



# **Informe de Auditoría Interna EMPRESA ELÉCTRICA QUITO S.A.**

**Auditoría Número: AI-003-2019**

**EXAMEN ESPECIAL AL PROCESO PRECONTRACTUAL, CONTRACTUAL Y DE PAGO DE LOS SERVICIOS DE ARRENDAMIENTO DE VEHÍCULOS, SERVICIOS DE TRANSPORTE DE PERSONAL EN VARIAS MODALIDADES Y SERVICIO DE TAXIS, SUS CONTRATOS COMPLEMENTARIOS, CONVENIOS DE PAGO Y PROCESOS DECLARADOS DESIERTOS O CANCELADOS.**

**Período de Revisión: Noviembre/01/2011 – Marzo/31/2015**

## **Distribución del Informe de Auditoría**

Para:      Presidente de la Empresa Eléctrica Quito S.A.  
            Gerente General Empresa Eléctrica Quito S.A.

## ÍNDICE

<b>CAPÍTULO I</b> .....	<b>6</b>
<b>INFORMACIÓN INTRODUCTORIA</b> .....	<b>6</b>
1.1 MOTIVO DEL EXAMEN ESPECIAL .....	6
1.2 OBJETIVO DEL EXAMEN ESPECIAL.....	6
1.3 ALCANCE .....	6
1.4 MONTO DE LOS RECURSOS EXAMINADOS .....	7
1.5 BASE LEGAL E INFORMACIÓN ANALIZADA .....	7
1.6 ESTRUCTURA ORGÁNICA .....	8
1.7 FUNCIONARIOS PRINCIPALES RELACIONADOS.....	9
1.8 CONTRATISTAS RELACIONADOS CON LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE TRANSPORTE .....	9
<b>CAPÍTULO II</b> .....	<b>10</b>
<b>RESULTADOS DEL EXAMEN</b> .....	<b>10</b>
2.1 ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN DE TRANSPORTE DE PERSONAL MASIVO Y PUERTA A PUERTA.....	10
2.1.1 ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO PRECONTRACTUAL.....	11
2.1.1.1. Ausencia de un estudio técnico para la contratación de los servicios de transporte de personal e inexistencia de documentación de respaldo. ....	11
2.1.1.2. Los presupuestos referenciales de los procesos de contratación de los servicios de transporte de personal masivo estuvieron sobreestimados, ocasionando valores adjudicados y presuntamente pagados en exceso debido a la aplicación de diferentes procedimientos. ....	14
2.1.1.3. Falta de consistencia en la selección del código CPC para la contratación de un mismo tipo de servicio. ....	22
2.1.1.4. Incumplimiento del método de evaluación estipulado en los pliegos y de la normativa aplicable para estos temas.....	27
2.1.1.5. Se contrató el servicio de transporte de personal con personas jurídicas no autorizadas (federaciones) para brindar este servicio, incumpliendo la Ley Orgánica de Transporte Terrestre y Seguridad Vial.....	34
2.1.1.6. Servicios de transporte contratados con operadoras no autorizadas para prestar el tipo y modalidad de servicio para el que estaban autorizadas. ....	38
2.1.1.7. Servicios de transporte ofertados y adjudicados con vehículos de otras operadoras. ....	43
2.1.1.8. Las rutas de recorridos de personal establecidas en los pliegos no cumplieron lo estipulado en la ley respecto al ámbito de operación. ....	51
2.1.1.9. El oferente FENACOTRALI no disponía de la infraestructura requerida. ....	56
2.1.1.10. El proceso RES-EEQ-GAF005-2013 para la contratación de servicios de transporte de personal fue realizado mediante el procedimiento de régimen especial sin que corresponda aplicar este procedimiento. ....	59
2.1.2 ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO CONTRACTUAL.....	67

2.1.2.1.	Servicio prestado por FENACOTRALI con vehículos diferentes a los ofertados y contratados.....	67
2.1.2.2.	No se disponía de la garantía renovada de fiel cumplimiento del contrato SG-428-2013 y la garantía del contrato SG-259-2012 no ha sido devuelta.....	69
2.1.2.3.	No se elaboraron las Actas de Entrega Recepción Definitiva de los contratos SG-259-2012 y DCP-144-2013.....	72
2.1.3	ANÁLISIS DE CONTRATOS COMPLEMENTARIOS Y CONVENIOS DE PAGO.....	74
2.1.3.1.	El Contrato Complementario No. 1 suscrito con FENACOTRALI no cumple lo estipulado en la LOSNCP.....	77
2.1.3.2.	Contratos complementarios suscritos con FENACOTRALI y COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS no corresponden al objeto del contrato principal. ....	85
2.1.3.3.	En los contratos complementarios suscritos con FENACOTRALI se excedió el 35% permitido en la LOSNCP. ....	94
2.1.3.4.	Los precios unitarios aplicados a los contratos complementarios suscritos con FENACOTRALI y con la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, no correspondieron a los contratos principales, estuvieron sobreestimados y ocasionaron valores adjudicados en exceso.....	97
2.1.3.5.	En los contratos complementarios suscritos con FENACOTRALI, COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS Y COTRAFUR, no se exigió garantía de fiel cumplimiento de contrato.....	102
2.1.3.6.	Se realizaron Convenios de Pago con FENACOTRALI y con la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, por demoras en procesos de contratación.....	104
2.1.3.7.	Precios pagados en Convenios de Pago de la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, no contaron con el sustento respectivo y fueron muy altos ocasionando valores pagados en exceso.....	113
2.1.3.8.	Pago duplicado por el servicio de transporte institucional del personal en varias rutas.....	116
2.2	ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN DEL SERVICIO DE ARRENDAMIENTO DE VEHÍCULOS CON CHOFERES PARA VARIAS ÁREAS DE LA EMPRESA, OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO RURAL Y DEPARTAMENTO DE INSTALACIONES. ....	122
2.2.1.	ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO PRECONTRACTUAL .....	123
2.2.1.1.	Las empresas contratistas Sertuprerent y Express Rent a Car no presentaron las autorizaciones y documentos habilitantes para la prestación del servicio de arrendamiento de vehículos con chofer. ....	123
2.2.1.2.	La contratista Sertuprerent no presentó las pólizas de los seguros de vehículos con cobertura de responsabilidad civil por 20 000,00 USD para daños a terceros.....	126
2.2.1.3.	La contratista Express Rent a Car presentó las pólizas de los seguros de vehículos con cobertura de responsabilidad civil por valores inferiores a lo solicitado en los pliegos.....	129

2.2.1.4.	Procesos cancelados por errores en el número del clasificador central de productos (CPC).....	132
2.2.1.5.	En los procesos de contratación de servicio de transporte para grupos operativos con camionetas y jeeps se aplicaron procedimientos diferentes para determinar los presupuestos referenciales. ....	135
2.2.2.	ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO CONTRACTUAL.....	139
2.2.2.1.	En el Contrato Complementario No. 1 del contrato SG-249-2011, suscrito con la contratista Sertuprerent, no se solicitó la garantía de fiel cumplimiento .....	140
2.2.2.2.	Se suscribieron Convenios de Pago con las contratistas SERTUPRERENT Y EXPRESS RENT A CAR.....	141
2.2.3.	ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN Y EVIDENCIA CONTABLE .....	145
2.3	ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN DEL SERVICIO DE TAXIS.....	145
2.3.1.	Los análisis y estudios de la necesidad de la contratación del servicio de taxis para el personal de la EEQ no se encontraban debidamente sustentados. ....	145
2.3.2.	Demora en la suscripción del contrato DCP-144-2013 luego de la emisión de la Resolución de Adjudicación. ....	146
2.3.3.	Se continuaron renovando las garantías a pesar de que el contrato ya finalizó y no se realizó el Acta de Entrega Recepción Definitiva. ....	148
2.3.4.	El proceso COTBS-EEQ-GAF04-2012 se declaró desierto por no haber oferentes debido a la utilización de un Clasificador Central de Productos (CPC) equivocado. ....	149
<b>CAPÍTULO III .....</b>		<b>153</b>
<b>EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO .....</b>		<b>153</b>
3.1.	AMBIENTE DE CONTROL.....	153
3.1.1.	La estructura orgánica del área de Servicios Generales y Transportes no se encuentra actualizada. ....	153
3.1.2.	Alta rotación de jefaturas en la Dirección de Servicios Generales y Transportes en el período analizado. ....	154
3.2.	ACTIVIDADES DE CONTROL .....	156
3.2.1.	Para el desarrollo de las actividades relacionadas con el servicio de transporte no se cuenta con instructivos y procedimientos.....	156
3.2.2.	No existió separación de funciones incompatibles en el proceso de contratación de los servicios de transporte. ....	157
<b>RECOMENDACIONES GENERALES: .....</b>		<b>159</b>
Recomendación General 1 .....		159
Recomendación General 2 .....		159

## SIGLAS

<b>ANT</b>	Agencia Nacional de Tránsito.
<b>LOSNC</b>	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.
<b>LOTTTSV</b>	Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.
<b>PAC</b>	Plan Anual de Contratación.
<b>RGLOSNC</b>	Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.
<b>RGLOTTTSV</b>	Reglamento de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.
<b>SERCOP</b>	Servicio Nacional de Contratación Pública.



EMPRESA  
ELÉCTRICA  
QUITO S.A.

## **INFORME DE AUDITORÍA INTERNA**

### **EXAMEN ESPECIAL AL PROCESO PRECONTRACTUAL, CONTRACTUAL Y DE PAGO DE LOS SERVICIOS DE ARRENDAMIENTO DE VEHÍCULOS, SERVICIOS DE TRANSPORTE DE PERSONAL EN VARIAS MODALIDADES Y SERVICIO DE TAXIS, SUS CONTRATOS COMPLEMENTARIOS, CONVENIOS DE PAGO Y PROCESOS DECLARADOS DESIERTOS O CANCELADOS.**

Empresa Eléctrica Quito S.A.

Fecha de Emisión: Agosto/10/2019

Auditor Responsable: Ing. Nikolay Trujillo A.

Equipo de Auditoría: Dra. Marisol Arias  
Lcdo. Iván Sarango  
Ing. Ivonne Landeta

## **CAPÍTULO I**

### **INFORMACIÓN INTRODUCTORIA**

#### **1.1 MOTIVO DEL EXAMEN ESPECIAL**

El examen especial al proceso precontractual, contractual y de pago de los servicios de arrendamiento de vehículos, servicios de transporte de personal en varias modalidades y servicio de taxis, sus contratos complementarios, convenios de pago y procesos declarados desiertos o cancelados, se realizó en atención al pedido realizado por el Gerente General mediante memorando GG-0168 del 2 de abril de 2015 y en cumplimiento a la orden de trabajo O.T. – 005 - 2015 del 14 de abril de 2015, suscrita por el Auditor General de la Empresa Eléctrica Quito S.A. (“EEQSA”), dicho examen especial consta en el plan de auditoría interna para el año 2015, dentro de la categoría imprevistos.

#### **1.2 OBJETIVO DEL EXAMEN ESPECIAL**

El objetivo de este examen especial es verificar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y demás normativa vigente, aplicable al proceso precontractual, contractual y de pago de los servicios de arrendamiento de vehículos, servicios de transporte de personal en varias modalidades y servicio de taxis, sus contratos complementarios, convenios de pago y procesos declarados desiertos o cancelados.

#### **1.3 ALCANCE**

Este examen especial cubrió el análisis del proceso precontractual, contractual y de pago de los procesos de contratación y procesos declarados desiertos o cancelados que se detallan en el Anexo No. 1 “Detalle de Procesos de Contratación Auditados”, así como en el Anexo No.2

“Detalle de Contratos Complementarios y Convenios de pago”, realizados en el período comprendido entre el 1 de noviembre de 2011 y el 31 de marzo de 2015.

