



CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

AUDITORIA DE PROYECTOS Y AMBIENTAL DP AZUAY

DR2-DPA-APyA-0010-2016

CORPORACION AEROPORTUARIA DE CUENCA

INFORME GENERAL

Examen Especial de Ingeniería a los procedimientos de contratación, ejecución y fiscalización del rejuvenecimiento de la carpeta asfáltica de la pista del aeropuerto Mariscal La Mar de la ciudad de Cuenca, y al estudio integral de estabilidad de taludes en el extremo 23 de la pista, catastro total del sistema de drenaje aeroportuario y análisis técnico de la carpeta asfáltica en el área de movimiento, en la CORPORACIÓN AEROPORTUARIA DE CUENCA; por el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 27 de julio de 2016.

TIPO DE EXAMEN :

E EI

PERIODO DESDE : 2014/01/01

HASTA : 2016/07/27

CORPORACIÓN AEROPORTUARIA DE CUENCA

Examen especial de ingeniería a los procedimientos de contratación, ejecución y fiscalización del rejuvenecimiento de la carpeta asfáltica de la pista del aeropuerto Mariscal La Mar de la ciudad de Cuenca, y al estudio integral de estabilidad de taludes en el extremo 23 de la pista, catastro total del sistema de drenaje aeroportuario y análisis técnico de la carpeta asfáltica en el área de movimiento, por el período comprendido entre el uno de enero de dos mil catorce y el veinte y siete de julio de dos mil dieciséis

DELEGACIÓN PROVINCIAL DEL AZUAY

Cuenca – Ecuador

ÍNDICE

CONTENIDO	PÁGINAS
Carátula	
Relación de siglas y abreviaturas	
Índice	
Carta de presentación	1
Capítulo I	
INFORMACIÓN INTRODUCTORIA	
Motivo del examen	2
Objetivos del examen	2
Alcance del examen	3
Base legal	3
Estructura orgánica	4
Objetivos de la entidad	5
Monto de recursos examinados	6
Información del proyecto	7
Servidores relacionados	8
Capítulo II	
RESULTADOS DEL EXAMEN	
Seguimiento al cumplimiento de recomendaciones	9
Informe de Consultoría propuso una alternativa de corrección de la carpeta asfáltica que no estaba en función de los resultados de la evaluación técnica	9
Decisión de ejecución de proyecto sin el debido sustento	15
No se aplicaron multas por retraso en la ejecución del Contrato	21
Anticipo entregado a una persona distinta del contratista	26
Contrato se suscribió sin cumplir todos los requisitos previos	30
Anexos	
Anexo 1.- Nómina de los servidores relacionados	

RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

ABREVIATURAS	SIGNIFICADO
("):	Pulgadas
ACUDIR:	Agencia Cuencana para la Integración Regional
APyA:	Auditoría de Proyectos y Ambiental
Av.:	Avenida
CDC:	Procedimiento de contratación directa de consultoría
cm:	Centímetro(s)
CORPAC:	Corporación Aeroportuaria de Cuenca
COTO:	Procedimiento de contratación de obras mediante cotización
DPA:	Delegación Provincial del Azuay
DPyEI:	Dirección de Planificación y Evaluación Institucional
DR2:	Dirección Regional 2
(E):	Encargado
etc.:	Etcétera, y lo demás
FAA:	Administración Federal de Aviación de los Estados Unidos de América, por sus siglas en Inglés
Ing.:	Ingeniero
mm:	Milímetro(s)
No.:	Número
OACI:	Organización de Aviación Civil Internacional
S/N:	Sin número
TIR:	Tasa Interna de Retorno
USD:	Dólar de los Estados Unidos de América
VAN:	Valor Actual Neto



Cuenca, **23 DIC. 2016**

Señores
Director Ejecutivo y Miembros del Directorio
CORPORACIÓN AEROPORTUARIA DE CUENCA
Cuenca - Azuay

De mi consideración:

La Contraloría General del Estado, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, efectuó el Examen Especial de ingeniería a los procedimientos de contratación, ejecución y fiscalización del rejuvenecimiento de la carpeta asfáltica de la pista del aeropuerto Mariscal La Mar de la ciudad de Cuenca, y al estudio integral de estabilidad de taludes en el extremo 23 de la pista, catastro total del sistema de drenaje aeroportuario y análisis técnico de la carpeta asfáltica en el área de movimiento, en la CORPORACIÓN AEROPORTUARIA DE CUENCA, por el período comprendido entre el uno de enero de dos mil catorce y el veinte y siete de julio de dos mil dieciséis.

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

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

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

Atentamente,
Dios, Patria y Libertad,


Mgs. Mónica Patricia Flores Rodas
DELEGADA PROVINCIAL DEL AZUAY



CAPÍTULO I

INFORMACION INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial de ingeniería en la CORPORACIÓN AEROPORTUARIA DE CUENCA, se realizó con cargo a imprevistos del Plan Operativo de Control del año 2016 de Auditoría de Proyectos y Ambiental de la Delegación Provincial del Azuay, Dirección Regional 2 de la Contraloría General del Estado, en cumplimiento a la disposición del señor Subcontralor General del Estado, contenida en el memorando No. 1166-DPyEI-GISyE, de 22 de julio de 2016; y, en base a la orden de trabajo No. 0006-DR2-DPA-APyA-2016, de 26 de julio de 2016, emitido por la Delegada Provincial del Azuay, y su alcance, en el memorando 0118-DR2-APyA, de 21 de septiembre de 2016, de la Directora Regional 2.

Objetivos del examen

- Analizar el grado de cumplimiento de los aspectos técnicos y legales en los procesos de contratación;
- Evaluar el grado de cumplimiento de los aspectos técnicos, contractuales, legales en la ejecución de las obras;
- Evaluar el avance físico de las obras y el cumplimiento de plazos con respecto a los cronogramas de ejecución de obra;
- Analizar las cantidades de obra planilladas y pagadas con respecto a los rubros ejecutados, incluyendo los de reajuste de precios;
- Analizar los documentos de respaldo del control de calidad y el cumplimiento de las especificaciones técnicas;
- Analizar el cumplimiento de la administración de los contratos, la supervisión y la fiscalización;
- Analizar el cumplimiento de los estudios y diseños;
- Verificar el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por el ente de control.

Dosif

Alcance del examen

El examen especial de ingeniería a los procedimientos de contratación, ejecución y fiscalización del rejuvenecimiento de la carpeta asfáltica de la pista del aeropuerto Mariscal La Mar de la ciudad de Cuenca, y al estudio integral de estabilidad de taludes en el extremo 23 de la pista, catastro total del sistema de drenaje aeroportuario y análisis técnico de la carpeta asfáltica en el área de movimiento, en la CORPORACIÓN AEROPORTUARIA DE CUENCA, contempla el período comprendido entre el uno de enero de dos mil catorce y el veinte y siete de julio de dos mil dieciséis, cubriendo exclusivamente los siguientes contratos:

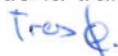
Tabla 1, Contratos analizados

No.	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	OBJETO	VALOR CONTRATADO (USD)	PLAZO días	ESTADO
1	2014-12-22	"CONTRATO PARA EL ESTUDIO INTEGRAL DE: ESTABILIDAD DE TALUDES EN EL EXTREMO 23 DE LA PUESTA, CATASTRO TOTAL DEL SISTEMA DE DRENAJE AEROPORTUARIO Y ANÁLISIS TÉCNICO DE LA CARPETA ASFÁLTICA EN EL ÁREA DE MOVIMIENTO DEL AEROPUERTO MARISCAL LA MAR DE LA CIUDAD DE CUENCA"	18 333,68	45	Recibido
2	2015-12-14	"CONTRATO DEL PROCESO No. COTO-CORPAC-001-2015 PARA EL "REJUVENECIMIENTO DE LA CARPETA ASFÁLTICA DE LA PISTA DEL AEROPUERTO MARISCAL LA MAR DE CUENCA""	424 007,81	60	* Recepción provisional
3	2015-12-15	"CONTRATO DEL PROCESO CDC-CORPAC-009-2015 PARA LA "FISCALIZACIÓN DEL REJUVENECIMIENTO DE LA CARPETA ASFÁLTICA DE LA PISTA DEL AEROPUERTO MARISCAL LA MAR DE CUENCA""	25 500,00	65	Recibido
3.1	2016-02-23	"CONTRATO COMPLEMENTARIO DEL PROCESO CDC-CORPAC-009-2015 PARA LA "FISCALIZACIÓN DEL REJUVENECIMIENTO DE LA CARPETA ASFÁLTICA DE LA PISTA DEL AEROPUERTO MARISCAL LA MAR DE CUENCA""	2 760,24	30	

*Nota: * hasta el 27 de julio de 2016, fecha de corte de la acción de control*

Base legal

Mediante el Decreto Ejecutivo 786, publicado en el Registro Oficial No. 145, de 15 de noviembre de 2005, el Presidente de la República autorizó a la Ilustre Municipalidad de Cuenca para que, a través de una corporación sin fines de lucro, asuma las actividades de la transformación, construcción, mejoramiento, administración y mantenimiento del

Tros 

Aeropuerto Mariscal La Mar de Cuenca y de sus instalaciones, en forma directa o delegándolas a empresas mixtas o privadas. En el mismo documento se dispuso que, el control técnico-operativo de las actividades aeroportuarias a desarrollar, estarían a cargo de la Dirección General de Aviación Civil, conforme a lo establecido en la Ley de Aviación Civil y el Código Aeronáutico.

