los estudios y diseños para la ejecución del proyecto PHASE, Etapa I, no fueron debidamente actualizados y aprobados por las instancias correspondientes

Mediante Resolución DIR-EPA EP-2015-005 de 2 de julio de 2015, el Directorio de la Empresa Pública del Agua, resolvió:

"...ARTÍCULO 1.- Autorizar el inicio de los trámites del proceso de contratación por \$250'076.080,68 (Incluido IVA) para el desarrollo del Proyecto "Intervención, Ampliación y Construcción del Plan Hidráulico Acueducto Santa Elena-PHASE"..."

Uno de los considerandos de la citada resolución, señala que el proyecto demandaba una inversión total de 470 539 191,56 USD (incluido IVA), de los cuales 250 076 080,68 USD (incluido IVA), correspondían a la primera fase.

De acuerdo a los pliegos que rigieron el proceso RE-EEI-EPA-021-2015, el presupuesto referencial para la Etapa I, se estableció en el orden de los 134 310 699,22 USD (sin incluir IVA).

El artículo 23 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, al referirse a los estudios, estipula que antes de iniciar un procedimiento precontractual,

Treinta y tres (13)

de acuerdo a la naturaleza de la contratación, la entidad deberá contar con los estudios y diseños completos, definitivos y actualizados, planos y cálculos, especificaciones técnicas, debidamente aprobados por las instancias correspondientes; además, señala las responsabilidades de la máxima autoridad de la entidad contratante y de los funcionarios que hubieren participado en la elaboración de los estudios, en la época en que éstos se contrataron y aprobaron, por la validez de sus resultados y por los eventuales perjuicios que pudieran ocasionarse en su posterior aplicación.


De la documentación entregada al equipo de control, mediante oficio EPA-GAJ.5-2016-00219-0 de 30 de mayo de 2016, se evidencia lo siguiente:

- En las especificaciones técnicas y el presupuesto referencial de los rubros que forman parte del contrato, no se indica la fecha de actualización, revisión y aprobaciones respectivas.
- En cuanto a los planos, se observa que éstos no llevan la firma de responsabilidad de los diseñadores, ni de quienes los aprobaron por parte de las instancias correspondientes; más aún, entre los planos que constan en archivos digitales, existen planos que datan del 2013, otros llevan membretes de CEDEX y/o CEDEGE (ya desaparecida) o simplemente no se indican fechas ni firmas de responsabilidad.
- La descripción de algunos rubros que constan en el anexo 2 del presupuesto, que forman parte integrante del contrato, no guardan relación con la denominación de la especificación técnica, como, por ejemplo, en los siguientes casos:

Rubro	La Especificación Técnica dice:	La Tabla de cantidades señala:
500442	Perfiles metálicos para cubierta	Perfiles metálicos para estructuras
500447	Riostras de hormigón simple f'c 240 Kg/cm ²	Riostras de hormigón simple f'c 420 Kg/cm ²
500449	Contrapiso de hormigón simple f'c 240 Kg/cm ²	Contrapiso de hormigón simple f'c 240 Kg/cm ² E=0.08 m
501154	No consta	Consta la denominación Trazado y replanteo

Mediante oficio 013-EEI-PHASE de 3 de junio de 2016, dirigido al Gerente General de la EPA EP, el equipo de control solicitó aclaraciones relacionadas a la actualización de los estudios y presupuesto referencial.

Con oficio EPA-GG.2-2016-00453-O de 5 de julio de 2016, el Gerente General de la Empresa Pública del Agua EPA EP, contestó al requerimiento efectuado por el equipo de control con oficio 013-EEI-PHASE de 3 de junio de 2016, sobre las actualizaciones

Treinta y cuatro 

de los estudios, manifestando que se adjunta un CD que contiene los planos de actualización técnica de la documentación, además, que un especialista de la Gerencia de Gestión de Proyectos, mediante memorando EPA-SCIRB.8-2015-00023-M de 10 de septiembre de 2015 remitió el presupuesto referencial actualizado al 7 de septiembre de 2015.

Mediante oficio MAE-SUIS-RA-DPASE-2015-001926 de 30 de abril de 2015, el Director Provincial de Santa Elena, emitió pronunciamiento favorable al Estudio de Impacto Ambiental y Plan de Manejo Ambiental, del proyecto *"Rehabilitación y Ampliación del sistema del plan hidráulico acueducto Santa Elena"*.

Con oficio EPA-GGP.8-2015-00170-O de 26 de agosto de 2015, el Gerente General de la Empresa Pública del Agua EPA EP, solicitó la emisión de la licencia ambiental para el indicado proyecto.