Se consideró como inicio del alcance de este examen especial el año 2011, por pedido del Gerente General, constante en Oficio No. EEQ-GG-2015-0314-0F del 2 de abril del 2015, en vista de que el origen de los convenios de pago se derivó de varios contratos suscritos desde el año 2011.

Este trabajo se inició el 14 de abril de 2015 y concluyó con la conferencia final de comunicación de resultados del borrador de informe el 5 de noviembre de 2018.

#### 1.4 MONTO DE LOS RECURSOS EXAMINADOS

El monto total de los recursos examinados fue de 10 255 813,31 USD, que corresponde al valor de los procesos de contratación auditados y al valor de los contratos complementarios y convenios de pago que se detallan en los Anexos No. 1 y No. 2, cuyo resumen es el siguiente:

Detalle	Valor en USD
Procesos de Contratación Auditados (Anexo No.1)	7 184 250,75
Contratos Complementarios y Convenios de pago (Anexo No.2)	3 071 562,56
<b>Total de Recursos Examinados</b>	<b>10 255 813,31</b>

#### 1.5 BASE LEGAL E INFORMACIÓN ANALIZADA

- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP).
- Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (RGLOSNCP).
- Resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP).
- Plan Anual de Contratación (PAC).
- Expedientes de los procesos de contratación.
- Ofertas presentadas por los oferentes.
- Expedientes de los contratos principales, contratos complementarios y convenios de pago suscritos con los contratistas del servicio de transporte.
- Boletines contables, órdenes de pago y órdenes de transferencia a los contratistas.
- Facturas presentadas por los contratistas.
- Actas de Entrega-Recepción Provisional y de Entrega Recepción Definitivas.
- Garantías de los contratos.
- Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (LOTTTSV).
- Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (RGLOTTTSV).
- Reglamento de Transporte comercial, escolar e institucional (Resoluciones Nos. 005-DIR-2012-ANT y 112-DIR-2014-ANT).
- Reglamento para el funcionamiento de las compañías de renta, arrendamiento o alquiler de vehículos (Resoluciones Nos. 015-DIR-2012-ANT, 055-DIR-2012-ANT, 085-DIR-2013-ANT).
- Reglamento para el transporte comercial de carga liviana y mixto del Ecuador (Resolución No. 032-DIR-2012-ANT).

- Reglamento de Taxi con servicio convencional y servicio ejecutivo (Resolución No. 006-B-DIR-2009-CNTTTSV).
- Instructivo para los procesos de contratación pública, vinculados a la prestación del servicio de transporte terrestre (Resolución No. 124-DIR-2013-ANT).
- Comunicaciones recibidas y enviadas de la Agencia Nacional de Tránsito.
- Permisos de Operación de las compañías operadoras de transporte contratadas.
- Habilitación operacional de los vehículos que prestaron el servicio.
- Procedimiento para la determinación de precios unitarios referenciales.
- Políticas Institucionales para la Valoración de Actividades Individuales.
- Reglamento de Normas Disciplinarias y funcionamiento del Comité de Justicia de la EEQ S.A.
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.
- Reglamento de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado.
- Ley Orgánica de Empresas Públicas
- Varios.

## 1.6 ESTRUCTURA ORGÁNICA

La estructura organizacional de la EEQ S.A., aprobada por el Directorio de la Empresa con Resolución 2011-04-D, del 14 de abril de 2011, es la que sigue:



La estructura orgánica de la Dirección de Servicios Generales y Transportes, igualmente aprobada según Resolución de Directorio No. 2011-014-D, del 14 de abril de 2011, es la siguiente:



## 1.7 FUNCIONARIOS PRINCIPALES RELACIONADOS

Ver Anexo No. 3.

## 1.8 CONTRATISTAS RELACIONADOS CON LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE TRANSPORTE

NOMBRE DEL CONTRATISTA	CONTRATO No.
SERTUPRENT	SG-249-2011/SG-250-2011 Contrato Complem. No. 1 Convenio de Pago SG-133-2014
EXPRESS RENT A CAR	DCP-49-2012 Convenio de Pago SG-134-2014
FENACOTRALI	SG-259-2012 Contrato Complement. No.1 Contrato Complement. No. 2 Convenios de Pago: SG-248-2013/SG-302-2013/SG-476-2013
COTRAFUR	DCP-333-2013
TRANSTURISNAL	DCP-334-2013
TRANSFURPLANT	DCP-363-2013/DCP-364-2013
COOP. TRANSP. PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS	SG-428-2013/SG-065-2015 Contrato Complem. No.1 Convenios de Pago: SG-399-2014/SG-049-2015/SG-064-2015/SG-130-2015/SG-158-2015/SG-325-2015
FEDOTAXIS	DCP-144-2013 Contrato Complem. No.1 Convenio de Pago SG-408-2014

## CAPÍTULO II

### RESULTADOS DEL EXAMEN

#### 2.1 ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN DE TRANSPORTE DE PERSONAL MASIVO Y PUERTA A PUERTA

##### **Antecedentes:**

Para el traslado de los trabajadores de la empresa desde sus domicilios hasta los sitios de trabajo y viceversa, la empresa realizó varios procesos de contratación en el período correspondiente al alcance de este examen especial, diferenciándolos en dos clases de servicio: transporte masivo y puerta a puerta. El transporte masivo es el traslado de los trabajadores por vías principales aledañas a sus domicilios hasta llegar a su destino, en rutas pre-establecidas; el transporte puerta a puerta, en cambio, se refiere al traslado de los trabajadores directamente desde sus domicilios hasta los lugares de trabajo, y lo utiliza principalmente el personal que labora en turnos.

Para contratar estas dos clases de servicio, la empresa realizó en el año 2012 el proceso LICBS-EEQ-GAF04-2012 en el que se definieron 96 rutas, de las cuales se adjudicaron 48 y se declararon desiertas las 48 rutas restantes, por lo que procedieron a realizar el proceso LICBS-EEQ-GAF01-2013 en el cual se aumentó 1 ruta, es decir se convocó para 49 rutas, de las cuáles se adjudicaron 17 rutas quedando por adjudicar 32, que fueron adjudicadas mediante el proceso RES-EEQ-GAF005-2013, incluidas 2 rutas adicionales. El detalle se presenta a continuación:

TIPO DE TRANSPORTE	LICBS-EEQ-GAF04-2012			LICBS-EEQ-GAF01-2013			RES-EEQ-GAF005-2013		
	RUTAS REQUE- RIDAS	ADJU- DICADAS	POR ADJU- DICAR	RUTAS REQUE- RIDAS	ADJU- DICADAS	POR ADJU- DICAR	RUTAS REQUE- RIDAS	ADJU- DICADAS	POR ADJU- DICAR
AUTOMOVILES	44	44	0	0	0	0	2	2	0
CAMIONETAS	4	4	0	0	0	0	0	0	0
BUSES	23	0	23	17	0	17	17	17	0
BUSETAS	0	0	0	6	1	5	5	5	0
FURGONETAS	25	0	25	26	16	10	10	10	0
<b>Totales</b>	<b>96</b>	<b>48</b>	<b>48</b>	<b>49</b>	<b>17</b>	<b>32</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>0</b>

En el proceso LICBS-EEQ-GAF04-2012, se adjudicaron las 48 rutas al proveedor FENACOTRALI mediante contrato SG-259-2012 del 22 de noviembre de 2012. En el proceso LICBS-EEQ-GAF01-2013, se adjudicó a COTRAFUR, TRANSTURISNAL Y TRANSFURPLANT mediante los contratos Nos. DCP-333-2013, DCP-334-2013, DCP-363-2013 y DCP-364-2013 del 23 y 29 de agosto de 2013; y en el proceso RES-EEQ-GAF005-2013 se adjudicó a la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, mediante contrato SG-428-2013 del 18 de noviembre de 2013.

El contrato SG-259-2012 suscrito con FENACOTRALI se terminó por mutuo acuerdo el 7 de noviembre de 2014, 54 días antes de su finalización, y posterior a éste se procedió a realizar el proceso LICBS-EEQ-GAF10-2014 para la contratación de 44 rutas de transporte puerta a puerta, que fue adjudicado a la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN

TAXIS ARTIGAS por un período de 2 años, mediante contrato SG-065-2015 el 23 de febrero de 2015.

## **2.1.1 ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO PRECONTRACTUAL.**

### **2.1.1.1. Ausencia de un estudio técnico para la contratación de los servicios de transporte de personal e inexistencia de documentación de respaldo.**

Para la contratación de los servicios de transporte de personal en los procesos LICBS-EEQ-GAF04-2012, LICBS-EEQ-GAF01-2013, RES-EEQ-GAF005-2013 y LICBS-EEQ-GAF10-2014, se evidenció que los Directores de Servicios Generales y Transporte que estuvieron en funciones desde el 1 de julio de 2011 hasta el 16 de abril de 2015 y los Jefes del Departamento de Servicios Generales, que estuvieron en funciones desde el 25 de junio de 2012 hasta el 30 de abril de 2015, según se detalla en el Anexo No. 3 Funcionarios Relacionados de este informe; no realizaron un estudio de la necesidad de esta contratación, ya que se basaron en los datos históricos de procesos anteriores, es decir no se realizó un estudio técnico ni la actualización integral de las rutas de recorrido a contratar; para cada contratación únicamente iban incrementando las rutas solicitadas o modificando el kilometraje de las rutas, tales son los siguientes casos: en el proceso LICBS-EEQ-GAF01-2013 se incrementaron 4 rutas y se eliminaron 3, además se modificó el kilometraje en 4 rutas; en el proceso RES-EEQ-GAF005-2013 se incrementaron 2 rutas de automóviles puerta a puerta; y en el proceso LICBS-EEQ-GAF10-2014 se incrementó el kilometraje de 5 rutas. Cabe señalar que no existen los documentos de sustento de estos cambios, por lo que no se pudo constatar los requerimientos de nuevas rutas ni la actualización de las mismas.

Para el proceso LICBS-EEQ-GAF04-2012, el Jefe del Departamento de Servicios Generales E. en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014 y el Director de Servicios y Transportes en funciones desde el 1 de julio de 2011 hasta el 30 de abril de 2013; enviaron al Director de Contratación Pública los pliegos para iniciar el proceso de contratación mediante Memorando No. SSGG 8-1113 del 8 de agosto de 2012, los cuales incluían el requerimiento de la contratación. Para el proceso LICBS-EEQ-GAF01-2013, el Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, envió los pliegos al Director de Contratación Pública mediante Memorando GAF 01 023 del 8 de enero de 2013. Para el proceso RES-EEQ-GAF005-2013, el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 25 de junio de 2012 hasta el 28 de febrero de 2014, envió al Director de Contratación Pública el requerimiento de la contratación mediante Memorando No. SSGG 07-931 del 22 de julio de 2013, y para el proceso LICBS-EEQ-GAF10-2014, el Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, incluyó los requerimientos de la contratación en el Formulario de Antecedentes para el inicio del proceso de contratación el 2 de diciembre de 2014.

Ante el requerimiento de esta información, el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. que ejerció ese cargo desde el 25 de junio de 2012 hasta el 28 de febrero de 2014 y fue Administrador de los contratos relacionados con algunos de estos procesos; nos informó verbalmente que toda la documentación se quedó en los archivos del Departamento de Servicios Generales, sin embargo no pudieron ubicarla, lo cual se ratifica en Memorando No. EEQ-DSG-2015-0315-ME del 4 de junio de 2015, suscrito por la Directora de Servicios Generales y Transporte, en cuya respuesta no entregó los documentos de respaldo de los incrementos y eliminación de rutas.

La LOSNCP en el art. 23 referente a necesidad de la contratación y estudios previos estipula que:

*Antes de iniciar un procedimiento precontractual 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 vinculados al Plan Anual de Contratación de la entidad. (p. 12).*

Así también en el Reglamento General de la LOSNCP en el art. 69 con respecto a la necesidad de la contratación y estudios previos estipula que: *“De acuerdo a la naturaleza de la contratación, será necesario disponer de todos los documentos técnicos que justifiquen dicha contratación...”* (p. 20).