El 12 de abril de 2006, mediante acta constitutiva en la que participaron el Alcalde de Cuenca, el Prefecto Provincial del Azuay, el Procurador Síndico Municipal, la Procuradora Síndica Provincial (E), el Presidente de la Asociación de Cámaras de la Producción del Azuay, y, el Director Ejecutivo de la Agencia Cuencana para la Integración Regional "ACUDIR", se creó la Corporación Aeroportuaria de Cuenca, para asumir la gestión del aeropuerto Mariscal La Mar de la ciudad de Cuenca bajo las disposiciones previstas en el citado Decreto Ejecutivo 786.

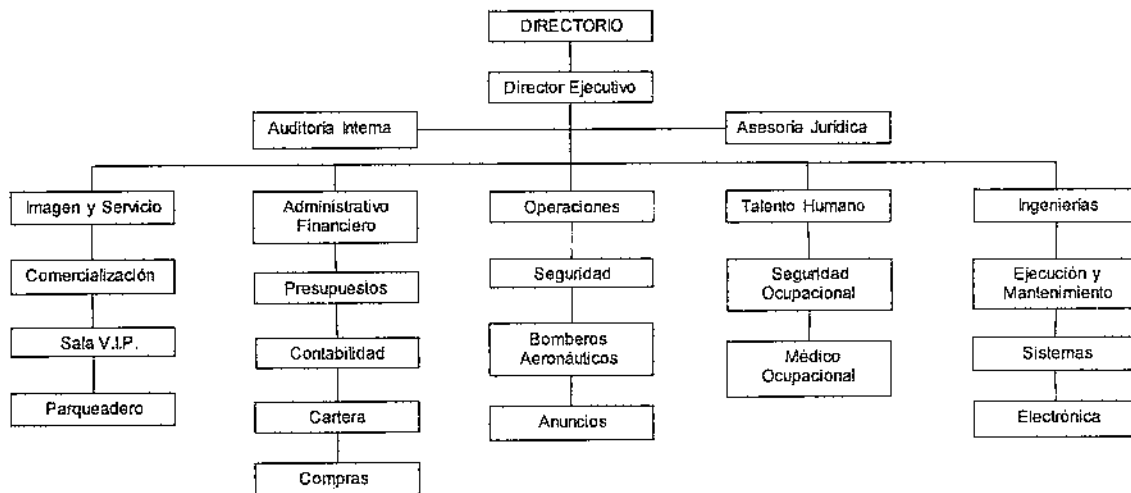
A efectos de la presente acción de control, fueron de interés las disposiciones previstas en la Ley de Aviación Civil, según la cual, las actividades de construcción, operación y mantenimiento de aeródromos y aeropuertos, están sometidas además de lo previsto en ella misma, a las disposiciones del Código Aeronáutico y de las regulaciones técnicas emitidas por la Organización de Aviación Civil Internacional OACI.

Por otra parte, para la organización interna de la Corporación Aeroportuaria de Cuenca, se cuenta con un Manual de Funciones, Descripción y Valoración de Puestos, en el que constan, además de otros aspectos, las atribuciones y responsabilidades de los servidores, según su cargo.

Estructura orgánica

Según información proporcionada al equipo de control, corresponde al esquema que consta a continuación:

Arrojo P.



Objetivos de la entidad

Los objetivos de la entidad relacionados con el alcance de la acción de control, son:

- Asumir y desarrollar la transformación, mejoramiento, administración y mantenimiento del Aeropuerto Mariscal La Mar de la ciudad de Cuenca, en forma directa y promoviendo la más amplia participación de los sectores sociales y de inversores, constructores y operadores privados, bajo las modalidades y condiciones previstas en la Ley y el Decreto Ejecutivo No. 786, publicado en el Registro Oficial No. 145, de 15 de noviembre de 2005;
- Asumir la coordinación, supervisión, seguimiento y evaluación de los procesos de delegación de los que trata el Decreto Ejecutivo de autorización;
- Promover el desarrollo de las potencialidades del Aeropuerto Mariscal La Mar, en cuanto a su infraestructura;
- Elaborar estudios e investigaciones, para el diseño e implementación de proyectos alternativos de infraestructura aeroportuaria;
- Asesorar y participar en la implementación de proyectos de desarrollo articulados sobre la base de la gestión aeroportuaria.

Cinco

FUENTE: Art. 4 de la Codificación de Estatutos de la Corporación Aeroportuaria de Cuenca, aprobados mediante Acuerdo 07-0147, de 18 de junio de 2007, de la Subsecretaría Regional del Ministerio de Industrias y Competitividad –MIC– del Austro.

Monto de recursos examinados

El monto de los recursos examinados alcanza el valor de 470 540,88 USD, como se indica a continuación en forma resumida:


Tabla 2, Recursos examinados

No.	OBJETO	VALOR CONTRATADO (USD)	VALORES PLANILLADOS (USD)		
			OBRA / SERVICIO	REAJUSTES DE PRECIOS	TOTAL
1	"CONTRATO PARA EL ESTUDIO INTEGRAL DE: ESTABILIDAD DE TALUDES EN EL EXTREMO 23 DE LA PIESTA, CATASTRO TOTAL DEL SISTEMA DE DRENAJE AEROPORTUARIO Y ANÁLISIS TÉCNICO DE LA CARPETA ASFÁLTICA EN EL ÁREA DE MOVIMIENTO DEL AEROPUERTO MARISCAL LA MAR DE LA CIUDAD DE CUENCA"	18 333,68	18 333,68	0,00	18 333,68
2	"CONTRATO DEL PROCESO No. COTO-CORPAC-001-2015 PARA EL "REJUVENECIMIENTO DE LA CARPETA ASFÁLTICA DE LA PISTA DEL AEROPUERTO MARISCAL LA MAR DE CUENCA""	424 007,81	423 946,96	0,00	423 946,96
3	"CONTRATO DEL PROCESO CDC-CORPAC-009-2015 PARA LA "FISCALIZACIÓN DEL REJUVENECIMIENTO DE LA CARPETA ASFÁLTICA DE LA PISTA DEL AEROPUERTO MARISCAL LA MAR DE CUENCA""	25 500,00	25 500,00	0,00	25 500,00
3.1	"CONTRATO COMPLEMENTARIO DEL PROCESO CDC-CORPAC-009-2015 PARA LA "FISCALIZACIÓN DEL REJUVENECIMIENTO DE LA CARPETA ASFÁLTICA DE LA PISTA DEL AEROPUERTO MARISCAL LA MAR DE CUENCA""	2 760,24	2 760,24	0,00	2 760,24

Financiamiento

Las actividades de la entidad se financiaron principalmente con recursos provenientes de las tasas aeroportuarias, arrendamiento de locales, prestación de servicios, renta de inversiones, y publicidad.

FUENTE: Información financiera correspondiente a los años 2015 y 2016.

Se es 

Información del proyecto

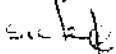
El estudio integral de estabilidad de taludes en el extremo 23 de la pista, catastro del sistema de drenaje, y, análisis técnico de la carpeta asfáltica en el área de movimiento del aeropuerto Mariscal La Mar de la ciudad de Cuenca, comprende un contrato de consultoría planteado por la entidad, a efecto de determinar las causas y posibles soluciones de un evento de deslizamiento ocurrido en el talud Nor-este de la Pista, que da a la intersección de la Av. España con la Hurtado de Mendoza, luego de un período de lluvias entre julio y agosto de 2012. Se incluyó también, el análisis a la pista de aterrizaje, que presentaba fisuras y evidencias de deterioro, y su posible relación con el sistema general de drenajes del aeropuerto.

Los productos que debía desarrollar el consultor incluían, de manera general, la realización de levantamientos topográficos, ensayos de laboratorio de materiales, ensayos indirectos no destructivos, y, un informe global con un detalle de costos de las posibles alternativas de solución a los problemas que se detecten.