Mediante oficio MAE-DPASE-2015-1676 de 14 de septiembre de 2015, el Director Provincial del Ambiente de Santa Elena, dio a conocer al Gerente General de la EPA EP, la Resolución 024 de 10 de septiembre de 2015, en la que aprueba el Estudio de Impacto Ambiental y Plan de Manejo Ambiental y otorga la Licencia Ambiental al proyecto *"REHABILITACIÓN Y AMPLIACIÓN DEL SISTEMA DEL PLAN HIDRÁULICO ACUEDUCTO SANTA ELENA (PHASE)"*.

El Estudio de Impacto Ambiental aprobado, contempla como área a investigar, desde la captación de agua en el río Daule hasta el embalse Chongón, en la provincia del Guayas, en este caso, en el área de influencia directa se consideró las siguientes actividades: Dragado en el sitio de captación de agua del río Daule, ampliación de estaciones de bombeo Daule y Chongón, ampliación de tubería de impulsión desde el sitio de captación hasta la obra de enlace en la toma Interagua, ampliación de la tubería de impulsión desde la estación Chongón hasta la obra de enlace (La Chimenea) e implementación de sifones del canal Daule - Túnel Cerro Azul, en los sectores Germania, El Lago, Secales, Nuevas Iguanas y Romano.

De los rubros que constan en la Tabla de cantidades del contrato suscrito con la empresa CWE, y los que se registran en el Plan de Manejo Ambiental, se evidencia:

treinta y cinco

Rubros del presupuesto del contrato	Rubros del PMA
Señalización y aislamiento temporal	Plan anual de riesgos y alternativas de prevención
Programa de manejo ambiental y disposición de materiales excedentes	Plan de prevención y mitigación de impactos
Programa de manejo y de conservación del área de influencia directa	Plan de manejo de desechos peligrosos, no peligrosos o comunes y especiales
Programa de monitoreo ambiental	Plan de comunicación, capacitación y educación ambiental
Programas sociales en la comunidad	Plan de relaciones comunitarias
Programa de seguridad en la fase de construcción	Plan de contingencias
Programa para el manejo de campamentos, oficinas, talleres y zonas de obra	Plan de salud y seguridad en el trabajo
Señalización vertical temporal	Programa de monitoreo y seguimiento
Señalética presa Chongón, canal Chongón-Cerrecita-Playas, Chongón Sube y Baja, Embalse y canal El Azúcar-Río Verde y canal San Vicente	Plan de abandono y entrega del área
	Plan de restauración, indemnización y compensación
	Programa de rehabilitación de áreas afectadas y protección de cuencas hidrográficas
2 660 239,39 USD (27 meses)	2 389 093,09 USD costo BIANUAL

De otra parte, el contrato suscrito para la construcción del proyecto PHASE, Etapa I, implica la construcción de las obras como: Campamento (bloque administrativo, bloque edificio archivo EPA EP); Trabajos generales (obras preliminares, caminos de acceso provisionales); Rehabilitación del canal Daule – Túnel Cerro Azul; Rehabilitación del canal Túnel Cerro Azul – Chongón; Rehabilitación en presa Chongón; Rehabilitación del canal Chongón – Playas; Presa del Azúcar; Rehabilitación del canal Azúcar – Río Verde; Estaciones de riego; Automatización y control; y, Ampliación estación de bombeo Chongón; Camino a estación de bombeo Chongón. Sin embargo, el Plan de Manejo Ambiental considera obras en: Tramo afectado por inestabilidad canal Cerrecita-Playas 22+000 – 23+000; Reposición de tubería existente riego secundario asbesto cemento; Mantenimiento estación de bombeo Daule; Mantenimiento estación de bombeo Chongón; Reparación definitiva del vertedero de la Presa San Vicente; Tubería presurizada riego Valle Javita; y, Señalética, lo que evidencia disparidad en el alcance del contrato en relación a las actividades contempladas en el Plan de Manejo Ambiental.

El artículo 20 de la Codificación de la Ley de Gestión Ambiental, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 418 de 10 de septiembre de 2004, dispone que para el inicio de toda actividad que suponga riesgo ambiental, se deberá contar con la licencia respectiva, otorgada por el Ministerio del ramo.

Con oficio EPA-GG.2-2016-00537-O de 1 de agosto de 2016, el Gerente General de la EPA EP, en respuesta a la comunicación de resultados provisionales emitida con oficio 19365-DAPyA de 14 de julio de 2016, manifiesta que mediante memorandos EPA-SCIRB.8-2015-00023-M de 23 de septiembre de 2015 y EPA-PTCSV-2015-0327A-M

Treinta y seis

de 4 de diciembre de 2015, el Especialista 2 de Gerencia de Proyectos entregó a la Gerencia de Gestión de Proyectos, el presupuesto referencial actualizado al 7 de septiembre de 2015, sin modificar el objeto principal del proyecto; y, las especificaciones técnicas actualizadas del proyecto PHASE, respectivamente.