El que no haya existido un estudio técnico de la necesidad de la contratación de transporte de personal ni la actualización de las rutas de recorrido a contratar, se debió a los insuficientes recursos humanos con que contaba el área para realizar estos estudios, incumpliendo con lo que determina la LOSNCP respecto a los requisitos previos al inicio de un proceso precontractual.

### **Opinión de los auditados:**

Mediante Oficios Nos. 2018.06.064.AI, 2018.06.067.A.I, 2018.06.074.A.I del 19 de junio de 2018 y Oficio No. 2018.06.086.A.I del 21 de junio de 2018, se dieron a conocer los resultados provisionales a los funcionarios del área requirente que actuaron en los procesos LICBS-EEQ-GAF04-2012, LICBS-EEQ-GAF01-2013, RES-EEQ-GAF005-2013 y LICBS-EEQ-GAF10-2014.

- El Director de Servicios Generales y Transporte quien desempeñó ese cargo desde el 1 de julio de 2011 hasta el 30 de abril de 2013 (Procesos LICBS-EEQ-GAF04-2012 y LICBS-EEQ-GAF01-2013), con Oficio s/n del 1 de julio de 2018, respecto a este tema, indicó que:

*“La documentación en los Archivos de la Dirección y áreas dependientes identificarán las acciones y decisiones que son de mi responsabilidad.”* (p. 1). Lo manifestado por el Director de Servicios Generales y Transporte no modifica el comentario de Auditoría toda vez que la documentación y archivos de la Dirección y áreas dependientes relacionadas con los incrementos y eliminación de rutas incluidos en las especificaciones de los pliegos de contratación, no fue encontrada en los archivos de estas áreas.

- El Director de Servicios Generales y Transporte que ejerció ese cargo desde el 2 de mayo de 2013 hasta el 30 de agosto de 2013 (proceso RES-EEQ-GAF005-2013) con Oficio s/n del 20 de julio de 2018, respecto a este tema, indicó lo siguiente:

*... la determinación de rutas, cantidad de usuarios, costos, recorridos por ruta, si se realizaba teniendo como punto de partida las experiencias que se obtenían durante la ejecución de contratos anteriores y en ejecución pues, a más de comprobar rutas que presentaban reclamos por parte del usuario, se obtenían datos de cuantos trabajadores hacían uso del servicio, parámetro que era muy variable pues, en el período en análisis existía alta rotación de personal a contrato, cambios de domicilio, inclusive pedidos de última hora que debían ser comprobados e ingresados como parte de la contratación.*

*.... Lamentablemente, los respaldos de lo anterior, se han perdido tanto a nivel del Departamento de Servicios Generales como de la Dirección de Servicios Generales y Transporte... (p. 2).*

Lo manifestado por el Director de Servicios Generales y Transporte, no modifica el comentario de Auditoría toda vez que lo indicado no representa un estudio técnico para la contratación de este servicio y los correos electrónicos que adjunta corresponden a quejas

en la ejecución del servicio de transporte, pero no a los documentos de sustento de los cambios de rutas y kilometrajes realizados en la etapa de la elaboración del requerimiento de la contratación.

- El Director de Servicios Generales y Transporte que ejerció ese cargo desde el 8 de agosto de 2014 hasta el 16 de abril de 2015 (proceso LICBS-EEQ-GAF10-2014) y el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. que desempeñó ese cargo desde el 20 de octubre de 2014 hasta el 30 de abril de 2015, en el primer caso con Oficio s/n del 3 de julio de 2018, envió su respuesta sin ninguna aclaración ni adjuntó ningún justificativo o documento de descargo y en el segundo caso no presentó ninguna respuesta.

## **Conclusión**

Los Directores de Servicios Generales y Transporte, que estuvieron en funciones desde el 1 de julio de 2011 hasta el 16 de abril de 2015, los Jefes del Departamento de Servicios Generales Enc. que estuvieron en funciones desde el 25 de junio de 2012 hasta el 30 de abril de 2015, según se detalla en el Anexo No. 3 Funcionarios relacionados de este informe y el Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, que fueron responsables del requerimiento de la contratación de los servicios de transporte de personal masivo en los procesos LICBS-EEQ-GAF04-2012, LICBS-EEQ-GAF01-2013, RES-EEQ-GAF005-2013 y LICBS-EEQ-GAF10-2014; no realizaron un estudio técnico para determinar la necesidad de las contrataciones de servicios de transporte de personal y de la actualización integral de las rutas de recorridos, incrementos y eliminaciones de rutas y modificaciones del kilometraje de algunas de ellas. Adicionalmente, no existió la documentación de respaldo de los cambios realizados, que permitan su verificación, incumpliendo con lo que determina el art. 23 de la LOSNCP respecto a los requisitos previos al inicio de un proceso precontractual y el art. 69 del Reglamento General a la LOSNCP, respecto a la necesidad de la contratación y estudios previos.

## **Recomendación 1**

El Gerente General dispondrá al Gerente Administrativo Financiero y al Director de Servicios Generales y Transporte, que realicen un estudio técnico de las rutas de los recorridos de personal previo a la realización de los procesos de contratación de servicios de transporte de personal que se efectúen en el futuro, a fin de cumplir con lo que establece la LOSNCP.

## **Funcionarios Responsables**

Gerente Administrativo Financiero, Director de Servicios Generales y Transporte.

## **Fecha Tope de Cumplimiento**

31 de octubre de 2019

## **Recomendación 2**

El Gerente General dispondrá al Gerente Administrativo Financiero y al Director de Servicios Generales y Transporte, que documenten todos los incrementos, modificaciones o disminuciones de rutas y los mantengan como parte del archivo centralizado del expediente de la parte precontractual de los procesos de contratación que realicen.

## **Funcionarios Responsables**

Gerente Administrativo Financiero, Director de Servicios Generales y Transporte.

## **Fecha Tope de Cumplimiento**

31 de octubre de 2019

### **2.1.1.2. Los presupuestos referenciales de los procesos de contratación de los servicios de transporte de personal masivo estuvieron sobreestimados, ocasionando valores adjudicados y presuntamente pagados en exceso debido a la aplicación de diferentes procedimientos.**

#### ***a) Diferentes procedimientos para el cálculo del presupuesto referencial:***

Los responsables del área requirente de la contratación de los servicios de transporte de personal masivo, aplicaron diferentes procedimientos para la determinación de los presupuestos referenciales de los procesos de contratación de servicios de transporte institucional de personal y no aplicaron lo establecido en el procedimiento existente en la empresa para ese propósito, a excepción del proceso LICBS-EEQ-GAF04-2012, tal como se detalla en el siguiente párrafo. Los responsables del área requirente fueron: el Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, los Directores de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 2 de mayo de 2013 hasta el 16 de abril de 2015 y los Jefes del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 25 de junio de 2012 hasta el 30 de abril de 2015, según se detalla en el Anexo No. 3 Funcionarios Relacionados de este informe.

- En el proceso LICBS-EEQ-GAF04-2012, los precios unitarios para el presupuesto referencial de este proceso fueron determinados por el Departamento de Estudios Económicos y aprobados por la Dirección de Finanzas, mediante memorando No. DF 07 1061 del 4 de julio de 2012, conforme lo establecía el procedimiento respectivo.
- En los procesos LICBS-EEQ-GAF01-2013 y RES-EEQ-GAF005-2013 se utilizaron los precios unitarios determinados en un análisis de costo de transporte institucional por kilómetro, presentado por el Jefe Departamento de Servicios Generales Enc., que ejerció ese cargo desde el 25 de junio de 2012 hasta el 28 de febrero de 2014, con el visto bueno del Director de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 2 de mayo del 2013 hasta el 30 de agosto del 2013, en colaboración con una funcionaria de Asesoría Jurídica, según consta en el memorando No. DSG-03-385 del 25 de marzo de 2013, sin la autorización del Director de Finanzas, que es el funcionario responsable de esta actividad de acuerdo con las Políticas Institucionales para la Valoración de Actividades Individuales; sin embargo, el Departamento de Estudios Económicos sí realizó una actualización del costo de transportación masiva de personal para ese año, el cual fue emitido el 28 de marzo de 2013 mediante memorando No. DF-DEE 03 0037 y comunicado al Gerente Administrativo Financiero mediante memorando No. DF-04 0734 del 10 de abril de 2013, quien a su vez puso en conocimiento del Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. el 11 de abril de 2013, según consta en la hoja de ruta de este trámite, pero no fue aplicado al proceso LICBS-EEQ-GAF01-2013 ni al proceso RES-EEQ-GAF005-2013, en el primer caso porque el proceso fue publicado el 9 de abril de 2013, dos días antes del envío de los precios por parte del Gerente Administrativo Financiero y el segundo proceso se publicó el 2 de octubre de 2013, pero tampoco aplicaron estos precios.

Cabe aclarar que el Departamento de Estudios Económicos en esta actualización del costo de transportación masiva de personal (Memorando No. DF 04 0734 del 10 de abril de 2013), realizó una revisión y comparación de los costos determinados por el Departamento de Servicios Generales (Memorando No. DSG-03-385 del 25 de marzo de 2013) y determinó que este no es adecuado por lo siguiente:

*... el costo establecido por el Departamento de Servicios Generales se encuentra afectado por la aplicación inapropiada de dos supuestos a saber: 1. Incluye el capital que ya consta en la Depreciación, y 2. No fue calculado en forma proporcional al tiempo destinado al servicio en la EEQ.; lo cual no es adecuado considerando que el horizonte utilizado para la amortización de los intereses y la depreciación es de 5 años. (p. 1).*

Respecto al primer supuesto, se evidenció que en el costo por kilómetro de recorrido se consideró dos veces el costo del vehículo, a través del cálculo del costo financiero y a través del cálculo de la depreciación. En el cálculo del costo financiero se incluyó el costo del vehículo más el financiamiento a 5 años y se obtuvo un valor que se cargó al costo por kilómetro de recorrido y en el cálculo del rubro depreciaciones también se consideró el costo del vehículo con una depreciación a 10 años y se cargó este valor al costo por kilómetro de recorrido, tal como se demuestra a continuación:

Componentes del costo	Costo por Kilómetro de recorrido		
	Bus	Buseta	Furgoneta
Costos de operación	0,21	0,15	0,10
Costos administrativos	0,56	0,44	0,30
Costos financieros (*)	0,59	0,39	0,16
Depreciaciones (**)	0,24	0,15	0,07

(\*) En este rubro incluyeron el costo del vehículo y el costo financiero con el argumento de que los vehículos son adquiridos con financiamiento bancario, a un plazo de 5 años a una tasa anual del 8,65%.

(\*\*) En este rubro se calcula un valor de depreciación con respecto al costo del vehículo prorrateado a lo largo de la estimación de su vida útil, en este caso 10 años.

Respecto al segundo supuesto se verificó que no se calculó este costo en forma proporcional al tiempo destinado al servicio en la EEQ que era de 2 años, sino 5 años en el caso del costo financiero y 10 años en el caso de la depreciación.

- En el proceso LICBS-EEQ-GAF10-2014, los precios unitarios para el presupuesto referencial de los vehículos (automóviles), se basaron en un estudio de costos de transporte institucional por kilómetro. Dicho estudio fue comunicado mediante Memorando No. GAF-DSGT-1411006 el 10 de noviembre de 2014 por el Director de Servicios Generales y Transporte, en funciones desde el 8 de agosto del 2014 hasta el 16 de abril del 2015, al Gerente Administrativo Financiero en funciones del 6 de julio del 2011 hasta el 1 de septiembre del 2015. En este estudio de costos no existe el detalle de los precios unitarios ni el sustento del cálculo de los mismos, sin embargo en el detalle del presupuesto referencial que consta en los pliegos de este proceso de contratación, se pudo determinar que el precio unitario por kilómetro de recorrido que utilizaron fue de 0,59 USD.