Por su parte, el rejuvenecimiento de la carpeta asfáltica de la pista, se trata de la ejecución de los trabajos contemplados en una de las alternativas que propuso el consultor a cargo del estudio referido en los párrafos anteriores. Las principales actividades previstas en este contrato fueron: remoción de residuos de caucho en la superficie de la pista mediante lavado a presión; reparación de fisuras; bacheo de áreas menores; remoción mecánica hasta una profundidad de 2" mediante fresado, en las áreas mayores a las que corresponden al bacheo; colocación de una carpeta asfáltica en caliente, de 2" de espesor; aplicación de un producto rejuvenecedor de asfalto; y, pintura para señalización.

Fiscalización y Administración

Las labores de administración fueron realizadas por servidores de la entidad, en tanto que, la fiscalización a la ejecución del rejuvenecimiento de la carpeta asfáltica de la pista del aeropuerto, se delegó a un profesional externo mediante contrato.



Servidores relacionados

En el anexo No. 1, se encuentran los nombres, apellidos, cargo y período de gestión de los servidores relacionados con el examen.

☺ Ocho

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Seguimiento al cumplimiento de recomendaciones

No aplica, en razón de ser la primera acción de control que se realiza a los contratos y proyectos analizados.

Informe de Consultoría propuso una alternativa de corrección de la carpeta asfáltica que no estaba en función de los resultados de la evaluación técnica

En el informe final del contrato *"Estudio integral de: estabilidad de taludes en el extremo 23 de la pista, catastro total del sistema de drenaje aeroportuario y análisis técnico de la carpeta asfáltica en el área de movimiento del aeropuerto Mariscal La Mar de la ciudad de Cuenca"*; respecto de la carpeta asfáltica, la Consultora contratista indicó que el pavimento presentaba las siguientes fallas: ahueillamientos y deformaciones; fisuras y grietas no asociadas a las cargas impuestas; baches menores; desgaste superficial; daños puntuales con disgregación de áridos; peladura y desprendimiento superficial del mortero asfáltico; deformaciones de baja magnitud en el sentido transversal; y, dos zonas con daños pronunciados, entre las abscisas de la 0+490 a la 0+530, y, de la 1+420 a la 1+460.

Señaló además que, en general los problemas detectados eran de orden superficial, que afectaban a la capa de rodadura en una profundidad máxima de 2", atribuyendo estas fallas a deficiencias en el proceso constructivo, a la acción de factores climáticos a lo largo del tiempo como lluvias, cambios bruscos de temperatura y procesos químicos de la intemperie, y también, a la ausencia de mantenimiento y/o rehabilitación del pavimento.

En función de los resultados de pruebas realizadas a muestras de hormigón asfáltico extraídas del pavimento de la pista y de inspección visual; la Consultora contratista determinó que superficialmente, la carpeta asfáltica presentaba un exceso de porosidad, debido a la reducción de asfalto AC20 por los procesos normales del clima; encontró además reducción del contenido de finos por lavado ocasionado por el agua de lluvia; y

Nueve ϕ .

que, las propiedades de flujo, estabilidad y vacíos de la mezcla, se encontraban fuera de los parámetros establecidos.

Para atender los problemas señalados, la Consultora contratista presentó entre otras, la siguiente alternativa: remoción de los residuos de caucho adheridos a la pista mediante hidrolavado, bacheo asfáltico en caliente, desalojo de materiales, y, aplicación de un producto rejuvenecedor de asfalto.

A ello es de indicar que, los productos rejuvenecedores actúan sobre el hormigón asfáltico hasta una profundidad de 9 mm medidos desde la superficie, y su efecto primordial es el mejoramiento de las propiedades de viscosidad; conforme se desprende de documentos técnicos como el Advisory Circular 150/5370-10G, Ítem P-632 Bituminous Pavement Rejuvenation, de la Federal Aviation Administration FAA, el cual se consideró por parte de la CORPAC, como parte de las "especificaciones" de los trabajos recomendados, durante la etapa de ejecución. Ninguna acción propuso la Consultora a efecto de superar los problemas de contenido de asfalto, como tampoco, para mejorar las propiedades de estabilidad, flujo y vacíos de la mezcla de la carpeta, en la profundidad que identificó, de máximo 2".

Con lo señalado, la alternativa propuesta por la Consultora resulta no consecuente con los problemas y condiciones detectadas en la carpeta de la pista.

Por su parte, el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, literal a), "Control previo", dispone que los servidores de la institución analizarán las actividades institucionales propuestas, antes de su autorización o ejecución, respecto a su legalidad, veracidad, conveniencia, oportunidad, pertinencia y conformidad con los planes y presupuestos institucionales; y, en su literal b), "Control continuo", que inspeccionarán y constatarán la oportunidad, calidad y cantidad de obras, bienes y servicios que se recibieren o prestaren, de conformidad con la ley, los términos contractuales y las autorizaciones respectivas, de forma continua.

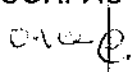
Además, el artículo 121 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública prevé que, el Administrador del contrato velará por el cabal y oportuno cumplimiento de todas las obligaciones derivadas del contrato; y, los números 100-01 "Control Interno" y 100-03 "Responsables del control interno" de las Normas de
Dietz.

Control Interno para las entidades, organismos del sector público y personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos, señalan como responsabilidad de todos los servidores, el ejercicio del control interno, orientado al cumplimiento del ordenamiento jurídico, técnico y administrativo.

Lo expresado conlleva a determinar que, la Consultora contratista no cumplió en debida forma el Alcance del estudio integral establecido en la Sección II de los Pliegos, y consecuentemente la Cláusula Cuarta de su contrato, denominada "Obligaciones de la consultora", al haber propuesto una medida correctiva para el pavimento de la pista, que no estaba en función de la evaluación técnica que elaboró, permitiendo que la entidad cuente entre sus opciones, una que no atendía los problemas de sus instalaciones.

El Administrador del contrato, al no realizar observaciones al informe del estudio presentado por la Consultora contratista, permitiendo que sea recibido en las condiciones indicadas, conteniendo una alternativa de medida correctiva que no se compadecía con los resultados de la evaluación técnica de la carpeta, desatendiendo la Cláusula Cuarta del contrato de consultoría, en concordancia al "Alcance" del estudio, de la Sección II de los Pliegos; no actuó de conformidad a la Constitución de la República del Ecuador, artículo 83.- Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: numeral 1, *"Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente"*, en relación con el artículo 226 ibídem: *"...las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley..."*, inobservando lo dispuesto en el artículo 12, literales a) y b) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, así como, el artículo 121 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, y, los números 100-01 *"Control Interno"* y 100-03 *"Responsables del control interno"*, de las Normas de Control Interno; e, incumpliendo lo previsto en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, artículo 77 *"Máximas autoridades, titulares y responsables"*, numeral 2 de *"Autoridades de las unidades administrativas y servidores"*, literal a).

Los hechos indicados fueron comunicados al Representante de la Consultora contratista y al Administrador del contrato, a través del oficio circular DR2-DPA-APyA-12-RP-CORPAC-2016, de 26 de octubre de 2016, recibiendo las siguientes respuestas:



- Comunicación S/N, de 7 de noviembre de 2016, del Representante de la Consultora contratista, en el cual, no dio respuesta a los motivos por los cuales propuso una alternativa que actuaba en los 9 mm superiores, cuando algunos de los problemas detectados, como las deficiencias en las propiedades de flujo, estabilidad y vacíos de la mezcla, tenían incidencia hasta una profundidad máxima de 2"; y,
- Oficio IEI-EEC-2016-002, de 7 de noviembre de 2016, del Administrador del contrato, en el cual, tampoco se refirió a los aspectos indicados.