En relación a los planos del proyecto, señala que mediante oficio EPA-GG.2-2016-00453-O de 5 de julio de 2016, fueron entregados en forma digital al equipo de control, y que fueron debidamente suscritos por el consultor y fiscalizador de las empresas contratadas para la actualización de los estudios del proyecto PHASE, y que sirvieron para el proceso de contratación.

Al respecto, cabe señalar que no se adjuntan los documentos que el Gerente General de la EPA EP hace mención en su respuesta de 1 de agosto de 2016. Los planos y especificaciones técnicas a las que hace referencia y que se consideraron para emitir el comentario no variaron.

Con posterioridad a la conferencia final, realizada el 26 de agosto de 2016, el Gerente General de la EPA EP, mediante comunicación de 7 de septiembre de 2016, manifiesta que con memorando EPA-SCIRB.8-2015-00023-M, de 23 de septiembre de 2015, el Especialista 2 de la Gerencia de Gestión de Proyectos, entregó el presupuesto referencial actualizado al 7 de septiembre de 2015, realizando ajustes de la mano de obra y los costos de los materiales, sin modificar el objeto principal del proyecto; y que, de igual manera las especificaciones técnicas actualizadas del proyecto PHASE, fueron entregadas con memorando EPA-PTCSV-2015-0327A-M, de 4 de diciembre de 2015 por el Subgerente del proyecto Trasvase Chongón San Vicente al Gerente de Gestión de Proyectos.

Indica, además, que los planos fueron debidamente suscritos por el consultor y fiscalizador de las empresas contratadas para la actualización de los estudios del proyecto PHASE, y que sirvieron para el proceso de contratación. Adjunta un DVD con las actualizaciones indicadas.

Al respecto, es necesario señalar que si bien de la información proporcionada, el presupuesto y las especificaciones técnicas se encontrarían actualizadas, los planos, cuya versión digital se han remitido, que sirvieron de base para tales actualizaciones datan de 2013, varios de ellos incluyen únicamente un sello de una consultora y rúbricas ilegibles, sin indicar los nombres de los diseñadores, y de quienes los

Treinta y siete

aprobaron; en este sentido el comentario se mantiene.

Conclusiones

El Gerente General de la EPA EP, incumplió el artículo 23 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, al disponer el inicio de un proceso sin contar con los estudios completos del proyecto a contratarse, así como tampoco, que las actualizaciones de los mismos dispongan de todas las firmas de responsabilidad de los diseñadores, de los profesionales que los actualizaron, así como de las personas que aprobaron tales estudios, dando lugar a un grado de incertidumbre en el cumplimiento de costos, plazos y objetivos previstos del proyecto, más aún, si inicialmente el valor considerado por el Directorio de la EPA EP para la primera fase alcanzaba los 250 076 080,68 USD (incluyendo IVA), en tanto que el presupuesto referencial para la construcción de la Etapa I se estableció en 134 310 699,22 USD (sin incluir IVA).

Además, el Gerente General de la EPA EP, inobservó el artículo 20 de la Codificación de la Ley de Gestión Ambiental, al no contar con el Plan de Manejo Ambiental para los trabajos que se realizarían y que están determinados en el presupuesto del contrato suscrito con la empresa CWE, y la respectiva licencia ambiental, toda vez que el área en donde se realizó el Estudio de Impacto Ambiental, difiere en gran parte con el área en donde se realizarán las obras, omisión que significará que se desconozca los posibles riesgos y afectaciones ambientales en la ejecución del proyecto contratado.

Recomendación

El Gerente General de la EPA EP

6. Dispondrá al Gerente de Gestión de Proyectos y al Administrador del contrato de la construcción del proyecto PHASE, que para su ejecución dispongan de todos los documentos técnicos como: Diseños, planes de manejo ambiental, licencias ambientales específicas para el proyecto contratado, debidamente actualizados y con las respectivas firmas de responsabilidad de quienes efectuaron las actualizaciones, así como de quienes las aprobaron.

Treinta y ocho (38)

Los informes de las comisiones, técnica y de apoyo del proceso RE-EEI-EPA-021-2015 no permiten verificar los datos considerados y que determinaron que las ofertas presentadas cumplen o no cumplen con los requisitos exigidos en los pliegos

Los pliegos aprobados en Resolución EPA-EP-GG-156-2015 de 11 de diciembre de 2015, en el numeral 8, establecieron los parámetros para la evaluación y calificación de los requisitos mínimos de formación y experiencia del personal técnico propuesto por los oferentes.

El Acta de Calificación que recoge las actividades de evaluación y calificación practicadas, entre el 24 y el 28 de diciembre de 2015, por los miembros de la comisión técnica, así como de la comisión de apoyo, incorporaron cuadros relativos al análisis de los perfiles mínimos, así como de la experiencia de los profesionales propuestos para las diferentes especialidades. Esos cuadros no se encuentran respaldados con el detalle de los proyectos que se consideraron para sustentar la experiencia del personal técnico propuesto.