Una vez recibida la respuesta de la comunicación de resultados provisionales, se determinó que el precio unitario por kilómetro de recorrido de 0,59 USD aplicado para determinar el presupuesto referencial de este proceso, fue el precio por kilómetro determinado por la

Perita nombrada para el reclamo administrativo de FENACOTRALI, constante en el Memorando No. PR-PER-001 del 7 de mayo de 2013.

Mediante correo electrónico del 30 de agosto de 2018, Auditoría Interna solicitó al Departamento de Estudios Económicos, que realice una revisión del costo por kilómetro de recorrido del vehículo automóvil de 0,59 USD determinado por la Perita, a fin de determinar si era razonable para los años 2013 y 2014; así como el cálculo del precio unitario por kilómetro de recorrido para este vehículo.

El Departamento de Estudios Económicos mediante correo electrónico del 22 de septiembre de 2018 y Memorando Quipux No. EEQ-DEEC-2018-0109-ME del 24 de octubre de 2018, determinó lo siguiente con respecto a la revisión del costo por kilómetro de recorrido realizado por la Perita:

*El porcentaje de participación operativa y administrativa de la estructura de costos del Análisis de Costos realizado por la Perito, no es razonable, debido a que los costos administrativos deben ser menores a los operativos.*

*El promedio diario de recorrido de los vehículos en el análisis de Costo de la Perito lo multiplican \* 2, duplicando la participación, lo cual hace que el resultado sea inconsistente. Se observa además que el costo de los distintos rubros lo dividen directamente para esa participación como un costo fijo, cuando es variable ya que estos están en función del kilometraje promedio ya sea diario o mensual. Existen otros rubros que se dividen para el rendimiento o kilometraje establecido, por ejemplo cambio de llantas, ABC, cambio de aceite, etc. y se obtiene en forma directa el costo por km. de recorrido. (p. 3).*

Respecto al requerimiento del cálculo del costo por kilómetro de recorrido para el vehículo tipo automóvil, el Departamento de Estudios Económicos en base a la metodología definida para el efecto en la EEQ en ese año, determinó un precio unitario por kilómetro de recorrido de 0,46 USD para el vehículo tipo automóvil.

Para la determinación del presupuesto referencial de los procesos de contratación existía en la empresa a esa fecha el “Procedimiento para la determinación de precios unitarios referenciales”, código DF.DEE.61.PRO.06, emitido el 23 de julio de 2009 y derogado el 12 de noviembre de 2012 y el procedimiento denominado “Políticas Institucionales para la Valoración de Actividades Individuales”, código GR-EE-D003, emitido el 12 de noviembre de 2012.

El “Procedimiento para la determinación de precios unitarios referenciales”, en el numeral 5 referente a Responsabilidad y autoridad estipulaba lo siguiente:

*...El cálculo de los precios unitarios referenciales es responsabilidad de las áreas usuarias... La revisión de los costos utilizados para el cálculo de los precios unitarios referenciales es responsabilidad de los analistas del Departamento de Estudios Económicos, del Jefe del Departamento de Estudios Económicos y del Director de Finanzas... La aprobación de los precios unitarios referenciales es responsabilidad del Gerente General... (p. 5).*

El procedimiento denominado “Políticas Institucionales para la valoración de actividades individuales” reemplazó al “Procedimiento para la determinación de precios unitarios referenciales”. En el procedimiento denominado “Políticas Institucionales para la valoración de actividades individuales”, código GR-EE-D003, se establecen los lineamientos generales para la determinación de costos unitarios de actividades puntuales perfectamente identificables dentro de un proceso, con el propósito entre otros, de viabilizar el cálculo de

presupuestos estimados para procesos de contratación, a través del Sistema Nacional de Contratación Pública, en este procedimiento en el literal V.3 referente a Cálculo de Costos y Precios Unitarios Referenciales se estipula lo siguiente:

*El Jefe del Área Usuaria dispondrá el cálculo de Costos Unitarios Referenciales para cada actividad...*

*Una vez realizado el cálculo automático, se procede a la generación de los resultados detallados que servirán de base para la elaboración del Registro GR-EE-D003-F002 TABLA DE PRECIOS UNITARIOS REFERENCIALES que debe ser aprobado ya sea por el Gerente Administrativo Financiero en el caso de precios por servicios a ser proporcionados a los clientes o por el Director de Finanzas en el caso de precios referenciales para la determinación de presupuestos para contratación. (pp. 6-7).*

Adicionalmente, la LOSNCP en el art. 23 referente a la necesidad de la contratación y estudios previos estipula que: “Antes de iniciar un procedimiento precontractual 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...” (p. 12).

**b) Valores adjudicados y contratados en exceso:**

La aplicación de diferentes procedimientos mencionados para el cálculo de los precios unitarios para la contratación del servicio de transporte de personal, sin observar el “Procedimiento para la determinación de precios unitarios referenciales” código DF.DEE.61.PRO.06 emitido el 23 de julio de 2009 y el procedimiento denominado “Políticas Institucionales para la valoración de actividades individuales”, código GR-EE-D003 emitido el 12 de noviembre de 2012, ocasionó que los precios unitarios aplicados hayan sido más altos con respecto a los precios unitarios determinados por el Departamento de Estudios Económicos que son los que debían aplicarse, así como con respecto a los precios con los que se venía cancelando este servicio en el período inmediato anterior y con los precios de mercado consultados en el Portal de Compras Públicas del SERCOP, conforme se detalla a continuación:

TIPO DE VEHÍCULO	PRECIOS UNITARIOS APLICADOS EN USD			B/A-1 % Incremento bus, buseta y furgoneta en relación a procesos anteriores	C/B-1 % Incremento automóvil en relación a proceso anterior	PRECIOS UNITARIOS DETERMINADOS POR EL DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS EN USD			Precio de mercado (Portal de Compras Públicas) EN USD (**)	(B/E-1) % Incremento en relación a precios Estudios Económicos 2013	(C/F-1) Incremento en relación a precios Estudios Económicos 2014
	A	B	C			D	E	F			
	Proceso LICBS-EEQ-GAF04-2012	Proceso (LICBS-EEQ-GAF01-2013 y RES-EEQ-GAF005-2013)	Proceso LICBS-EEQ-GAF10-2014			Año 2012	Año 2013	Año 2014 (*)			
Bus	1,12	1,60		43%		1,12	1,41		0,83	13%	
Buseta	0,83	1,13		36%		0,83	1,06			7%	
Furgoneta	0,56	0,63		13%		0,56	0,63		0,83	0%	
Automóvil	0,39	0,4368	0,59		35%	0,39		0,46			28%

(\*) Este precio unitario fue calculado por el Dpto. de Estudios Económicos en base al requerimiento realizado por Auditoría Interna, el cual fue proporcionado mediante correo electrónico del 22 de septiembre de 2018 y Memorando Quipux No. EEQ-DEEC-2018-0109-ME del 24 de octubre de 2018.

(\*\*) Este precio se obtuvo del Portal de Compras Públicas del SERCOP y corresponde al precio unitario por kilómetro de recorrido publicado en el proceso SIE-DGAC-RX-002-2013 para la contratación del servicio de transporte para los servidores de la Dirección General de

Aviación Civil de la ciudad de Quito, con vehículos tipo bus y furgoneta y adjudicado mediante contrato No. 006/2013 del 8 de octubre de 2013. Este servicio es similar, pero no tiene todas las particularidades del servicio contratado por la EEQ S.A., mediante los procesos LICBS-EEQ-GAF01-2013 y RES-EEQ-GAF005-2013.

#### **Proceso LICBS-EEQ-GAF04-2012**

En este proceso no existió un valor adjudicado en exceso ya que se aplicaron los precios determinados por el Departamento de Estudios Económicos.

#### **Proceso LICBS-EEQ-GAF01-2013**

En este proceso no hubo un valor adjudicado en exceso ya que la mayoría de ítems adjudicados fueron de furgonetas en el cual no hubo diferencia en el precio unitario aplicado a este proceso y el determinado por el Departamento de Estudios Económicos, solo hubo 1 ítem de busetas en el que se presentó una diferencia en exceso de 585,60 USD, ya que el precio unitario aplicado a este proceso fue de 1,13 USD frente al precio determinado por el Departamento de Estudios Económicos que fue de 1,06 USD.

#### **Proceso RES-EEQ-GAF005-2013**

Que los titulares del área requirente de la contratación de este proceso no hayan observado el procedimiento denominado "*Políticas Institucionales para la valoración de actividades individuales*", código GR-EE-D003 emitido el 12 de noviembre de 2012, ocasionó que se hayan aplicado precios unitarios más altos con respecto a los precios unitarios determinados por el Departamento de Estudios Económicos, y que en este proceso con el que se adjudicaron 17 rutas de buses, 5 de busetas, 10 de furgonetas y 2 de automóviles, se haya adjudicado y contratado con un valor en exceso de 103 350,30 USD, el cual fue calculado aplicando los precios unitarios establecidos por el Departamento de Estudios Económicos para el año 2013 multiplicados por los kilómetros contratados y comparado con el valor adjudicado luego de la negociación. Los titulares del área requirente fueron: el Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio del 2011 hasta el 1 de septiembre del 2015, el Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 2 de mayo de 2013 hasta el 30 de agosto de 2013 y el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014.

Para determinar el valor adjudicado y contratado en exceso, se seleccionó los precios unitarios determinados por el Departamento de Estudios Económicos, con el fin de que la cuantificación sea lo más real posible. El precio de mercado obtenido del Portal de Compras Públicas, no se lo consideró para esta cuantificación toda vez que si bien el servicio era similar ya que se trataba de servicio de transporte para los servidores de la Dirección General de Aviación Civil de la ciudad de Quito, con vehículos tipo bus y furgoneta; el servicio para la Empresa Eléctrica Quito tenía ciertas particularidades como horarios, turnos y complejidad de las rutas, detalles que no constaban publicados en el portal de Compras Públicas, por la Dirección General de Aviación Civil.

El detalle del cálculo consta en el **Anexo No. 4**. El resumen de los valores adjudicados en exceso en este proceso se presenta a continuación:

DATOS PUBLICADOS EN EL PROCESO RES-EEQ-GAF005-2013			VALOR ADJUDICADO CON NEGOCIACIÓN (CON 1,5% DSCTO.) CONTRATO SG-428-2013 EN USD	SEGÚN AUDITORÍA			
ITEM	PRECIO UNITARIO APLICADO POR KM EN USD	VALOR DEL PRESUPUESTO REFERENCIAL (24 MESES) SIN IVA EN USD		PRECIO UNITARIO APLICADO POR AUDITORÍA EN USD (*)	VALOR DEL PRESUPUESTO REFERENCIAL EN USD	VALOR A ADJUDICARSE CON NEGOCIACIÓN (1,5% DSCTO.) EN USD	VALOR ADJUDICADO EN EXCESO EN USD
BUS	1,60	783 974,40	772 214,78	1,41	690 877,44	680 514,28	91 700,51
BUSETA	1,13	190 924,80	188 060,93	1,06	179 097,60	176 411,14	11 649,79
FURGONETA	0,63	243 643,68	239 989,02	0,63	243 643,68	239 989,02	-
AUTOMOVIL	0,4368(**)	98 100,29	96 628,78	0,4368 (**)	98 100,29	96 628,78	-
<b>TOTALES</b>		<b>1 316 643,17</b>	<b>1 296 893,51</b>		<b>1 211 719,01</b>	<b>1 193 543,22</b>	<b>103 350,30</b>

(\*) Los precios aplicados por Auditoría corresponden a los precios determinados por el Departamento de Estudios Económicos en el año 2013 según Memorando No. DF-DEE 03 0037 del 28-03-2013.