Además, luego de la conferencia final, se recibieron las siguientes comunicaciones:

- S/N, de 16 de noviembre de 2016, del Representante de la Consultora contratista, objetando en lo que corresponde a este comentario, además de otros que quedan atendidos en el texto, en los siguientes aspectos:

Que el equipo de control no había considerado la integridad del estudio presentado, a su decir, desestimando los resultados de laboratorio contenidos en su anexo 4.3.1, y, las afirmaciones contenidas en el informe, relacionadas con el estado de las "capas subasfálticas", que presentaban un grado aceptable de resistencia y permeabilidad, habiendo sido estos aspectos, decisivos en la selección de las alternativas;

Que tampoco se habían considerado las conclusiones de un documento técnico elaborado por un Ingeniero perteneciente al Instituto del Asfalto de los Estados Unidos, presentado con motivo del evento denominado "Transportation Systems 2000 (TS2K) Workshop", desarrollado entre el 28 de febrero y el 3 de marzo de 2000, en San Antonio, Texas; el cual, había sido proporcionado al equipo de control y señalaba las siguientes reacciones beneficiosas de la aplicación de un producto rejuvenecedor: el aumento de los valores de penetración y disminución de la viscosidad del aglutinante en la parte superior del pavimento, prolongando su ciclo de vida; el sello contra la intrusión de aire y agua, retardando la oxidación, evitando el desprendimiento, y protegiendo el pavimento en

Doce

profundidad; y, el aumento de la durabilidad del aglomerante en la parte superior, mejorando el equilibrio de la relación entre asfaltenos y maltenos;

Que el documento técnico AC 150/5370-10G, de la Federal Aviation Administration FAA, no constituía una norma;

Que la alternativa propuesta se adaptaba a las condiciones detectadas en la carpeta, y, era una técnica de común aplicación en otros aeropuertos del mundo, citando a tres de ellos;

Que los daños considerados como críticos en el informe, que presentaban afecciones hasta una profundidad máxima de 2", se localizaban en las zonas correspondientes a las abscisas de la 0+490 a la 0+530 y de la 1+420 a la 1+460, para las cuales, recomendaron una intervención mediante bacheo mayor, en una profundidad de 4".

- Oficio IEI-EEC-2016-003, de 16 de noviembre de 2016, del Administrador del contrato de consultoría, indicando en lo principal que, actuó conforme a sus obligaciones, revisando que el estudio cuente con el debido sustento técnico basado en la evaluación, ya que, los problemas detectados eran coincidentes a los que históricamente se habían identificado, y que, las alternativas correctivas propuestas eran consecuentes con estos, por el efecto de la aplicación de los productos rejuvenecedores en el asfalto, citando los mismos que se detallaron en la respuesta de la Consultora.

Las respuestas no hacen mérito para modificar el comentario, por lo siguiente:

Según el informe de consultoría y sus anexos, las muestras de carpeta asfáltica para la realización de ensayos de laboratorio, se obtuvieron de al menos trece sitios distintos, con espesores por muestra que superaron los 9 mm medidos desde la superficie, y cuyos resultados dan cuenta que, la carpeta, hasta una profundidad máxima de 2", presentaba los problemas de disminución del contenido de asfalto AC20, y, valores de estabilidad, flujo y porosidad, fuera de los parámetros establecidos. De estas, tan solo una corresponde al tramo que presentaba daño severo, en la abscisa 0+510; por tanto, los resultados reflejan

T. A. P.

la condición de la carpeta de la pista en general y no como señalan las respuestas, únicamente de los tramos comprendidos entre las progresivas de la 0+490 a la 0+530, y, de la 1+420 a la 1+460; y se demuestra que, el análisis del equipo de control consideró el informe de la consultora de forma íntegra;

El comentario de auditoría en ningún caso contraria el documento técnico citado en la respuesta de la consultora; el efecto primordial de la aplicación de un producto rejuvenecedor sobre un pavimento asfáltico, es la disminución de la viscosidad del ligante asfáltico sobre los 9 mm superficiales, y es por esta razón que, los ensayos que se exigen previo a la aprobación, pagos y recepción de un proyecto de aplicación de rejuvenecedor, son aquellos que demuestren la reducción de la viscosidad en el asfalto, en los 9 mm superiores. Los demás efectos que se obtienen con la aplicación de un producto rejuvenecedor, como son: prolongación de la vida del ligante asfáltico, sello superficial, y, mejora en la adherencia superficial de los agregados; son una consecuencia del primero, así como, de los demás componentes del producto rejuvenecedor que actúan sobre la superficie sin penetrar, como el caso de la hulla bituminosa; pero que, tampoco consiguen mejorar las propiedades de estabilidad, flujo y contenido de asfalto, en el espesor en el que detectaron dichos problemas, hasta 2" como máximo;

El Advisory Circular 150/5370-10G, de la Federal Aviation Administration FAA, se citó en el comentario en calidad de documento técnico relacionado. No obstante es preciso indicar que, para determinados proyectos de mejora de aeropuertos en los Estados Unidos de América, financiados con recursos federales, dicho documento sí constituye una norma, tanto así, que en esa jerarquía se lo consideró por parte de los servidores de la CORPAC, para aprobar los trabajos de aplicación del producto rejuvenecedor, durante su etapa de ejecución;

En la presente acción de control, no se analizan las razones y circunstancias de la aplicación de productos rejuvenecedores en los demás aeropuertos del mundo, ni se está negando su posibilidad, para los casos que cuenten con las debidas justificaciones.

Ceballos

Conclusión

La Consultora contratista propuso una medida correctiva para la carpeta asfáltica de la pista del aeropuerto, que no estuvo en función de la evaluación técnica que realizó, desatendiendo el Alcance del estudio integral establecido en la Sección II de los Pliegos, e incumpliendo por ello la Cláusula Cuarta de su contrato, denominada "Obligaciones de la consultora", permitiendo que la entidad considere entre sus opciones, una que no atendía los problemas de sus instalaciones.

El Administrador del contrato actuante en el período comprendido entre el 22 de diciembre de 2014 y el 23 de febrero de 2015, no realizó observaciones al informe final presentado por la Consultora contratista, que no se atendía en debida forma al Alcance previsto para el estudio, permitiendo que una de las alternativas propuestas no sea consecuente con los resultados de la evaluación técnica de la carpeta, inobservando lo dispuesto en el artículo 12, literales a) y b) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, el artículo 121 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, y, los Números 100-01 "Control Interno" y 100-03 "Responsables del control interno" de las Normas de Control Interno.

Recomendación

El Director Ejecutivo dispondrá

1.- A los servidores que designe administradores de contratos de consultoría, controlar que las alternativas o propuestas de solución que presenten los consultores, sean consecuentes con sus diagnósticos, evaluaciones, o, condicionantes del proyecto.

Decisión de ejecución de proyecto sin el debido sustento

En el informe final del contrato "*Estudio integral de: estabilidad de taludes en el extremo 23 de la pista, catastro total del sistema de drenaje aeroportuario y análisis técnico de la carpeta asfáltica en el área de movimiento del aeropuerto Mariscal La Mar de la ciudad de Cuenca*", la Consultora contratista presentó las siguientes alternativas, para atender los problemas presentados en la carpeta asfáltica de la pista del aeropuerto:

Quince

1. Remoción de una capa de carpeta asfáltica de 5 cm de espesor mediante el uso de equipos de fresado, desalojo de materiales, y, colocación de una nueva carpeta asfáltica de 2" de espesor. Para ejecutar esta alternativa, señaló que se requería el cierre total de la pista al servicio por 18 días, y que, el costo estimado de los trabajos ascendía a 726 518,91 USD;
2. Remoción de los residuos de caucho adheridos a la pista mediante hidrolavado, bacheo asfáltico en caliente, desalojo de materiales, y, aplicación de un producto rejuvenecedor de asfalto, a un costo estimado de 353 163,99 USD, sin necesidad de interrumpir el servicio. Indicó además que, esta alternativa tenía un horizonte de durabilidad de 1,5 años; y,
3. Aplicar la alternativa 2, para luego de 1,5 años, colocar la carpeta asfáltica de 2" de espesor, sobre la superficie existente, sin necesidad de fresado, siendo la inversión prevista para esta alternativa, de 1 019 215,89 USD.

Respecto del período de diseño o tiempo vida útil adicional que otorgaría la aplicación de la carpeta de 2" a la pista, el Representante de la Consultora indicó al equipo de control que, al ser analizado en función del método de diseño de la FAA, era de 20 años; pero que, se preveía intervenciones periódicas en la capa superficial de la pista, para mantener adecuadas condiciones de servicio, cada 4 o 5 años, dependiendo de las condiciones ambientales y operativas del aeropuerto.

En el informe, la Consultora contratista recomendó que, previo a tomar una decisión sobre la alternativa a aplicar, la Contratante debía realizar un análisis económico – financiero, que permita determinar la opción más conveniente.