En el análisis de la experiencia de los profesionales propuestos en la oferta del adjudicatario, señalada por la Comisión Técnica, puede advertirse inconsistencias sobre la calificación, conforme el siguiente detalle:

Función	Requisito de los Pliegos	Oferta	Observación
Superintendente	Demostrar documentadamente experiencia como Superintendente, cargo similar o cargo de mayor jerarquía en proyectos de construcción y/o fiscalización de obras Hidráulicas, durante los últimos 15 años en un máximo de 3 proyectos, cuyos costos de construcción sumados o individualmente sean iguales o superiores al 100% del monto del presupuesto referencial de la convocatoria. El Presupuesto referencial fue de 134 310 699,22 USD.	Incluyó documentos que señalan que el profesional propuesto prestó sus servicios en calidad de Superintendente por un período de 5 meses en un proyecto cuyo monto fue 233 000 427,59 USD, y un plazo de 36 meses.	Se le acredita el total del monto ejecutado pese a que su participación fue del 13,89% del tiempo de ejecución del proyecto. No se pidió aclaraciones al oferente.

Tratada y uveve

Función	Requisito de los Pliegos	Oferta	Observación
Director Técnico de Obras Civiles	Demostrar documentadamente experiencia como Director Técnico de Obras Civiles, cargo similar o cargo de mayor jerarquía en proyectos de construcción y/o fiscalización de obras Hidráulicas, durante los últimos 15 años en un máximo de 3 proyectos, cuyos costos de construcción sumados o individualmente sean iguales o superiores al 100% del monto del presupuesto referencial de la convocatoria.	Incluyó documentos que señalan que el profesional propuesto prestó sus servicios en calidad de Subgerente por un periodo de 10 meses en un proyecto cuyo monto fue 242 168 300,54 USD, y un plazo de 36 meses.	Se le acredita el total del monto ejecutado pese a que su participación fue del 27,78% del tiempo de ejecución del proyecto. No se pidió aclaraciones al oferente.
Director Técnico de Fuerza, Control y Telecomunicaciones	Demostrar documentadamente experiencia como Director de Fuerza, Control y Telecomunicaciones, cargo similar o cargo de mayor jerarquía en proyectos de construcción y/o fiscalización de obras Hidráulicas, durante los últimos 15 años en un máximo de 3 proyectos.	Incluyó documentos que señalan que el profesional propuesto prestó sus servicios en calidad de Especialista de Fuerza y Control.	En la certificación no indica el periodo en que participó, además, primero manifiesta que laboró en calidad de especialista de fuerza y control y luego indica que el cargo desempeñado es de especialista del área mecánica. No se pidió aclaraciones al oferente.
Especialista en Estructuras	Demostrar documentadamente experiencia como Especialista Estructural o cargo similar en proyectos de construcción y/o fiscalización de obras Hidráulicas, durante los últimos 10 años en un máximo de 3 proyectos, cuyos costos de construcción sumados o individualmente sean iguales o superiores al 30% del monto del presupuesto referencial de la convocatoria.	Incluyó documentos que señalan que el profesional propuesto prestó sus servicios en calidad de Residente de Estructuras y Hormigones por un periodo de 26 meses	Se le acredita el total del monto ejecutado pese a que no se puede determinar el plazo del contrato en que documenta su experiencia, ya que en ningún certificado presentado lo indica. No se pidió aclaraciones al oferente.
Especialista en Geología y Geotécnica	Demostrar documentadamente experiencia como Especialista Estructural o cargo similar en proyectos de construcción y/o fiscalización de obras Hidráulicas, durante los últimos 10 años en un máximo de 3 proyectos, cuyos costos de construcción sumados o individualmente sean iguales o superiores al 30% del monto del presupuesto referencial de la convocatoria.	Incluyó documentos que señalan que el profesional propuesto prestó sus servicios en calidad de Especialista Geotécnico por un periodo de 28 meses.	Se le acredita el total del monto ejecutado pese a que no se puede determinar el plazo del contrato en que documenta su experiencia, ya que en ningún certificado presentado lo indica. No se pidió aclaraciones al oferente.

Cuarenta (40)

Función	Requisito de los Pliegos	Oferta	Observación
Jefe de Frente de Obras Civiles	Título de tercer nivel en Ingeniería Civil o áreas afines. Mínimo 8 años de graduado.	El certificado señala que se autoriza su graduación en la carrera Construcción industrial y civil.	No se señala que ha obtenido el título profesional o de tercer nivel como efectivamente en otros certificados de profesionales chinos claramente se indica. En estas condiciones el documento no certifica la graduación del profesional propuesto, consecuentemente, no podría acreditarse el tiempo mínimo de graduado de 8 años. No se pidió aclaraciones al oferente.

El numeral 1.13 *"Causas de rechazo"*, de la Sección 1 de las Condiciones Generales de los pliegos del proceso, establece como una de las causales:

"1.13.1 Si no cumpliera los requisitos exigidos en las condiciones generales y condiciones particulares que incluyen las especificaciones técnicas y los formularios de este pliego."