(\*\*) Este precio no fue calculado por el Departamento de Estudios Económicos en su estudio, por lo que se considera el mismo precio aplicado a este proceso, el cual corresponde al promedio de los precios unitarios aplicados a las 2 rutas de automóviles.

#### **Proceso LICBS-EEQ-GAF10-2014**

Que los responsables del área requirente de este proceso de contratación no hayan observado el procedimiento denominado "*Políticas Institucionales para la valoración de actividades individuales*", código GR-EE-D003 emitido el 12 de noviembre de 2012, ocasionó que se hayan aplicado precios unitarios más altos con respecto a los precios unitarios determinados por el Departamento de Estudios Económicos y que en este proceso con el que se adjudicaron 44 rutas de taxis para el servicio de transporte de personal puerta a puerta, se haya adjudicado y contratado un valor en exceso de 448 641,71 USD, el cual se determinó aplicando el costo unitario calculado por el Departamento de Estudios Económicos para el ítem automóvil, multiplicado por los kilómetros contratados y comparado con el valor adjudicado luego de la negociación. Este costo unitario fue calculado por el Departamento de Estudios Económicos en base al requerimiento realizado por Auditoría Interna, el cual fue proporcionado mediante correo electrónico del 22 de septiembre de 2018 y Memorando Quipux No. EEQ-DEEC-2018-0109-ME del 24 de octubre de 2018. El precio unitario calculado por el Departamento de Estudios Económicos fue realizado con la metodología definida en el procedimiento denominado "*Políticas Institucionales para la valoración de actividades individuales*". Cabe señalar que no se encontró en el Portal de Compras Públicas del SERCOP un proceso de contratación de un servicio similar al contratado por la empresa. Los responsables del área requirente de este proceso fueron: el Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, y el Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 8 de agosto de 2014 hasta el 16 de abril de 2015.

El detalle del cálculo consta en el **Anexo No. 5**. El resumen de los valores adjudicados y contratados en exceso en este proceso se presenta a continuación:

DATOS PUBLICADOS EN EL PROCESO LICBS-EEQ-GAF10-2014			VALOR ADJUDICADO CON NEGOCIACIÓN (CONTRATO SG-065-2014) EN USD	SEGÚN AUDITORÍA		
ITEM	PRECIO UNITARIO APLICADO POR KM EN USD	VALOR DEL PRESUPUESTO REFERENCIAL (24 MESES) SIN IVA EN USD		PRECIO UNITARIO APLICADO POR AUDITORÍA EN USD (*)	VALOR DEL PRESUPUESTO REFERENCIAL QUE DEBIA PUBLICARSE EN USD	VALOR ADJUDICADO EN EXCESO EN USD
AUTOMOVIL	0,59	2 052 320,16	2 050 324,91	0,46	1 601 683,20	448 641,71
<b>TOTAL</b>		<b>2 052 320,16</b>	<b>2 050 324,91</b>		<b>1 601 683,20</b>	<b>448 641,71</b>

(\*) Este precio fue calculado por el Dpto. de Estudios Económicos en base al requerimiento realizado por Auditoría Interna, el cual fue proporcionado mediante correo electrónico del 22 de septiembre de 2018 y Memorando Quipux No. EEQ-DEEC-2018-0109-ME del 24 de octubre de 2018.

Entre las causas que ocasionaron que no se haya aplicado el procedimiento establecido por la empresa para el cálculo de los precios unitarios para la determinación de los presupuestos referenciales, se puede mencionar que las áreas requirentes consideraron opcional el solicitar el cálculo de precios unitarios al Departamento de Estudios Económicos, así como también consideraron que no es adecuado el cálculo que realiza el mencionado Departamento. Adicionalmente, en el período en el que se realizaron estos procesos de contratación hubo una alta rotación de jefes en el área de Transportes y Servicios Generales, en los que cada uno aplicó diferentes políticas y criterios.

#### **Opinión de los auditados:**

Mediante Oficios Nos. 2018.06.067.A.I, 2018.06.073.AI del 19 de junio de 2018, 2018.06.086.A.I. del 21 de junio de 2018, 2018.09.114.AI y 2018.09.115.AI del 26 de septiembre de 2018, se dieron a conocer los resultados provisionales a los funcionarios del área requirente así como a los Gerentes Generales, que actuaron en este período, a fin de que presenten los justificativos y/o puntos de vista debidamente documentados.

- El Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 2 de mayo de 2013 hasta el 30 de agosto de 2013 (proceso RES-EEQ-GAF005-2013), con Oficio s/n del 20 de julio de 2018, respecto a este tema, indicó lo siguiente:

*El análisis de costos para el cálculo del presupuesto referencial fue realizado por dos profesionales con experiencia en el campo del servicio de transporte masivo, El Jefe de Departamento de Servicios Generales encargado y la funcionaria de Procuraduría en conocimiento del tema, autorizado por el Gerente Administrativo Financiero, respaldo de ese estudio lo disponía el Jefe de Departamento de Servicios Generales encargado. Por otra parte, el cálculo realizado por Estudios Económicos no es confiable pues, no responde a una realidad económica en la que la oferta no solamente contempla únicamente la inflación sino otros factores que condicionan a la demanda.*

#### *Proceso RES-EEQ-GAF005-2013*

*Además de lo señalado en el numeral 2.1 anterior, se debe indicar que se encontró evidencia que Estudios Económicos no habría remitido a la Comisión Técnica la franja de negociación, obligatoriedad irrenunciable, aun cuando sea Régimen Especial. Por tanto los miembros de la Comisión que participaron en la negociación, el Delegado de la Máxima Autoridad y el Profesional afín a la contratación, consiguieron la rebaja que consta en el Acta respectiva. Cabe señalar que en la*

*reunión de negociación no participó quien suscribe por disposición del Gerente Administrativo Financiero.*

Lo manifestado por el Director de Servicios Generales y Transporte no modifica el comentario de Auditoría, toda vez que existe un Procedimiento para el cálculo de precios unitarios de uso obligatorio en la empresa, que se denomina "*Políticas Institucionales para la valoración de actividades individuales*", código GR-EE-D003. El análisis de costos presentado por el Jefe de Departamento de Servicios Generales encargado y la funcionaria de Procuraduría no contaron con la autorización del Director de Finanzas, que es el funcionario responsable de esta actividad, de acuerdo al procedimiento.

Respecto a la franja de negociación, el Departamento de Estudios Económicos realiza el cálculo de esta franja, únicamente cuando las áreas lo solicitan y en este caso no lo hicieron. En la negociación del Proceso RES-EEQ-GAF005-2013, no participó el Director de Servicios Generales y Transporte que actuó en el período comprendido entre el 2 de mayo de 2013 y el 30 de agosto de 2013.

- El Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 8 de agosto de 2014 hasta el 16 de abril de 2015 (proceso LICBS-EEQ-GAF10-2014), con Oficio s/n del 3 de julio de 2018, envió su respuesta sin ninguna aclaración, justificativo o documento de descargo, por lo que no se modifica la observación de Auditoría Interna.
- El Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio del 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, con Oficio s/n del 1 de octubre de 2018, envió su respuesta sin ninguna aclaración, justificativo o documento de descargo respecto a este comentario de Auditoría, por lo que no se modifica el mismo; sin embargo en el mencionado oficio, indicó lo siguiente:

*En referencia al oficio 2018.06.073.AI., sobre comunicación de Resultados provisionales, del Examen Especial al proceso precontractual, contractual, y de pago...*

*Al respecto debo manifestar a usted que el Art.22 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece:*

*"Art.22.- Comunicación de resultados.- En el transcurso de una auditoría o examen especial, los auditores gubernamentales mantendrán constante comunicación con los servidores, ex servidores y demás personas vinculadas con la acción de control, dándoles oportunidad de presentar pruebas documentadas, así como información escrita relacionada con los asuntos sometidos a examen. Los resultados provisionales de cada parte del examen se darán a conocer tan pronto como se concreten, con la siguiente finalidad:*

- a. Ofrecer la oportunidad para que se presenten justificativos debidamente fundamentados.*
- b. Hacer posible que los auditores gubernamentales dispongan durante el desarrollo del trabajo de campo, de toda la documentación y evidencia relacionadas con el examen;*
- c. Posibilitar que se presente información o evidencia adicional, en los términos y plazos establecidos en este reglamento; y*
- d. Facilitar la implantación de las recomendaciones que, de conformidad con el artículo 92 de la ley, deben ser aplicadas de manera inmediata y con carácter obligatorio por parte del titular y funcionarios responsables."*

*En consecuencia, el oficio suscrito por usted al cual doy contestación, incumple totalmente con el indicado artículo. (p. 1).*

Respecto a lo manifestado por el Gerente Administrativo Financiero, cabe aclarar que Auditoría Interna no incumplió con el señalado en el artículo mencionado, toda vez que ha mantenido la comunicación necesaria tanto al inicio del examen especial a través de la

Notificación de inicio del examen, así como de los diferentes requerimientos de información y de la comunicación de resultados provisionales una vez que éstos se concretaron, por lo tanto no se incumplió con el indicado artículo.

## **Conclusión**

Los responsables del área requirente de la contratación de los servicios de transporte de personal masivo utilizaron diferentes procedimientos para la determinación de los presupuestos referenciales de los procesos de contratación de los servicios de transporte de personal, incumpliendo lo estipulado en el literal V.3 referente a Cálculo de Costos y Precios Unitarios Referenciales del procedimiento, denominado "*Políticas Institucionales para la valoración de actividades individuales*", código GR-EE-D003, lo cual ocasionó que los precios unitarios aplicados para determinar el presupuesto referencial hayan sido más altos con respecto a los precios unitarios determinados por el Departamento de Estudios Económicos, a los precios con los que se venía cancelando este servicio en el período inmediato anterior y a los precios de mercado, dando lugar a la adjudicación y contratación de valores en exceso en el proceso RES-EEQ-GAF005-2013 por 103 350,30 USD y en el proceso LICBS-EEQ-GAF10-2014 por un valor de 448 641,71 USD. Adicionalmente, en este último proceso los precios unitarios para la determinación del presupuesto referencial, no contaron con los documentos de respaldo respectivos. Los responsables del área requirente en el proceso RES-EEQ-GAF005-2013 fueron el Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio del 2011 hasta el 1 de septiembre del 2015, el Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 2 de mayo de 2013 hasta el 30 de agosto de 2013 y el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014 y en el proceso LICBS-EEQ-GAF10-2014 el Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, y el Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 8 de agosto de 2014 hasta el 16 de abril de 2015.

## **Recomendación 3**

El Gerente General dispondrá al Gerente de Planificación que en coordinación con el Gerente Administrativo Financiero, realicen una revisión y actualización del procedimiento "*Políticas Institucionales para la valoración de actividades individuales*", código GR-EE-D003, con base en las Resoluciones emitidas por el SERCOP respecto al cálculo del presupuesto referencial a ser utilizado en los procedimientos de contratación pública. Una vez actualizado este procedimiento será difundido y dispuesta su aplicación obligatoria a todas las Gerencias de la empresa así como también se deberá realizar el seguimiento de su cumplimiento.

## **Funcionarios Responsables**

Gerente de Planificación, Gerente Administrativo Financiero.

## **Fecha Tope de Cumplimiento**

31 de octubre de 2019

### **2.1.1.3. Falta de consistencia en la selección del código CPC para la contratación de un mismo tipo de servicio.**

Los titulares del área requirente, que actuaron en los procesos RES-EEQ-GAF005-2013 y LICBS-EEQ-GAF10-2014, con la asesoría del Departamento de Programación y Control de Existencias y de la Dirección de Contratación Pública, seleccionaron diferentes códigos CPC (Clasificador Central de Productos) del SERCOP, que utilizaron para los diferentes procesos de

contratación del mismo servicio de transporte de personal, tal como se muestra en el cuadro a continuación de este párrafo. En el proceso RES-EEQ-GAF005-2013 participaron el Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 2 de mayo de 2013 hasta el 30 de agosto de 2013 y el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014 y en el proceso LICBS-EEQ-GAF10-2014 participaron el Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 8 de agosto de 2014 hasta el 16 de abril de 2015 y el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 20 de octubre de 2014 hasta el 30 de abril de 2015.