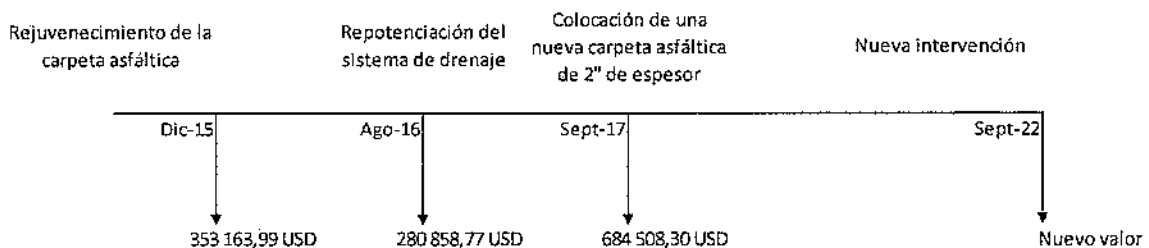
Por su parte, los servidores de la contratante: Director Ejecutivo, Director de Ingenierías (E), Ingeniero Civil encargado de Coordinador de Ejecución y Mantenimiento, e, Ingeniero Civil; en reunión llevada a cabo el 10 de junio de 2015, analizaron los aspectos relacionados con las posibles alternativas de intervención de la pista, en los siguientes términos:

- Que la alternativa No. 1 requería además de la inversión de los 726 518,91 USD por las actividades en ella previstas, la realización de trabajos de repotenciación en *Decisiones* ϕ .

el sistema de drenaje, cuyo monto, establecido en el mismo informe de Consultoría, era de 280 858,77 USD, con lo cual, el valor total de los trabajos ascendía a 1 007 377,68 USD, y, ameritaba el cierre del aeródromo por un lapso de 18 días, con la consecuente disminución de ingresos por dicho cierre;

- Que la alternativa 2 permitía la ejecución de obras en la pista y la repotenciación del sistema de drenaje, de forma conjunta, a un costo de 634 022,76 USD, o, por separado con una inversión de 353 163,99 USD para la aplicación del rejuvenecedor, y 280 252,77 USD para la repotenciación del drenaje; sin necesidad de cerrar el aeródromo. Señalaron que, al ejecutar el rejuvenecimiento y la repotenciación del drenaje por separado, permitían a la entidad proyectarse de mejor manera en los aspectos financieros y de planificación técnica;
- En cuanto a la opción identificada con el número 3, determinaron que no se trataba una tercera alternativa, sino que, las actividades en ella previstas eran una sucesión de las actividades previstas en la alternativa 2, quedando por ello subordinada a la decisión que se adopte respecto de las anteriores.

La conclusión a la que llegaron, fue de ejecutar la alternativa 2, y, luego de un año y medio de la recepción provisional de los trabajos de aplicación de rejuvenecedor, ejecutar las tareas de recapeo total de la pista, para lo cual y de forma previa, ejecutarían la repotenciación del sistema de drenaje, de conformidad con el siguiente esquema de intervenciones:



De lo manifestado puede indicarse que, el análisis de los servidores no es completo, por las siguientes razones:

Diego E. P.

- En el caso de la alternativa 1, de fresado y reposición de la carpeta en un espesor de 2" (5 cm); los trabajos de repotenciación del sistema de drenaje, podían ejecutarse de forma conjunta o también por separado, situación que no se consideró así;
- La decisión se tomó sin un análisis financiero objetivo, que demuestre cuál es la mejor alternativa a lo largo del tiempo hasta el final de su período de diseño.

Al respecto, el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, literal a), "*Control previo*", dispone que los servidores de la institución analizarán las actividades institucionales propuestas, antes de su autorización o ejecución, respecto a su legalidad, veracidad, conveniencia, oportunidad, pertinencia y conformidad con los planes y presupuestos institucionales.

Además, las Normas de Control Interno relacionadas con los estudios de pre-inversión de los proyectos de obra pública señalan que, estos deben estar respaldados por estudios realizados en etapas, entre ellas pre factibilidad y factibilidad, en los que se definan las variables más significativas que permitan determinar la alternativa óptima de implementación o construcción, a fin de canalizar adecuadamente los recursos; y, en el número 408-07, "*Evaluación financiera y socio-económica*", indican que, en cada etapa señalada de los estudios de pre inversión, deben realizarse evaluaciones financieras y socio-económicas, como un elemento esencial en la toma de decisiones sobre la ejecución, así como, el establecimiento de un orden de prelación de los mismos.

De lo manifestado se desprende que, la decisión que tomaron los servidores de la entidad respecto de la aplicación de un producto rejuvenecedor, se hizo prescindiendo de una evaluación financiera objetiva, que demuestre la mejor alternativa, afectando a la certeza en la conveniencia de las inversión de los recursos institucionales, por lo que, no actuaron de conformidad a la Constitución de la República del Ecuador, artículo 83.- Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: numeral 1, "*Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente*", en relación con el artículo 226 ibídem: "*...las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley...*", inobservando lo dispuesto el artículo 12, literal a)

Diegochoff.

de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, así como, los números 100-01 "Control Interno", 100-03 "Responsables del control interno", 403-01 "Supervisión" y 408-07 "Evaluación financiera y socio-económica" de las Normas de Control Interno; e, incumpliendo lo previsto en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, artículo 77 "Máximas autoridades, titulares y responsables", numeral 1 del "Titular de la entidad", literales a) y h), y, numeral 2 de "Autoridades de las unidades administrativas y servidores", literal a); según cada caso.

Los hechos indicados fueron comunicados a los servidores Director Ejecutivo, Director de Ingenierías (E), Ingeniero Civil encargado de Coordinador de Ejecución y Mantenimiento, e, Ingeniero Civil, a través del oficio circular DR2-DPA-APyA-14-RP-CORPAC-2016, de 26 de octubre de 2016.

En respuesta, se recibieron las siguientes comunicaciones: S/N, de 7 de noviembre de 2016, del Ingeniero Civil encargado de Coordinador de Ejecución y Mantenimiento; Oficio IEI-EEC-2016-002, de 7 de noviembre de 2016, del Director de Ingenierías (E); S/N, de 8 de noviembre de 2016, del Director Ejecutivo; y, Oficio EPIH-2016-001, de 8 de noviembre de 2016, del servidor Ingeniero Civil; señalando en lo atinente a este comentario y en lo principal que, la entidad no contaba con los recursos suficientes para la implementación de la alternativa No. 1, en cuyo caso, se habría requerido de un crédito externo que permita financiar su ejecución, y que, insistían en la necesidad de construcción conjunta del sistema de drenaje con el recapeo de la pista, caso contrario, la vida útil de la obra se vería afectada, exponiendo a la entidad a que incurra en costos mayores.

Además, luego de la conferencia final, se recibieron las siguientes respuestas: Comunicación S/N, de 16 de noviembre de 2016, del Director Ejecutivo; Oficio IEI-EEC-2016-003, de 16 de noviembre de 2016, del Director de Ingenierías (E); Comunicación S/N, de 15 de noviembre de 2016, del Ingeniero Civil encargado de Coordinador de Ejecución y Mantenimiento; y, Oficio EPIH-2016-002, de 16 de noviembre de 2016, del servidor Ingeniero Civil; señalando en lo principal que, la disposición contenida en la Norma de Control Interno 408-07, no exigía la aplicación de los indicadores en ella considerados: VAN, TIR, Costo Beneficio, o, Período de Retorno de la Inversión, de manera obligatoria y conjunta, sino que, dichos indicadores eran ejemplificadores y opcionales. Además, que el costo de implementación de cada una de las alternativas preparadas por la consultora, estaba ya definido en el correspondiente estudio; que la alternativa seleccionada no

Diccionario

implicaba el cierre de las operaciones del aeropuerto; que la industria aeroportuaria contribuye a la economía y beneficio de la sociedad; y que, en su momento y frente al presupuesto institucional, la alternativa que se eligió era la única opción viable, por cuanto presentaba un mayor beneficio frente a su costo, dando opción para que en los años subsiguientes se implementen las demás obras requeridas.

En cuanto a la ejecución de las obras de repotenciación del sistema de drenaje en un momento distinto del recapeo de la pista, está demostrado que es posible, bajo las consideraciones que aplicaron para la intervención que se comenta en el título "*Hecho Subsecuente*", y, del análisis que debían realizar previo a tomar la decisión, no presentaron uno que, en base a un indicador e incluyendo además de otros escenarios aquel que resulta de considerar los pagos de obligaciones provenientes del crédito externo referido por ellos para financiar la mencionada alternativa 1, demuestre cuál era la mejor opción para la entidad.

Con lo indicado, las respuestas no justifican lo observado.

Conclusión

Los servidores Director Ejecutivo actuante en el período entre el 25 de agosto de 2014 y el 29 de febrero de 2016, Director de Ingenierías (E) actuante en el período entre el 1 de enero de 2015 y el 27 de julio de 2016, Ingeniero Civil encargado de Coordinador de Ejecución y Mantenimiento actuante en el período entre el 5 de enero de 2015 y el 27 de julio de 2016, y, el Ingeniero Civil actuante en el período entre el 11 de marzo de 2015 y el 27 de julio de 2016; decidieron ejecutar la alternativa de aplicación de un producto rejuvenecedor en la pista del aeropuerto, prescindiendo de una evaluación financiera objetiva que demuestre ser la mejor alternativa, afectando a la certeza en la conveniencia de las inversión de los recursos institucionales, por lo que, inobservaron el artículo 12, literal a) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, así como, los números 100-01 "*Control Interno*", 100-03 "*Responsables del control interno*", y 408-07 "*Evaluación financiera y socio-económica*" de las Normas de Control Interno; y en el caso del Director Ejecutivo, además, el número 403-01 "*Supervisión*", de las mismas Normas de Control Interno.