A continuación del Cuadro Comparativo No. 3 del numeral 8.4 *"Cuadros para la evaluación de las ofertas"*, de la Sección II de los pliegos que rigieron el proceso, consta:

"NOTA: Si una oferta no cumple con cualquiera de los requisitos solicitados en el numeral 8.2, será rechazada por el Contratante y por consiguiente su oferta económica (Sobre No. 2) no será evaluada..."

Formando parte del numeral 8.2, antes citado, en el punto 8.2.3, se incluyen los requisitos de perfil y experiencia del personal técnico.

Con oficio EPA-DF.7.1-2016-00083-O de 22 de julio de 2016, un miembro de la comisión de apoyo, en respuesta a la comunicación de resultados provisionales emitida con oficio 031-EEI-PHASE de 18 de julio de 2016, manifiesta que su participación fue únicamente en la revisión financiera del patrimonio y de las condiciones de apalancamiento de los oferentes, adjuntando el informe presentado de su trabajo realizado.

Con oficio EPA-GG.2-2016-00537-O de 1 de agosto de 2016, el Gerente General de la EPA EP, en contestación a la comunicación de resultados provisionales emitida con oficio 19365-DAPyA de 14 de julio de 2016; con oficios 010-GCA-2016, EPA-JTP.8.9-2016-00004-O, EPA-SPCIB.8.5-2016-00008-O de 26 de julio de 2016 y EPA-

Cuarenta y uno

SPTCSV.8.4-2016-0027-O de 28 de julio de 2016, en respuesta a las comunicaciones de resultados provisionales emitidos con oficios 024, 026, 025, 029 y 30-EEI- PHASE de 18 de julio de 2016, los miembros de las comisiones técnica y de apoyo, se pronuncian en términos similares, y en resumen manifiestan:

- Que en los pliegos no se determina metodología alguna para ponderar el tiempo de participación del personal propuesto, y por consiguiente no se contempla porcentajes de montos ejecutados en función del tiempo trabajado por los técnicos de las obras respectivas.
- Con respecto a la certificación del periodo de participación del Director de Fuerza, Control y Telecomunicaciones, admiten que en la certificación no especifica el tiempo de participación, pero por ser un certificado emitido por la entidad contratante, se pudo verificar que el personal referido sí participó durante el periodo indicado en el formulario presentado. Además, indican que las actividades que se realizan en el cargo de Director de Fuerza, Control y Telecomunicaciones y el área mecánica son similares.
- En el caso de los Especialistas en Estructuras; así como, en Geología y Geotecnia, manifiestan que los certificados fueron emitidos por la entidad contratante (EPA EP), y señalan que la experiencia de los especialistas propuestos está dentro de lo requerido.
- Indican que el certificado emitido para respaldar el título profesional y años de graduado para Jefe de Frente de Obras Civiles, fue emitido por la entidad contratante (EPA EP), y que la comisión técnica verificó que el técnico propuesto posee el título de ingeniero civil, en virtud de que dicho técnico fue evaluado y aprobado como superintendente de obra para el proyecto Control de Inundaciones Naranjal; además, adjuntan copias de documentos del profesional propuesto que no formaron parte de la oferta y que corresponden a un proyecto diferente del PHASE Etapa I.

Al respecto, es necesario señalar lo siguiente:

- Efectivamente, los pliegos no establecieron una metodología para determinar el cumplimiento de los montos acreditados como experiencia del personal técnico en aquellos casos en los que la participación de los mismos no correspondía al total del tiempo y monto de los contratos; sin embargo, sin que se haya solicitado aclaraciones al oferente, los miembros de las comisiones técnica y de apoyo, consideraron como

cuarenta y dos

aceptables, experiencias en monto total de los contratos, pese a que la participación de los profesionales era parcial, hecho que constituye una inconsistencia.

- Con relación a la verificación de datos del personal técnico propuesto en los archivos de la entidad contratante (EPA EP), por parte de los miembros de las comisiones técnica y de apoyo, cabe señalar que no se empleó el procedimiento de la subsanación de errores previstos en los pliegos; además, ese procedimiento (verificación en archivos de la entidad) no consta reflejado en los informes emitidos por dichas comisiones, de manera que la información remitida en esta oportunidad, no modifica las condiciones en las que fue presentada la oferta del oferente que luego fue el adjudicatario del contrato de obra del proyecto PHASE.