CÓDIGO DEL PROCESO	OBJETO	CODIGO CPC	DESCRIPCIÓN DEL CPC
LICBS-EEQ-GAF04-2012	SERVICIO DE TRANSPORTE DEL PERSONAL DE LA EMPRESA ELÉCTRICA QUITO S.A.	64312.0014	SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS POR ITINERARIOS Y CON HORARIOS PREDETERMINADOS PARA UN SEGMENTO ESPECÍFICO DE USUARIOS, POR EJEMPLO EMPRESAS.
LICBS-EEQ-GAF01-2013	SERVICIO DE TRANSPORTE DEL PERSONAL DE LA EMPRESA ELÉCTRICA QUITO S.A.	64312.0014	SERVICIOS DE TRANSPORTE DE PASAJEROS POR ITINERARIOS Y CON HORARIOS PREDETERMINADOS PARA UN SEGMENTO ESPECÍFICO DE USUARIOS, POR EJEMPLO EMPRESAS.
RES-EEQ-GAF005-2013	SERVICIO DE TRANSPORTE DEL PERSONAL DE LA EMPRESA ELÉCTRICA QUITO S.A.	64100.13	LA PROVISIÓN DE SERVICIOS DE TRANSPORTE DE PASAJEROS URBANO Y SUBURBANO, USANDO MÁS DE UN MEDIO DE TRANSPORTE EN RUTAS REGULARES Y EN HORARIOS REGULARES.
LICBS-EEQ-GAF10-2014	SERVICIO DE TRANSPORTE DE TAXIS (PUERTA A PUERTA) PARA EL PERSONAL DE LA EMPRESA ELÉCTRICA QUITO.	64321.00.14	SERVICIOS DE TAXI MOTORIZADO, INCLUIDOS LOS RECORRIDOS INTERURBANOS. ESTOS SERVICIOS SE PRESTAN GENERALMENTE SEGÚN LA DISTANCIA QUE SE RECORRA, POR UNA DURACIÓN LIMITADA DE TIEMPO Y PARA UN DESTINO ESPECÍFICO. TAMBIÉN SE INCLUYEN LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE DE TAXIS (PUERTA A PUERTA) PARA EL PERSONAL DE LA EMPRESA ELÉCTRICA QUITO.

Como se puede observar en los dos primeros procesos se utilizó el mismo código CPC No. 64312.0014, pero en el tercer y cuarto proceso se utilizaron los códigos CPC No. 64100.13 y 64321.00.14 respectivamente; si bien todos pertenecen al código 64 que es Servicio de Transporte por vía terrestre, el código 643 corresponde a Servicios de Transporte por carretera, y el 641 corresponde a servicio de transporte mixto de pasajeros y no se pudo verificar qué proveedores estaban calificados en cada uno de éstos códigos, ya que en el Portal de Compras Públicas se encontró solo la información actualizada.

Los códigos CPC que se seleccionan para los diferentes procesos de contratación son definidos por las áreas requirentes del bien o servicio desde la elaboración del PAC, con la asesoría del Departamento de Programación y Control de Existencias y la Dirección de Contratación Pública, sin realizar un análisis pormenorizado. En el desarrollo del proceso precontractual, la Comisión Técnica realiza una revisión entre otros temas del código CPC a utilizarse para convocar al concurso, pero no realiza un análisis detenido ni tampoco queda constancia de esta revisión en ningún documento o acta.

El código CPC es una herramienta de homogenización tendiente a comparar bajo criterios similares un producto o servicio determinado, el cual es requerido por el SERCOP para realizar los procesos de contratación a través del Portal de Compras Públicas, desde el ingreso del PAC a dicho portal; tal como lo estipula el artículo 1 de la Resolución SERCOP No. RE-2014-

00021, de 17 de noviembre de 2014, que trata sobre la Norma para la selección del Clasificador Central de Productos, CPC, en el Plan Anual de Contratación – PAC:

*Art. 1.- PAC a nueve dígitos.- Las entidades contratantes sujetas a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública para la elaboración y publicación del Plan Anual de Contratación en el portal institucional del SERCOP, elegirán un código CPC a nueve (9) dígitos para los bienes, obras o servicios incluidos los de consultoría que programan contratar en el ejercicio fiscal correspondiente. (p. 2).*

La disposición legal mencionada en el párrafo anterior aplica para el proceso LICBS-EEQ-GAF10-2014.

Los oferentes de los diferentes procesos de contratación deben estar inscritos en el RUP, que de conformidad con lo dispuesto en el número 29 del artículo 6 de la LOSNCP, el Registro Único de Proveedores –RUP- es “La Base de Datos de los proveedores de obras, bienes y servicios, incluidos los de consultoría habilitados para participar en los procedimientos establecidos en esta Ley” (p. 6). De igual manera conforme lo dispone el artículo 16 de la Ley ibídem, “El RUP será dinámico, incluirá las categorizaciones dispuestas por el Servicio Nacional de Contratación Pública...” (p. 10).

Las categorizaciones a las que se refiere la norma legal citada se concretan a través de los códigos CPC, que deben constar en el RUP de cada proveedor, mismos que se registran en función de sus actividades económicas. De esta forma, el RUP habilita al proveedor a participar en todos aquellos procedimientos de contratación que las entidades contratantes convoquen a través de los códigos CPC en los que éste se encuentre habilitado; es decir, puede participar en todos los procedimientos de contratación de los productos (bienes o servicios) agrupados en el código CPC.

Adicionalmente, el artículo 8 de la Resolución INCOP No. 52-2011, emitida el 11 de octubre de 2011 y que estuvo vigente hasta el 16 de septiembre de 2014, señalaba que:

*...un proveedor podrá habilitarse en más de una categoría correspondiente a los códigos del Clasificador Central de Productos, que para el efecto se encuentra publicado en el portal [www.compraspublicas.gob.ec](http://www.compraspublicas.gob.ec), siempre que tales categorías guarden relación con las actividades económicas que consten en el registro único de contribuyentes y que la habilitación no esté supeditada al cumplimiento de otros requisitos establecidos en la Constitución y las leyes vigentes. (p. 6).*

La disposición legal mencionada en el párrafo anterior aplica para los procesos LICBS-EEQ-GAF04-2012, LICBS-EEQ-GAF01-2013 y RES-EEQ-GAF005-2013.

La causa por la cual los titulares del área requirente, que participaron en los procesos de contratación RES-EEQ-GAF005-2013 y LICBS-EEQ-GAF10-2014, seleccionaron diferentes códigos CPC para la contratación de un mismo servicio, con la asesoría del Departamento de Programación y Control de Existencias y la Dirección de Contratación Pública, fue la falta de un criterio unificado para su selección y de un análisis pormenorizado, que puede ocasionar que se seleccione el código CPC incorrecto y exista un menor número de participantes en los procesos o que no participen quienes estén calificados para ello.

### **Opinión de los auditados:**

Mediante Oficios Nos. 2018.06.064.AI, 2018.06.067.AI, 2018.06.073.AI, 2018.06.074.AI, del 19 de junio de 2018 y Oficios Nos. 2018.06.080.AI del 25 de junio de 2018, 2018.06.086.AI del 21 de junio de 2018; se dieron a conocer los resultados provisionales a los miembros de las Comisiones Técnicas que actuaron en estos procesos y con Oficio No. 2018.06.087.A.I.del 25

de junio de 2018 al Director de Contratación Pública, a fin de que presenten los justificativos y/o puntos de vista debidamente documentados.

- El Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 2 de mayo de 2013 hasta el 30 de agosto de 2013, que actuó en el proceso RES-EEQ-GAF005-2013, como Titular del área requirente en la Comisión Técnica, mediante Oficio s/n del 20 de julio de 2018, respecto a este tema, indicó lo siguiente:

*Los códigos CPC son asignados por el Departamento de Programación y Control, información necesaria para la asignación de presupuesto y para el inicio del proceso de contratación, durante la elaboración de los pliegos que es guiada por el Especialista de Contratación Pública o el Director de esa área, también es sujeta de verificación por parte del Secretario(a) designado(a).*

Lo manifestado por el Director de Servicios Generales y Transporte mencionado, modifica el comentario de Auditoría, respecto a que los titulares del área requirente son los responsables de la selección del código CPC con la asesoría del Departamento de Programación y Control de Existencias y de la Dirección de Contratación Pública, mas no los miembros de la Comisión Técnica.

- El Director de Contratación Pública, en funciones desde el 11 de agosto de 2011 hasta la fecha de emisión de este informe, con Oficio DCP-08-122 del 2 de agosto de 2018, respecto a este tema, indicó lo siguiente:

*La inconsistencia está relacionada con la elección de CPC diferente entre los dos primeros procesos del listado LICBS-EEQ-GAF04-2012, LICBS-EEQ-GAF01-2013 (CPC 64312.0014) y los procesos RES-EEQ-GAF005-2013 (CPC 64100.13) y LICBS-EEQ-GAF10-2014 (CPC 64321.0014), al respecto, se debe considerar lo siguiente:*

*1. En el proceso con código RES-EEQ-GAF005-2013 al tratarse de un régimen especial que tiene un solo invitado; la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, en la fecha de la invitación, 2 de octubre de 2013 únicamente se encontraba habilitado en dos códigos CPC:*

- 64100 SERVICIO DE TRANSPORTE MIXTO DE PASAJEROS
- 64321 SERVICIOS DE TAXI.

*Lo expuesto fue verificado por el SERCOP conforme el siguiente mensaje y copia de correo de respuesta que acompaño: “Al respecto se comunica que fue revisada la base de datos del Sistema Oficial de Contratación del Estado, donde se constató que en la fecha en referencia el proveedor COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS con RUC 1790171418001, registraba los siguientes CPC’s: 64100 SERVICIO DE TRANSPORTE MIXTO DE PASAJEROS 64321 SERVICIOS DE TAXI”.*

*... El CPC elegido 64100.0013 cuyo nivel a dos dígitos pertenece a “SERVICIOS DE TRANSPORTE POR VIA TERRESTRE” y a nivel nueve, al servicio de transporte mixto de pasajeros urbano y suburbano en rutas y horarios regulares, es el más afín para el servicio requerido por la EEQ que tiene que ver con los recorridos de personal tanto de oficinas como de las centrales y demás dependencias que se encuentran fuera del área urbana en horarios determinados.*

*Se concluye que el CPC elegido para el proceso de régimen especial que tiene un invitado directo fue el más adecuado al objeto de la contratación.*

*2. En el proceso LICBS-EEQ-GAF10-2014, cuyo objeto SERVICIO DE TRANSPORTE DE TAXIS (PUERTA A PUERTA) PARA EL PERSONAL DE LA EMPRESA ELECTRICA QUITO en cuyo detalle de ítems para todas las rutas se*

*requiere de automóviles puerta a puerta dentro y fuera de la ciudad con capacidad de 2 hasta 4 pasajeros, el CPC elegido 64321.0014 SERVICIOS DE TAXI MOTORIZADO, INCLUIDOS LOS RECORRIDOS INTERURBANOS. ESTOS SERVICIOS SE PRESTAN GENERALMENTE SEGÚN LA DISTANCIA QUE SE RECORRA, POR UNA DURACIÓN LIMITADA DE TIEMPO Y PARA UN DESTINO ESPECÍFICO es el más adecuado al objeto requerido. Como podrá apreciar, esta contratación no tiene relación con el resto de procesos indicados en su comunicación; en consecuencia, corresponde a otro código CPC.*

*3. Respecto del listado de oferentes habilitados en los CPC elegidos, a la fecha de publicación de los procesos, es necesario indicar que las invitaciones se generan de forma automática de acuerdo al CPC elegido, a los oferentes habilitados para ese CPC y en el caso de procedimientos de régimen especial por ser una contratación directa, el invitado es un solo proveedor. Toda esta información consta en el portal de Compras Públicas; no obstante se detalla y se anexa al presente documento los listados de oferentes habilitados a las fechas de publicación... (pp. 1-2).*

Lo manifestado por el Director de Contratación Pública no modifica la observación de Auditoría Interna, toda vez que el proceso de contratación LICBS-EEQ-GAF04-2012 incluía en los ítems a contratar varias rutas con automóviles para brindar el servicio de transporte de personal de puerta a puerta al igual que el proceso LICBS-EEQ-GAF10-2014; sin embargo en el primer proceso se utilizó el código CPC 643120014 y en el segundo se utilizó el CPC 643210014, aunque si bien según información del Director de Contratación Pública en estos CPC elegidos, existían en un proceso 205 invitados habilitados y en otro proceso 54 invitados habilitados, lo cual no es una garantía de que se haya seleccionado el código CPC correcto y por ende que exista un menor número de participantes a los procesos o que no participen quienes estén calificados para ello.