Vente ϕ .

Hecho subsecuente

De forma posterior a la fecha de corte de la acción de control, 27 de julio de 2016, la entidad y el Contratista, de mutuo acuerdo decidieron extinguir parcialmente las obligaciones del *Contrato para el "Rejuvenecimiento de la carpeta asfáltica de la pista del aeropuerto Mariscal La Mar de Cuenca"*, en el estado en que se encontraba, contando con el acta de entrega recepción provisional, y, emprendió un procedimiento de contratación para la colocación de una carpeta asfáltica de 3" de espesor en la franja central de la pista, de 15 m de ancho, sin que se hayan ejecutado las obras requeridas para el sistema de drenaje.

Recomendación

Al Director Ejecutivo y los servidores que intervengan en las decisiones de ejecución de proyectos

2.- Previo a decidir sobre la ejecución de un proyecto, realizarán los análisis y evaluaciones financieras y socio-económicas que permitan determinar la alternativa óptima de implementación o construcción, a fin de canalizar adecuadamente los recursos institucionales.

No se aplicaron multas por retraso en la ejecución del Contrato

El 14 de diciembre de 2015, producto del proceso COTO-CORPAC-001-2015, se suscribió el *Contrato para el "Rejuvenecimiento de la carpeta asfáltica de la pista del aeropuerto Mariscal La Mar de Cuenca"*, para ejecutarlo en un plazo de 60 días contados a partir de la fecha de notificación de disponibilidad del anticipo, conforme a lo expresado en el numeral 7.1 de la Cláusula Séptima del contrato, denominada "*Plazo*", como también en las Condiciones Particulares de los Pliegos, en la Convocatoria, Sección I, y, en el numeral 3.4 de la Sección III.

El Administrador del contrato notificó que el anticipo se encuentra disponible, mediante oficio PR_RP-2015-001, de 16 de diciembre de 2015, con ello, el plazo para la ejecución del contrato culminaba el 14 de febrero de 2016; sin embargo, durante su desarrollo y debido a eventos imprevistos relacionados con los controles aduaneros en el puerto de origen a los productos que debían importarse para la ejecución de los trabajos, el

Venturo φ.

Contratista solicitó a la Contratante una ampliación de plazo, la cual, luego de los correspondientes análisis y siguiendo el procedimiento establecido en el numeral 4.2 de la Cláusula Cuarta de las Condiciones Generales de los Pliegos, se otorgó por 20 días adicionales, resultando que, la nueva fecha para la culminación de los trabajos era el 5 de marzo de 2016.


Según el libro de obra, así como, el informe que presentó el Fiscalizador, y, el acta de entrega recepción provisional, los trabajos concluyeron el 4 de marzo de 2016; no obstante, la culminación de los trabajos y la solicitud de entrega recepción de la obra, se notificó por parte del Superintendente de Obra del Contratista, mediante oficio CAC-C-010-2015, de 11 de marzo de 2016.

Cabe agregar que, la bitácora del puesto de control de ingreso al aeródromo denominado Garita 1, da cuenta que los trabajos en la pista continuaron en ejecución por parte del Contratista, entre el 5 y el 11 de marzo de 2016, ingresando para ello personal, equipos y materiales, para los cuales, se contó también con la presencia del personal de Fiscalización.

En virtud de lo manifestado, los trabajos se terminaron con 6 días de retraso, debiéndose aplicar una multa equivalente al 1/1000 del monto total del contrato, por cada día, según estipula la Cláusula Octava; multa esta que no se aplicó.

Al respecto, la Cláusula Quinta del contrato de Fiscalización, denominada "*Alcance de los trabajos*", prevé que, el Contratista fiscalizador debía ejecutar un correcto control y llenado del libro de obra; y, la Sección II de los Pliegos, bajo el título "*Metodología de trabajo*", establecen como obligación del Fiscalizador, realizar el seguimiento para el cumplimiento del Cronograma aprobado.

Así también, el artículo 54 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado dispone que, aquellos servidores a quienes corresponden las funciones de supervisión, control, calificación o dirección de la ejecución de los contratos, serán responsables de tomar todas las medidas necesarias para que sean ejecutadas con estricto cumplimiento de las estipulaciones contractuales, los programas, costos y plazos previstos; y, el artículo 121 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, "*Administrador del contrato*", establece que dicho servidor velará por el cabal y oportuno

Ventidos 

cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones derivadas del contrato, y, adoptará las acciones que sean necesarias para evitar retrasos injustificados e impondrá las multas y sanciones a que hubiere lugar. En caso de que el contrato sea de ejecución de obras y cuente con servicios de fiscalización, el Administrador velará porque ésta actúe de acuerdo a las especificaciones constantes en los pliegos o en el propio contrato.

Además, los literales a) y g) del número 408-17 de las Normas de Control Interno, denominada "*Administrador del contrato*", disponen que, dicho servidor debe velar y responsabilizarse porque la ejecución de la obra se realice de acuerdo a lo programado, así como, en el caso de fiscalizaciones contratadas, realizar una supervisión responsable sobre todas las labores.

Lo expuesto conlleva a determinar que, el Contratista a cargo de la obra incumplió el plazo prorrogado de ejecución, sin que le hayan aplicado las multas correspondientes, inobservando por ello la Cláusula Séptima de su contrato, denominada "*Plazo*"; y que, el Fiscalizador externo no realizó un correcto seguimiento al cronograma aprobado ni controló el debido llenado del libro de obra, permitiendo que el constructor retrase el cumplimiento de la obra sin alertar al Administrador del contrato, inobservando a su vez, la Cláusula Quinta del contrato de Fiscalización, denominada "*Alcance de los trabajos*", y el título "*Metodología de trabajo*", de la Sección II de las Condiciones Particulares de los Pliegos de Fiscalización.

Además, los administradores de los contratos de obra y de fiscalización, por omitir el cumplimiento de sus obligaciones, en el caso del primero, no imponer la multa que ameritaba el Contratista a cargo de la ejecución de la obra por el incumplimiento del plazo prorrogado del contrato, y el segundo, no supervisar que el Fiscalizador contratado realice los debidos controles al cronograma aprobado y llenado del libro de obra, permitiendo que no se haya cobrado la multa correspondiente; no actuaron de conformidad a la Constitución de la República del Ecuador, artículo 83.- Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: numeral 1, "*Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente*", en relación con el artículo 226 ibídem: "...*las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley...*", inobservando lo dispuesto en los artículos 12 literales a) y b), y 54

Ventanas J.

de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, el artículo 121 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, y, los números 100-01 "Control Interno", 100-03 "Responsables del control interno", y, 408-17 "Administrador del contrato", literales a) y g), de las Normas de Control Interno; e, incumpliendo lo previsto en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, artículo 77, numeral 2 de "Autoridades de las unidades administrativas y servidores", literal a).

Los hechos comentados fueron comunicados al Procurador Común del Contratista, al Fiscalizador, y, a los Administradores de contratos, mediante el oficio circular DR2-DPA-APyA-09-RP-CORPAC-2016, de 26 de octubre de 2016.

Las respuestas contenidas en: la Comunicación S/N, de 7 de noviembre de 2016, del Administrador del contrato de obra; el Oficio EPIH-2016-001, de 8 de noviembre de 2016, del Administrador del contrato de fiscalización; y, el Oficio CONSCOOP-2015-00126, de 9 de noviembre de 2016, del Fiscalizador; manifestando en lo atinente a este comentario que la obra se culminó el 4 de marzo de 2016, y que, las actividades desarrolladas por el contratista de forma posterior a dicha fecha, correspondieron a correcciones puntuales, así como, al retiro de maquinaria y materiales; no justifican la observación, debido a lo siguiente:

- Según el número 408-29 de las Normas de Control Interno, una vez terminadas las obras, el Contratista debía comunicar por escrito al jefe de fiscalización, la finalización de las obras a su cargo, para que proceda a su recepción, y que, esta comunicación formaliza la fecha de término de las obras. No obstante, dicha comunicación se emitió por parte del Superintendente de la contratista, al Fiscalizador, el 11 de marzo de 2016; y,
- Los defectos que se hubieren detectado durante las revisiones previas a la entrega recepción provisional, que no afectaban a la calidad de la obra ni la satisfacción institucional, podían corregirse hasta la entrega recepción definitiva, dejando constancia de dichas observaciones en la correspondiente Acta de entrega recepción provisional, conforme prevé la citada Norma de Control Interno 408-29.