Con posterioridad a la conferencia final, realizada el 26 de agosto de 2016, el Gerente General de la EPA EP, y un miembro de la comisión técnica, mediante comunicación de 7 de septiembre de 2016 y oficio EPA-JTP.8.9-2016-00004-O de esa misma fecha, respectivamente, se manifiestan en términos semejantes, a los presentados con ocasión de las comunicaciones de resultados provisionales, señalando además que para el caso del Jefe de Frente de Obras Civiles, de conformidad con el numeral 3.1.3 *"Contenido de la oferta"* de los pliegos, que en la parte pertinente indica, que la Empresa Pública del Agua se reserva el derecho, en cualquier fase, incluso luego de la adjudicación del contrato, confirmar la veracidad de la información consignada en las ofertas, procedió en ese aspecto y anexan copia del título del profesional indicado.

Por su parte, tres miembros de la comisión de apoyo, mediante oficios EPA-SPCIB.8.5-2016-0009-O, EPA-SPTCSV.8.4-2016-0036-O, de 7 y 9 de septiembre de 2016, respectivamente, así como uno de los miembros de la Comisión Técnica, con oficio EPA-JTP.8.9-2016-00006-O de 7 de septiembre de 2016, se manifiestan en términos semejantes a los que se analizan con oportunidad de las comunicaciones de resultados provisionales, añadiendo que, por cuanto en la oferta existía información y documentación que fue generada por la Empresa Pública del Agua, consideraron que era inadecuado solicitar una aclaración de los datos del personal propuesto, dado que esta aclaración tendría que ser generada nuevamente por la Empresa que emitió los certificados, por lo tanto se podía verificar dentro de la información perteneciente a la misma, tal cual se lo realizó. Finalmente, los miembros de la comisión de apoyo hacen referencia al artículo 19 de RGLOSNC, en el sentido de que sus recomendaciones deben ser utilizadas por la Comisión Técnica, sin que ellas sean asumidas como

Cuarenta y tres

decisorias.

Sobre lo manifestado por los servidores antes mencionados, es importante señalar que en la evaluación de las hojas de vida de los profesionales propuestos para los casos que se analizan, consideraron como adecuadas las experiencias de personas cuya participación en determinado proyecto no era por el tiempo completo del mismo sino de manera circunstancial, hecho que no fue solicitado como aclaración al oferente. De otra parte, la utilización de información interna por parte de la entidad convocante no se evidencia en el contenido de las actas de las comisiones de apoyo y técnica. Por tales razones, el comentario se mantiene.


Conclusión

Los miembros de la comisión de apoyo, así como los de la comisión técnica que actuaron dentro del proceso RE-EEI-EPA-021-2015, inobservaron el numeral 8 de los pliegos aprobados en Resolución EPA-EP-GG-156-2015 de 11 de diciembre de 2015, pues en la evaluación y calificación realizada a las hojas de vida de los profesionales propuestos, se evidencian falencias y errores en relación al cumplimiento de los requisitos exigidos en los pliegos que rigieron el proceso de régimen especial, relacionado a la experiencia acreditada del personal técnico propuesto. Por lo cual existe una distorsión en la evaluación de las propuestas.

Recomendación

El Gerente General de la EPA EP

7. Dispondrá a los miembros de las comisiones técnicas y de apoyo que intervengan en la evaluación de ofertas para la contratación de obras y servicios de consultoría, se rijan a lo determinado en los respectivos pliegos; y que si, en la evaluación encontraren errores de forma que no impliquen modificación alguna al contenido sustancial de las ofertas tales como errores tipográficos, de foliado, sumilla o certificación de documentos, procedan con la convalidación de errores, de manera que pueda integrarse a las propuestas documentos adicionales que no modifiquen el objeto de la oferta, a fin de subsanar omisiones sobre la capacidad legal, técnica o económica.

cuarenta y cuatro 

En el contrato RE-EEI-EPA-021-2015, existe inconsistencia en cuanto a la entrega de anticipos y no incorpora la(s) fórmula(s) polinómica(s) y cuadrilla(s) tipo representativa(s) de la obra, específica(s) para efectuar los reajustes de precios

El Gerente General de la EPA EP, mediante Resolución EPA-EP-GG-169-2015 de 29 de diciembre de 2015, resolvió:

"...Art.1.- Acoger el Informe de Calificación de la Oferta de 28 de diciembre de 2015, realizado por la Comisión Técnica del Proceso...- Art.2.- Adjudicar a la empresa CHINA INTERNATIONAL WATER & ELECTRIC CORP. CWE., el contrato para la ejecución del Proyecto "INTERVENCIÓN, AMPLIACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DEL PLAN HIDRÁULICO ACUEDUCTO SANTA ELENA-PHASE, ETAPA I" por un valor de \$ \$112.547.650,97... más IVA, y un plazo para la construcción y prueba de la totalidad de las obras contratadas es (Sic) de veintisiete (27) meses contados a partir de la fecha en que se dé la orden de inicio de las obras;...- Art.3.- Disponer al adjudicatario presentar las garantías de acuerdo a lo establecido en los Pliegos del Proceso.- Art. 4.- Disponer a la Gerencia de Asesoría Jurídica, notifique a la empresa... así como realizar los trámites administrativos correspondientes, inclusive la elaboración del respectivo contrato de acuerdo al modelo constante en los pliegos de este proceso y en los términos fijados en la presente Resolución..."