Respecto al proceso RES-EEQ-GAF005-2013, el código CPC seleccionado es uno de los dos códigos en los que estaba calificado el proveedor seleccionado; sin embargo este código es diferente al que se utilizó en los 2 procesos anteriores que tenían el mismo objeto de contratación que era el servicio de transporte de personal con buses, busetas y furgonetas.

- El Supervisor del Departamento de Servicios Generales en funciones desde el 1 de enero de 2008 hasta el 15 de enero de 2017, que actuó como profesional afín en la Comisión Técnica del proceso RES-EEQ-GAF005-2013 indicó que:

*De la información que he podido recabar, pues me ratifico no es mi especialización, tengo entendido que la asignación de códigos está a cargo del Departamento de Programación y Control, y que es necesaria para la asignación de presupuesto, pues es requisito indispensable para el inicio de cualquier proceso.*

Lo manifestado por el profesional afín que participó en la Comisión Técnica del proceso indicado, modifica el comentario de Auditoría, respecto a que los titulares del área requirente son los responsables de la selección del código CPC con la asesoría del Departamento de Programación y Control de Existencias y de la Dirección de Contratación Pública, mas no los miembros de la Comisión Técnica.

## **Conclusión**

Los titulares del área requirente de los procesos RES-EEQ-GAF005-2013 y LICBS-EEQ-GAF10-2014, con la asesoría del Departamento de Programación y Control de Existencias y de la Dirección de Contratación Pública, seleccionaron diferentes códigos CPC (Clasificador Central de Productos) del SERCOP, que utilizaron para la contratación del mismo servicio, debido a la falta de un criterio unificado y de un análisis pormenorizado de los códigos CPC, lo cual puede ocasionar que exista un menor número de participantes en los procesos o que no

participen quienes deban participar y se declaren desiertos los procesos; lo cual se evidenció en el Proceso COTOBS-EEQ-GAF04-2012, cuyo análisis consta en la observación 2.3.4 de este informe. Para el proceso RES-EEQ-GAF005-2013 los responsables del área requirente fueron: el Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 2 de mayo de 2013 hasta el 30 de agosto de 2013 y el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 25 de junio de 2012 hasta el 28 de febrero de 2014; mientras que para el proceso LICBS-EEQ-GAF10-2014 los responsables del área requirente fueron: el Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 8 de agosto de 2014 hasta el 16 de abril de 2015 y el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 20 de octubre de 2014 hasta el 30 de abril de 2015.

#### **Recomendación 4**

El Gerente General dispondrá al Gerente Administrativo Financiero que en coordinación con el Director de Contratación Pública y la Directora de Administración de Activos y Bienes, definan los criterios para la selección de los códigos CPC en base a un análisis pormenorizado y los difunda a las áreas requirentes, y que se cree un Formulario de Certificación para la Selección de CPC en el que se deje evidenciado el asesoramiento que reciben los responsables del área requirente por parte de la Dirección de Contratación Pública y Dirección de Administración de Activos y Bienes; así también debe documentarse en un acta, la revisión que realiza la Comisión Técnica de cada proceso en relación con el código CPC incluido en los pliegos, lo que permitirá no sólo una mayor participación de oferentes, sino también que se concreten los concursos y no sean declarados desiertos por falta de oferentes, por este motivo.

#### **Funcionarios Responsables**

Gerente Administrativo Financiero, Director de Contratación Pública, Directora de Administración de Activos y Bienes.

#### **Fecha Tope de Cumplimiento**

31 de octubre de 2019

#### **2.1.1.4. Incumplimiento del método de evaluación estipulado en los pliegos y de la normativa aplicable para estos temas.**

Los miembros de las Comisiones Técnicas de los procesos de contratación de los servicios de transporte LICBS-EEQ-GAF04-2012, LICBS-EEQ-GAF01-2013 y RES-EEQ-GAF005-2013, no observaron estrictamente el método de evaluación de las ofertas estipulado en los pliegos ni tampoco dieron cumplimiento a la normativa aplicable para estos temas, tales son los siguientes casos:

#### **Proceso LICBS-EEQ-GAF04-2012**

- El informe legal realizado por el Procurador a esa fecha, 24 de octubre de 2012, mediante Memorando PR No. 1217, indica que el oferente SERVIGEIN no cumple con los requisitos de orden legal en razón de que no presenta el título habilitante de la Asociación para la prestación del servicio y que el oferente FENACOTRALI sí cumple los requisitos de orden legal.

Del análisis realizado se evidenció que los oferentes SERVIGEIN y FENACOTRALI no presentaron el título habilitante para la prestación de servicios de transporte (permiso operacional), emitido por los organismos que realizan el control del tránsito y del transporte

terrestre, SERVIGEIN presentó un certificado del SERCOP de que está habilitado para participar en el proceso y FENACOTRALI presentó un certificado de la Agencia Nacional de Tránsito, en el que indica que mediante el Acuerdo Ministerial 221 representa a las operadoras de su modalidad por lo que al encontrarse legalmente registrada, está en condiciones de suscribir todo tipo de convenio o contrato, este certificado no es el permiso operacional; por lo tanto ninguno de los dos oferentes cumplía legalmente; sin embargo la Comisión Técnica descalificó a SERVIGEIN y no a FENACOTRALI.

La LOTTTSV publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 398 de 7 de agosto de 2008, en el art. 57 estipula que: “...*Para operar un servicio comercial de transporte se requerirá de un permiso de operación, en los términos establecidos en la presente Ley y su Reglamento.*” (p. 17).

El Reglamento de la mencionada Ley expedido el 25 de junio de 2012 y publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 731, en el art. 67 estipula que para la prestación de servicios de transporte comercial se requiere de un título habilitante que consiste en un permiso de operación, el cual autoriza a una operadora de transporte a prestar uno de los tipos de servicio de transporte comercial así:

*Art. 67.- Permiso de operación es el título habilitante mediante el cual el Estado concede a una persona jurídica que cumple con los requisitos legales, la facultad de establecer y prestar los servicios de transporte terrestre comercial de personas y/o bienes en los ámbitos y vehículos definidos en el artículo 63 de este Reglamento. (p.19).*

- Se continuó evaluando en el aspecto técnico a la oferta de SERVIGEIN que fue descalificada en el aspecto legal a pesar de que según el numeral 4.5 referente a Método de evaluación de los pliegos de contratación, se estipula que: “*Primero se analizará si las ofertas cumplen los requisitos mínimos, detallados en el numeral 4.8.1. Las ofertas que no cumplan con dichos requisitos mínimos serán rechazadas... La Subcomisión de Apoyo de la Comisión Técnica calificará las ofertas que no hayan sido rechazadas.*”, es decir no se cumplió con lo estipulado en los pliegos.
- El oferente SERVIGEIN en los informes técnicos parciales no calificó técnicamente en algunas rutas, pero globalmente sí calificó; en cambio el oferente TRANSTURISNAL no calificó en dos rutas y tampoco calificó técnicamente en el informe global.
- No se le solicitó convalidación de errores a la firma TRANSTURISNAL S.A. para las rutas A5 y A6, por no estar el SOAT actualizado y por no tener el permiso de operación, por lo que fue descalificado técnicamente.

La Comisión Técnica de este proceso emitió el informe y la recomendación de adjudicación a FENACOTRALI, mediante Memorando No. GAF 111184 del 1 de noviembre de 2012, en base al análisis realizado en los aspectos legal, técnico y económico, sin observar que los oferentes incumplieron el art. 57 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. Los miembros de la Comisión Técnica de este proceso fueron los siguientes: Delegado de la máxima autoridad representado por el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio del 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, Titular del Área Requirente representado por el Director de Servicios Generales, en funciones del 1 de julio de 2011 al 30 de abril de 2013 y Profesional afín representado por el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014.

### **Proceso LICBS-EEQ-GAF01-2013**

El Informe Legal emitido por el Procurador mediante Memorando No. PR No. 0610 el 31 de mayo de 2013, indica que el oferente COTRAFUR cumple con la presentación de los requisitos mínimos establecidos en los pliegos; sin embargo este oferente no presentó la escritura de constitución de la compañía, siendo uno de los requisitos a cumplir. El resultado del informe legal fue acogido por los miembros de la Comisión Técnica mediante Memorando No. GAF 06715 del 27 de junio de 2013. Los miembros de la Comisión Técnica que actuaron en este proceso fueron los siguientes funcionarios: Delegado de la máxima autoridad representado por el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio del 2011 hasta el 1 de septiembre del 2015, Titular del Área Requirente representado por el Director de Servicios Generales, en funciones desde el 1 de julio del 2011 hasta el 30 de abril del 2013 y Profesional afín representado por el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero del 2014. En este proceso participaron como Comisión Técnica los mismos funcionarios del proceso LICBS-EEQ-GAF04-2012.

En el numeral 4.8.1.1 de los pliegos se requirió, entre otros el documento que justifique la fecha de constitución para continuar en el proceso de evaluación.

### **Proceso RES-EEQ-GAF005-2013**

La COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, oferente participante en el Proceso RES-EEQ-GAF005-2013, acreditó la experiencia requerida en los pliegos con el Formulario No. 5 y la presentación de dos certificados y un contrato de servicios.

En el Formulario No. 5 “Experiencia del Oferente” declara como Contratos adjudicados o en ejecución, al contrato SG-259-2012, que fue suscrito con FENACOTRALI para proporcionar el servicio de transporte de personal de la EEQ y no con la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS.

Uno de los dos certificados presentados corresponde al Restaurant Café Concert “La Sentencia”, en el que se indica que presta su servicio de transporte en los recorridos del personal del Restaurante por el lapso de dos años consecutivos; y el otro certificado corresponde a “Proauto”, en el que indica que se encuentra prestando el servicio de transporte a los funcionarios desde el año 2012.

El Informe Legal fue emitido por la Procuradora Encargada el 14 de octubre de 2013 mediante Memorando PR No. 1106, en el que indica que este oferente cumple con los requisitos de orden legal, entre ellos, la Experiencia del Oferente (Formulario No. 5).

El Informe Técnico emitido por el profesional afín y el titular del área requirente mediante Memorando No. SSSG 101183 del 17 de octubre de 2013, indica lo siguiente con respecto a la Experiencia General en la prestación de este tipo de servicio: *“De acuerdo a lo acordado en la sesión de preguntas y respuestas el oferente presenta dos certificados de trabajos en realización, 1 acta de trabajos realizados emitido por el Ministerio del Ambiente, Programa de Reparación Ambiental y Social.”* (p. 33).