Venturiano P.

La respuesta del Procurador Común de la Asociación contratista, contenida en la comunicación S/N, de 8 de noviembre de 2016, en la que presentó como argumentos principales a: la eficacia jurídica que amparaba al Acta de entrega recepción provisional, en cuyo texto se señalaba que la obra se había recibido a satisfacción por parte de la contratante y que la fecha de terminación de los trabajos había sido el 4 de marzo de 2016; y, su aseveración en relación a las actividades desarrolladas entre el 5 y el 11 de marzo de 2016, que dijo corresponder a trabajos de corrección de las observaciones detectadas durante un recorrido de verificación y constatación, así como, al retiro de materiales y equipos de las bodegas del aeródromo; tampoco justifica el hallazgo, por los mismos aspectos señalados para las otras respuestas.

Luego de la conferencia final, se recibieron las siguientes respuestas: Comunicación S/N, de 15 de noviembre de 2016, del Procurador Común de la Asociación contratista; Comunicación S/N, de 15 de noviembre de 2016, del Administrador del contrato de obra; y, Oficio EPIH-2016-002, de 16 de noviembre de 2016, del Administrador del contrato de fiscalización; en los cuales y en lo principal, se ratificaron en los aspectos señalados con motivo de los resultados provisionales, por lo que, tampoco hacen mérito para modificar el comentario.

Conclusiones

El Contratista a cargo de la obra, terminó los trabajos con un retraso de 6 días respecto del plazo prorrogado, inobservando por ello la Cláusula Séptima de su contrato, denominada "*Plazo*", sin que se le haya aplicado la multa correspondiente, que debía ser por la cantidad de 2 543,70 USD.

El Fiscalizador externo no realizó un correcto seguimiento al cronograma aprobado ni controló el debido llenado del libro de obra, inobservando la Cláusula Quinta del contrato de Fiscalización, denominada "*Alcance de los trabajos*", y el título "*Metodología de trabajo*", de la Sección II de los Pliegos, permitiendo que el Administrador del contrato no haya recibido alertas del incumplimiento de plazos por parte del constructor, y que no se aplique la multa correspondiente, por el valor de 2 543,70 USD.

Los administradores de los contratos de obra y de fiscalización actuantes en los períodos entre el 14 de diciembre de 2015 y el 27 de julio de 2016, y, entre el 10 de diciembre de

Ventura f.

2015 y el 6 de abril de 2016, en su orden, omitieron sus obligaciones de imponer la multa que ameritaba el Contratista a cargo de la ejecución de la obra por el incumplimiento del plazo prorrogado del contrato, y, supervisar que el Fiscalizador contratado realice los debidos control al cronograma aprobado y llenado del libro de obra; permitiendo que no se haya cobrado la multa correspondiente, por la cantidad de 2 543,70 USD, inobservando con ello lo dispuesto en el artículo 12, literales a) y b), y 54 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, el artículo 121 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, y, las Normas de Control Interno 100-01 "Control Interno", 100-03 "Responsables del control interno", y, 408-17 "Administrador del contrato", literales a) y g).

Recomendación

El Director Ejecutivo dispondrá

3.- A los servidores que designe administradores de contratos, adoptar las acciones que sean necesarias para evitar retrasos injustificados, o de ser el caso, imponer las multas y sanciones a que hubiere lugar, y, para los contratos que cuenten con fiscalización contratada, realizar una supervisión responsable de todas las labores.

Anticipo entregado a una persona distinta del contratista

En el contrato para el "Rejuvenecimiento de la carpeta asfáltica de la pista del aeropuerto Mariscal La Mar de Cuenca", proveniente del proceso COTO-CORPAC-001-2015; mediante oficio PR_RP-2015-001, de 16 de diciembre de 2015, el Administrador notificó al Procurador Común de la Asociación contratista, que el anticipo se encontraba disponible para su cobro, por un monto de 212 003,91 USD.

Sin embargo, el 16 de diciembre de 2015, mediante oficio 002/ST-DV/2015, de 16 de diciembre de 2015, un Apoderado Especial de una de las compañías integrantes de la Asociación contratista, solicitó al Director Ejecutivo que, el cheque del anticipo correspondiente al contrato COTO-CORPAC-001-2015, sea entregado a nombre de su representada. Dicha petición fue autorizada por el Director Ejecutivo, el 17 de diciembre de 2015, mediante nota inserta en el oficio de petición.

Ventura f.

El cheque correspondiente a dicho anticipo, por el monto de 212 003,91 USD, se emitió por parte de la Directora Administrativo Financiera y del Director Ejecutivo, con fecha 16 de diciembre de 2015, atendiendo la petición del referido Apoderado, que no era Procurador Común de la contratista, y, en favor de la mencionada persona jurídica, distinta de aquella que suscribió el contrato.

Al respecto, el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, literal a), "*Control previo*", dispone que los servidores de la institución analizarán las actividades institucionales propuestas, antes de su autorización o ejecución, respecto a su legalidad, veracidad, conveniencia, oportunidad, pertinencia y conformidad con los planes y presupuestos institucionales.

Además, según el "*Manual de Funciones Descripción, clasificación y valoración de puestos*", de la Corporación Aeroportuaria de Cuenca, son atribuciones y responsabilidades de la Directora Administrativo Financiera, entre otras las siguientes: coordinar la gestión económica y financiera, observando las disposiciones legales, normas técnicas y demás regulaciones vigentes; supervisar los procedimientos administrativos, financieros, contables, de tesorería, etc.; velar por el cumplimiento de las normas de control interno establecidas por la Contraloría General del Estado y demás normativas de carácter contable y gubernamental relacionadas con el ámbito de su gestión; vigilar que el trámite de pagos sea efectuado en base a los respaldos y justificativos legales, en todos los casos, previa autorización de la Dirección Ejecutiva; vigilar que el control previo sea efectuado en todas las transacciones financieras, validando su propiedad, legalidad y veracidad, de conformidad con el presupuesto, planes y programas, y, leyes.

En el caso del Director Ejecutivo, según el mismo Manual de Funciones, tiene entre sus funciones, las de dirigir la marcha administrativa de la entidad.

En virtud de lo manifestado, el Director Ejecutivo, por autorizar la entrega del anticipo del contrato para el "*Rejuvenecimiento de la carpeta asfáltica de la pista del aeropuerto Mariscal La Mar de Cuenca*", y suscribir el cheque correspondiente, en favor de una persona jurídica distinta de la contratista; así como, la Directora Administrativo Financiera, que atendió la autorización del Director Ejecutivo y suscribió conjuntamente el cheque correspondiente al anticipo del referido contrato, sin advertir que se trataba de una persona jurídica distinta del contratista; no actuaron de conformidad a la Constitución de la

Venturoso

República del Ecuador, artículo 83.- Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: numeral 1, *“Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente”*, en relación con el artículo 226 ibidem: *“...las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley...”*; inobservando lo dispuesto en el artículo 12, literal a) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; las Normas de Control Interno 100-01 *“Control Interno”*, 100-03 *“Responsables del control interno”*, y, 401-03 *“Supervisión”*; así como, las atribuciones previstas para sus puestos según el *“Manual de Funciones Descripción, clasificación y valoración de puestos”*; e, incumplieron lo que manda el artículo 77 de la mencionada Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado *“Máximas autoridades, titulares y responsables”*, numeral 1 del *“Titular de la entidad”*, literales a) y h), y, numeral 3 de *“Autoridades de la Unidad Financiera y servidores”*, literales a), c) y j); según cada caso.

Los hechos indicados fueron comunicados al Director Ejecutivo y a la Directora Administrativo Financiera, a través del oficio circular DR2-DPA-APyA-16-RP-CORPAC-2016, de 26 de octubre de 2016, recibiendo en respuesta el oficio ADFI-2016-0023, de 28 de octubre de 2016, de la Directora Administrativo Financiera, indicando que, autorizó la emisión del cheque en base a la autorización del Director Ejecutivo y de los documentos de designación del Apoderado Especial de la empresa que formaba parte de la Asociación contratista; así como, la Comunicación S/N, de 8 de noviembre de 2016, del Director Ejecutivo, indicando en lo central que, atendió el pedido del Apoderado Especial de uno de los integrantes del Consorcio contratista, en razón de la urgencia logística que requerían, para iniciar los trámites de importación de los productos que emplearía en la ejecución del contrato.

Estas respuestas no justifican el hecho de haber entregado el anticipo a una persona jurídica distinta de la Asociación contratista, y menos, cuando la petición que autorizó el Director Ejecutivo, fue interpuesta por una persona distinta de su Procurador Común.