El 30 de diciembre de 2015, se suscribió el contrato RE-EEI-EPA-021-2015, y su protocolización data de 19 de febrero de 2015.

Anticipos

Los pliegos aprobados mediante Resolución EPA-EP-GG-156-2015 de 11 de diciembre de 2015, en el numeral 12, relacionado a la forma de pago, señala que se otorgará un anticipo equivalente al 40% del monto total del contrato.

En esa misma línea, el contrato suscrito el 30 de diciembre de 2015, en el literal a) del numeral 7.01 de la cláusula séptima, determina:

"...7.01.- El valor del contrato se cancelará de la siguiente manera. a) ANTICIPO Un anticipo equivalente al 40% del monto total del contrato..."

Sin embargo, en el numeral 9.01 de la cláusula novena del contrato suscrito el 30 de diciembre de 2015, relacionada al plazo del contrato, en su segundo párrafo consta:

*"...La orden de inicio se dará una vez otorgado el **primer anticipo** correspondiente al 15% del monto del contrato..."* (Lo resaltado pertenece al equipo de control)

Cuarenta y cinco

Fórmula(s) de reajuste y cuadrilla(s) tipo para reajuste de precios

La cláusula décima segunda del contrato, referente al reajuste de precios, en el numeral 12.01, incluye la fórmula polinómica general para reajuste de precios y no incluye cuadrilla tipo para la aplicación de dicha fórmula.

Las Normas de Control Interno para las Entidades, Organismos del Sector Público y de las Personas Jurídicas de Derecho Privado que dispongan de Recursos Públicos, señalan:

La 100-01, Control Interno, que será responsabilidad de cada institución del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos y tendrá como finalidad crear las condiciones para el ejercicio del control. Que el control interno es un proceso integral aplicado por la máxima autoridad, la dirección y el personal de cada entidad, que proporciona seguridad razonable para el logro de los objetivos institucionales y la protección de los recursos públicos; que constituyen componentes del control interno el ambiente de control, la evaluación de riesgos, las actividades de control, los sistemas de información y comunicación y el seguimiento. Señala que el control interno está orientado a cumplir con el ordenamiento jurídico, técnico y administrativo, promover eficiencia y eficacia de las operaciones de la entidad y garantizar la confiabilidad y oportunidad de la información, así como la adopción de medidas oportunas para corregir las deficiencias de control.

La 100-02, Objetivos del control interno, determina que para alcanzar la misión institucional, deberá contribuir al cumplimiento de los siguientes objetivos: Promover la eficiencia, eficacia y economía de las operaciones bajo principios éticos y de transparencia. Garantizar la confiabilidad, integridad y oportunidad de la información. Cumplir con las disposiciones legales y la normativa de la entidad para otorgar bienes y servicios públicos de calidad.

Con oficios EPA-GG.2-2016-00537-O y EPA-GAJ.5-2016-000279-O de 1 de agosto de 2016 y 22 de julio de 2016, el Gerente General y el Gerente de Asesoría Jurídica de la EPA EP, respectivamente, en respuesta a las comunicaciones de resultados provisionales emitidas con oficios 19365-DAPyA y 022-EEI-PHASE de 14 y 18 de julio, en resumen, se pronuncian en iguales términos, manifestando que la administración procederá a suscribir contratos modificatorios y complementarios conforme lo dispone la normativa pública.

Cuarenta y seis

Con posterioridad a la conferencia final, realizada el 26 de agosto de 2016, el Gerente General y el Gerente de Asesoría Jurídica de la EPA EP, mediante comunicaciones de 7 de septiembre de 2016, se manifiestan en términos similares, señalando que, respecto a la inconsistencia en el contrato de la entrega del anticipo y la no inclusión de la fórmula polinómica de reajuste de precios específica, la administración procederá a suscribir contratos modificatorios y complementarios conforme lo dispone la normativa pública, aspecto que confirma el contenido del comentario.


Conclusión

El Gerente de Asesoría Jurídica de la EPA EP, encargado de la elaboración del contrato RE-EEI-EPA-021-2015, resultante de la adjudicación efectuada por el Gerente General, mediante Resolución EPA-EP-GG-169-2015 de 29 de diciembre de 2015, incumplió las Normas de Control Interno 100-01 y 100-02 para las Entidades, Organismos del Sector Público y de las Personas Jurídicas de Derecho Privado que dispongan de Recursos Públicos, al no revisar las cláusulas contractuales, a fin de evitar la inconsistencia en la forma de pago del contrato, en lo relacionado al otorgamiento del anticipo, así como, omitió recabar e incorporar la(s) fórmula(s) polinómica(s) y cuadrilla(s) tipo para el reajuste de precios del contrato, aspectos que impactarán en la ejecución del contrato, en cuanto al valor real por entregarse en calidad de anticipo o anticipos, así como del inicio de la obra y cuantificación del plazo del contrato, como también, en la falta de disposición de las herramientas contractuales para el cálculo de los reajustes de precios.

Recomendación

El Gerente General de la EPA EP

8. Dispondrá al Gerente de Asesoría Jurídica inicie los procedimientos legales para corregir las inconsistencias detectadas en el contrato RE-EEI-EPA-021-2015 y que, para futuras ocasiones, previo a la suscripción de los contratos de obra y servicios de consultoría, efectúe un detenido análisis de las cláusulas contractuales a fin de evitar falencias y contradicciones entre sus disposiciones, así como, con los documentos que lo conforman.

cuarenta y siete 

Los pliegos aprobados para el proceso RE-EEI-EPA-021-2015 fueron incompletos, pues no incluyeron las condiciones generales y particulares del contrato de obra

En los pliegos aprobados mediante Resolución EPA-EP-GG-156-2015 de 11 de diciembre de 2015 se evidencia que no incluyeron las condiciones generales y condiciones particulares del contrato.

El artículo 27 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública determina que serán obligatorios los modelos y formatos de documentos precontractuales, y la documentación mínima requerida para la realización de un procedimiento precontractual y contractual, que serán elaborados y oficializados por el SERCOP (antes INCOP).

Por su parte, el artículo 28 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, estipula que los modelos y formatos obligatorios, serán expedidos por el Director Ejecutivo del INCOP (SERCOP) mediante resolución y serán publicados en el Portal de CompraspUBLICAS; y que, cada entidad contratante deberá completar los modelos obligatorios bajo su responsabilidad, pudiendo modificar y ajustarlos a las necesidades particulares de cada proceso de contratación, siempre que se cumpla con la Ley y el Reglamento General.

En el Portal de CompraspUBLICAS constan los modelos de pliegos para Régimen Especial para la contratación de obras entre entidades públicas, en los que incluyen las condiciones particulares del contrato y las condiciones generales del contrato para este tipo de procedimientos.

Con oficios EPA-GG.2-2016-00537-O y EPA-GAJ.5-2016-000279-O de 1 de agosto de 2016 y 22 de julio de 2016, el Gerente General y el Gerente de Asesoría Jurídica de la EPA EP, respectivamente, en respuesta a las comunicaciones de resultados provisionales emitidas con oficios 19365-DAPyA y 022-EEI-PHASE de 14 y 18 de julio, se pronuncian en iguales términos, manifestando que los modelos de pliegos y formatos de documentos precontractuales son elaborados y oficializados por el Servicio Nacional de Contratación Pública, a través del Portal de CompraspUBLICAS, de manera que la no inclusión de esas secciones, no implica que los pliegos fueron incompletos, ya que se encuentran publicados, y los invitados conocieron los pliegos antes de la presentación de las ofertas, tal es el caso que no se pronunciaron sobre

Cuarenta y ocho

este particular en la audiencia de preguntas.

Al respecto, lo manifestado por los servidores antes mencionados, ratifica el hecho de que en los pliegos específicos del proceso RE-EEI-EPA-021-2015, no constaron las condiciones generales y particulares del contrato de obra, pues la complementación de los pliegos con información de modelos publicados en el Portal de Compraspublicas, no está previsto en la legislación vigente.

Con posterioridad a la conferencia final, realizada el 26 de agosto de 2016, el Gerente General y el Gerente de Asesoría Jurídica de la EPA EP, mediante comunicaciones de 7 de septiembre de 2016, se manifiestan en términos similares a los que presentaron con ocasión de la comunicación de resultados provisionales, por lo que, sin que existan nuevos elementos de juicio, el comentario se mantiene.

Conclusión

El Gerente General de la EPA EP, inobservó el artículo 28 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en razón de que los pliegos que fueron aprobados en Resolución EPA-EP-GG-156-2015 de 11 de diciembre de 2015 no contienen las condiciones particulares y generales del contrato, pese a que los modelos de pliegos constantes en el Portal Compraspublicas, sí incluyen tales secciones, lo que determina que los invitados desconocieron los términos en los cuales se suscribiría el contrato resultante del proceso.

Recomendación

El Gerente General de la EPA EP

9. Dispondrá al Gerente de Asesoría Jurídica, que previo a la aprobación de los pliegos para la contratación de obras y servicios de consultoría, efectúe la revisión pertinente a fin de verificar que se encuentren completos.

En el Portal de Compraspublicas no se publica toda la información relevante de los procesos de contratación de la obra y fiscalización

La Resolución INCOP 053-2011 de 14 de octubre de 2011, detalla la documentación considerada como relevante que debe ser publicada en el Portal de Compraspublicas. De la información disponible en el indicado Portal, se evidencia que, hasta el 25 de

Cuarenta y nueve