Además, luego de la conferencia final se recibieron las siguientes respuestas:

Venturoso f


- Comunicación S/N, de 16 de noviembre de 2016, del Director Ejecutivo, agregando que, autorizó la entrega del anticipo en favor de la mencionada compañía, por tratarse de aquella que según la escritura de constitución de la Asociación, actuaba como Procurador Común, en la persona de su Gerente General, y que, el equipo de control estaba confundiendo entre el ciudadano que retiró físicamente el referido cheque de las oficinas de la contratante, con el beneficiario del anticipo;
- Oficio ADFI-2016-0024, de 16 de noviembre de 2016, de la Directora Administrativo Financiera, en similares a los del Director Ejecutivo.

Las respuestas no hacen mérito para modificar lo comentado, por lo siguiente:

- La escritura de constitución de la Asociación contratista, no indica como Procurador Común a ninguna de las integrantes de dicha Asociación; de manera explícita señala para esta dignidad, a una persona natural que no es aquella que interpuso la referida petición de entregar el anticipo; y,
- La observación del equipo de control, en ningún caso confunde la compañía a la que se entregó el anticipo, con la persona natural que retiró físicamente el cheque de las oficinas de la contratante.

Conclusión

El Director Ejecutivo actuante en el periodo comprendido entre el 25 de agosto de 2014 y el 29 de febrero de 2016, autorizó la entrega del anticipo del contrato para el "Rejuvenecimiento de la carpeta asfáltica de la pista del aeropuerto Mariscal La Mar de Cuenca", y suscribió el cheque correspondiente, permitiendo que sea entregado a una persona jurídica distinta de la contratista, inobservando por ello lo dispuesto en el artículo 12, literal a) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, las Normas de Control Interno 100-01 "Control Interno", 100-03 "Responsables del control interno", y, 401-03 "Supervisión", así como, las atribuciones previstas según el "Manual de Funciones Descripción, clasificación y valoración de puestos", de dirigir la marcha administrativa de la entidad.

Ventura 

La Directora Administrativo Financiera actuante en el período comprendido entre el 1 de enero de 2015 y el 27 de julio de 2016, atendió la autorización del Director Ejecutivo y suscribió el cheque correspondiente al anticipo, permitiendo que sea entregado a una persona jurídica distinta del contratista, inobservando por ello lo dispuesto en el artículo 12, literal a) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, las Normas de Control Interno 100-01 "Control Interno" y 100-03 "Responsables del control interno", así como, las atribuciones previstas para su puesto en los numerales 6, 7, 14, 15 y 16, según el "Manual de Funciones Descripción, clasificación y valoración de puestos".

Recomendación

Al Director Ejecutivo y a los servidores que intervengan en el proceso de entrega de anticipos y pago de obligaciones

4.- Autorizarán y procederán con los desembolsos en favor de los contratistas, una vez que se hayan cumplido los requisitos correspondientes.

Contrato se suscribió sin cumplir todos los requisitos previos

Según el artículo 69 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, "Suscripción de Contratos", para la suscripción del contrato será requisito previo la rendición de las garantías correspondientes.

Sin embargo, en el contrato "Estudio integral de: estabilidad de taludes en el extremo 23 de la pista, catastro total del sistema de drenaje aeroportuario y análisis técnico de la carpeta asfáltica en el área de movimiento del aeropuerto Mariscal La Mar de la ciudad de Cuenca", suscrito el 22 de diciembre de 2014, la póliza de garantía de Buen Uso del Anticipo No. 120634, se emitió por parte de la Aseguradora, el 23 de diciembre de 2014.

En esta virtud, una garantía emitida un día después de la firma del contrato, no es un documento previo a la suscripción, por lo que, el Jefe Jurídico y de Asuntos Corporativos, que elaboró el contrato y lo puso a disposición del Director Ejecutivo para su firma, así como, el Director Ejecutivo que lo firmó, sin que se hayan cumplido los requisitos previos; no actuaron de conformidad a la Constitución de la República del Ecuador, artículo 83.- Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio

treinta y cinco.

de otros previstos en la Constitución y la ley: numeral 1, *“Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente”*, en relación con el artículo 226 ibídem: *“...las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley...”*; inobservando lo dispuesto en los artículos 69 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, y, 12, literal a) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, las Normas de Control Interno 100-01 *“Control Interno”*, 100-03 *“Responsables del control interno”*, y, 401-03 *“Supervisión”*, e, incumpliendo lo previsto en el artículo 77 de la mencionada Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado *“Máximas autoridades, titulares y responsables”*, numeral 1 del *“Titular de la entidad”*, literales a) y h), y, numeral 2 de *“Autoridades de las unidades administrativas y servidores”*, literal a), según cada caso.

En el caso de la Consultora contratista, inobservó también el artículo 69 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, por firmar el contrato sin haber entregado las garantías que debía rendir de forma previa.

Los hechos indicados fueron comunicados al Representante de la Consultora contratista, al Director Ejecutivo, y, al Jefe Jurídico y de Asuntos Corporativos, a través del oficio circular DR2-DPA-APyA-15-RP-CORPAC-2016, de 26 de octubre de 2016.

En respuesta, se recibió la Comunicación S/N, de 7 de noviembre de 2016, del Representante de la Consultora contratista, indicando en lo principal que, estaba exento de entregar la garantía de fiel cumplimiento, debido al monto de su contrato, y que, entregó la garantía que respaldaba el buen uso del anticipo, previo a su recepción, atendiendo lo previsto en el artículo 75 de de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Se recibió también la Comunicación S/N, de 8 de noviembre de 2016, del Director Ejecutivo, manifestándose en similares términos a los de la comunicación del Representante de la Consultora.

Las respuestas no justifican la observación, de haber suscrito el contrato antes de que el contratista entregue las garantías que estaba obligado a rendir según las
treinta y uno φ.

disposiciones legales aplicables, que no hacen distinción alguna para los casos cuya cuantía no amerita la presentación de garantías de fiel cumplimiento.

Luego de la conferencia final, se recibieron las respuestas contenidas en las comunicaciones S/N, de 16 de noviembre de 2016, del Director Ejecutivo y del Representante de la Consultora contratista. En el primer caso, además de ratificar lo manifestado con motivo de los resultados provisionales, se refirió a las disposiciones legales y normativas relacionadas con la emisión de garantías por parte de las compañías aseguradoras, su período de vigencia y cobertura, así como, a ciertas particularidades que deben considerarse en los contratos que se rigen por leyes especiales; y, en el caso del segundo, indicando que la respuesta entregada a los resultados provisionales, no fue entendida por el equipo de control, motivo por el cual solicitaba su incorporación.

Estas respuestas no aportan argumentos adicionales a los ya analizados, por lo que, tampoco hacen mérito para modificar el comentario.

Conclusiones

El Jefe Jurídico y de Asuntos Corporativos actuante en el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 6 de enero de 2015, elaboró el contrato para el "*Estudio integral de: estabilidad de taludes en el extremo 23 de la pista, catastro total del sistema de drenaje aeroportuario y análisis técnico de la carpeta asfáltica en el área de movimiento del aeropuerto Mariscal La Mar de la ciudad de Cuenca*" y lo envió al Director Ejecutivo para su firma, cuando aún no contaba con la garantía de buen uso del anticipo, permitiendo la suscripción sin que se hayan cumplido los requisitos previos, inobservó lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, el artículo 12, literal a) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, y, las Normas de Control Interno 100-01 "*Control Interno*" y 100-03 "*Responsables del control interno*".

El Director Ejecutivo actuante en el período entre el 25 de agosto de 2014 y el 29 de febrero de 2016, suscribió el contrato referido, sin verificar que contaban con la garantía de buen uso del anticipo, permitiendo que la entidad se comprometa sin que se hayan cumplido los requisitos previos; inobservó lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, el artículo 12, literal a) de la Ley Orgánica de la

Trembo. yda p

Contraloría General del Estado, y, las Normas de Control Interno 100-01 "Control Interno", 100-03 "Responsables del control interno", y, 401-03 "Supervisión".

La Consultora contratista, no entregó la garantía de buen uso del anticipo, antes de la suscripción del contrato, contrayendo un compromiso que no cumplía los requisitos previos, inobservando lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Recomendación

El Director Ejecutivo dispondrá

5.- Al Abogado de la entidad, presentar los proyectos de contrato para su suscripción, luego de que se hayan cumplido los requisitos previos, incluyendo las garantías que deban entregarse por parte de los adjudicatarios.

treinta y tres φ.


Mgs. Mónica Patricia Flores Rodas
DELEGADA PROVINCIAL DEL AZUAY