La calificación en el aspecto técnico es que sí “Cumple”.

Tanto el informe legal como técnico fueron acogidos por los miembros de la Comisión Técnica que actuaron en este proceso. La Comisión Técnica estuvo conformada por el Delegado de la máxima autoridad representado por el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015; el Titular del Área Requirente representado por el Director de Servicios Generales, en funciones del 2 de mayo de 2013 al 30 de agosto de 2013; y el Profesional afín representado por el Supervisor del Departamento de

Servicios Generales, en funciones desde el 1 de enero del 2008 hasta el 15 de enero del 2017. La Comisión Técnica en el informe remitido mediante Memorando No. GAF 101129 del 25 de octubre de 2013, recomendó la adjudicación a la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS.

Según el numeral 4.10.1. de los pliegos de este proceso, referente a los Parámetros de Evaluación, uno de los requerimientos para evaluar la Experiencia General en la prestación de este tipo de servicio es la siguiente:

*Presentar dos o más copias de actas de recepción definitiva de contratos cuyo objeto sea similar al de esta contratación.*

*La experiencia en la prestación del servicio será considerada siempre que el oferente cuente con al menos dos años de existencia legal. (p. 32).*

De la revisión realizada a los documentos presentados, se evidencia que el contrato de servicios presentado y declarado en el formulario No. 5 no corresponde a la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS sino a FENACOTRALI, es decir acreditaron la experiencia a través de una tercera persona; sin embargo fue calificado en el aspecto legal y técnico.

Como referencia, según la Resolución INCOP No. RE-2013-000082 emitida por el Instituto Nacional de Contratación Pública el 15 de febrero de 2013, en el art. 1 respecto a Reglas de Participación, para contratación de obras y bienes del SERCOP para procedimientos que se realicen por régimen común se estipula que: *“a) La experiencia del oferente no podrá ser acreditada a través de una tercera o interpuesta persona, sea esta natural o jurídica...”* (pp. 1 y 2).

Adicionalmente, los certificados presentados no corresponden a Actas de recepción definitivas de contratos como se requirió en los pliegos y tampoco demuestran que el objeto prestado era similar al de esta contratación, ya que no especifican el tipo de vehículos con el que proporcionaron este servicio. El servicio a contratar en este proceso era de transporte del personal de la empresa con buses, busetas, furgonetas y dos automóviles.

El que los miembros de la Comisión Técnica no hayan cumplido con el método de evaluación de los pliegos ni con lo estipulado en la normativa aplicable respecto a estos temas, ocasionó que se hayan calificado ofertas que no cumplían con los requisitos y que se hayan descalificado ofertas que sí cumplían con los requisitos, lo que conllevó a la declaratoria de desierto de algunos ítems en el caso del proceso LICBS-EEQ-GAF04-2012.

#### **Opinión de los auditados:**

Mediante Oficios Nos. 2018.06.064.AI, 2018.06.065.AI, 2018.06.066.AI y 2018.06.073.AI del 19 de junio de 2018, 2018.06.080.AI del 25 de junio de 2018 y 2018.06.086.AI del 21 de junio de 2018, se dieron a conocer los resultados provisionales a los miembros de las Comisiones Técnicas que actuaron en estos procesos y a los funcionarios que emitieron el Informe Legal, a fin de que presenten los justificativos y/o puntos de vista debidamente documentados.

- El Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 1 de julio de 2011 hasta el 30 de abril de 2013, que actuó como Titular del área requirente en la Comisión Técnica del proceso LICBS-EEQ-GAF04-2012 con Oficio s/n del 1 de julio de 2018, respecto a este tema, indicó lo siguiente:

*La Comisión Técnica que evalúa los procesos de adquisiciones de bienes y servicios estaba formada por delegados responsables de las áreas Legal, Financiera y*

*Técnica. El Gerente Administrativo y Financiero preside y toma la decisión final del proceso en consideración.*

*Las áreas Legal y Financiera examinan el cumplimiento de leyes, acuerdos y garantías. El área Técnica examina los aspectos técnicos. La documentación examinada en el área técnica es de aquellos procesos que han cumplido con las exigencias legal y financiera. (p. 1).*

Lo manifestado por el Director de Servicios Generales y Transporte no modifica el comentario de Auditoría Interna, toda vez que de acuerdo al art. 18 del Reglamento de la LOSNCP, la Comisión Técnica es la responsable entre otras atribuciones del análisis del proceso y de la recomendación expresa de la adjudicación.

- El Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 2 de mayo de 2013 hasta el 30 de agosto de 2013, que actuó como Titular del área requirente en la Comisión Técnica del proceso RES-EEQ-GAF005-2013, con Oficio s/n del 20 de julio de 2018, respecto a este tema, indicó lo siguiente:

*La calificación técnica de la oferta se enfocó en el cumplimiento de los parámetros exigidos y la oferta aprobada, entendemos que la parte legal examinó el cumplimiento de leyes, normativas, acuerdos vigentes, garantías y la calificó. La Comisión acogió los dos informes y emitió el informe respectivo.*

Lo manifestado por el Director de Servicios Generales y Transporte no modifica el comentario de Auditoría Interna, toda vez que de acuerdo al art. 18 del Reglamento de la LOSNCP, la Comisión Técnica es la responsable entre otras atribuciones del análisis del proceso y de la recomendación expresa de la adjudicación.

- El Procurador en funciones desde el 1 de junio de 2011 hasta el 15 de noviembre de 2013, con Oficio s/n del 4 de julio de 2018, respecto al informe legal del proceso LICBS-EEQ-GAF04-2012, indicó lo siguiente:

*..acaso Procuraduría de la EEQ tenía la facultad para dejar sin efecto un certificado emitido por la Agencia Nacional de Tránsito, Organismo de Regulación y Control del Tránsito y Transporte Terrestre a nivel nacional...? Tenía alguna razón Procuraduría para dudar de la autenticidad de un certificado emitido por una entidad Pública como es la Agencia Nacional de Tránsito...? La respuesta es no, Procuraduría de la EEQ, no tenía ni tiene ninguna facultad para rechazar un documento público con plena vigencia y validez jurídica en ese momento...*

*... los informes jurídicos que emite Procuraduría en los procesos precontractuales, para cumplir con las buenas prácticas establecidas por el señor Gerente General, se circunscriben estrictamente a la revisión de los documentos exigidos en el proceso...*

*... el referido informe jurídico no afectó ni pudo afectar las decisiones de la Comisión Técnica, así como tampoco interfirió con las competencias establecidas por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública para las Comisiones Técnicas, que determina como competencia exclusiva del área requirente y de las mismas Comisiones, de realizar los estudios y elaborar los pliegos para el proceso. El área jurídica de cualquier entidad es de apoyo a la gestión y no constituye mandato para las demás áreas o procesos en la toma de decisiones. (pp. 1-3).*

Lo manifestado por el Procurador, no modifica esta observación toda vez que el certificado emitido por la Agencia Nacional de Tránsito a favor de FENACOTRALI, no constituye un permiso de operación o título habilitante que le permita operar un servicio comercial de transporte, de acuerdo a lo establecido en el art. 57 de la LOTTTSV y el art. 67 del Reglamento de la misma ley. Respecto a que el informe jurídico no interfirió en las competencias de la

Comisión Técnica, sí afectó porque la Comisión Técnica se basó en este informe para tomar las decisiones; sin embargo, de acuerdo al art. 18 del Reglamento de la LOSNCP, la Comisión Técnica es la responsable entre otras atribuciones del análisis del proceso y de la recomendación expresa de la adjudicación.

Respecto al Proceso LICBS-EEQ-GAF01-2013 indicó lo siguiente:

*... a Procuraduría de la EEQ, no le corresponde calificar ofertas, facultad exclusiva y privativa de las Comisiones Técnicas designadas para el efecto. Y esto, no porque sea un simple capricho del titular de Procuraduría de la EEQ, sino porque la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, así lo establece. Al área legal, no le está permitido calificar ofertas, sino tan solo dar criterio que apoyan la toma de decisiones, sin que dichos criterios constituyan mandatos o disposiciones para los organismos llamados a calificar ofertas dentro de los procesos precontractuales. (p. 3).*

Lo manifestado por el Procurador que actuó en este proceso de contratación, permitió precisar la redacción en cuanto a que Procuraduría emitió un Informe legal indicando que el oferente cumple con la presentación de los requisitos mínimos establecidos en los pliegos; a pesar de que el oferente COTRAFUR no presentó el documento que justifique la fecha de constitución de la compañía, que era uno de los requisitos solicitados en los pliegos.

- La Especialista de Procuraduría en funciones desde el 8 de julio de 2011 hasta el 23 de julio de 2017, con Oficio s/n del 2 de julio de 2018, respecto al informe legal emitido para el proceso RES-EEQ-GAF005-2013, indicó lo siguiente:

*Los informes jurídicos que ha emitido Procuraduría en los procesos precontractuales, por disposición de buenas prácticas establecidas por el señor Gerente General, se circunscriben estrictamente a la revisión de la presentación de todos los documentos exigidos en el proceso...*

*... el referido informe jurídico no afectó ni pudo afectar las decisiones de la Comisión Técnica, así como tampoco interfirió con las competencias establecidas por la norma del ámbito que determina como competencia exclusiva del área requirente (estudios y proyecto) y de la Comisión Técnica del Proceso, la de establecer los pliegos, en función del requerimiento, para el respectivo proceso. (pp. 7-8).*

Lo manifestado por la Especialista de Procuraduría no modifica esta observación, en virtud de que en la misma se indica que la responsabilidad con respecto a la recomendación de la adjudicación es de la Comisión Técnica.

Respecto a que el informe jurídico no interfirió en las competencias de la Comisión Técnica, sí afectó porque la Comisión Técnica se basó en este informe para tomar las decisiones; sin embargo, de acuerdo al art. 18 del Reglamento de la LOSNCP, la Comisión Técnica es la responsable entre otras atribuciones del análisis del proceso y de la recomendación expresa de la adjudicación.

- El Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, con Oficio s/n del 1 de octubre de 2018, envió su respuesta sin ninguna aclaración, justificativo o documento de descargo respecto a este comentario de auditoría, por lo que no se modifica el mismo; sin embargo en el mencionado oficio, indicó lo siguiente:

*En referencia al oficio 2018.06.073.AI., sobre comunicación de Resultados provisionales, del Examen Especial al proceso precontractual, contractual, y de pago...*

*Al respecto debo manifestar a usted que el Art.22 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece:*

*“Art.22.- Comunicación de resultados.- En el transcurso de una auditoría o examen especial, los auditores gubernamentales mantendrán constante comunicación con los servidores, ex servidores y demás personas vinculadas con la acción de control, dándoles oportunidad de presentar pruebas documentadas, así como información escrita relacionada con los asuntos sometidos a examen. Los resultados provisionales de cada parte del examen se darán a conocer tan pronto como se concreten, con la siguiente finalidad:*

- a) Ofrecer la oportunidad para que se presenten justificativos debidamente fundamentados.*
- b) Hacer posible que los auditores gubernamentales dispongan durante el desarrollo del trabajo de campo, de toda la documentación y evidencia relacionadas con el examen;*
- c) Posibilitar que se presente información o evidencia adicional, en los términos y plazos establecidos en este reglamento; y*
- d) Facilitar la implantación de las recomendaciones que, de conformidad con el artículo 92 de la ley, deben ser aplicadas de manera inmediata y con carácter obligatorio por parte del titular y funcionarios responsables.”*

*En consecuencia, el oficio suscrito por usted al cual doy contestación, incumple totalmente con el indicado artículo. (p. 1).*

Respecto a lo manifestado por el Gerente Administrativo Financiero, cabe aclarar que Auditoría Interna no incumplió con el señalado en el artículo mencionado, toda vez que ha mantenido la comunicación necesaria tanto al inicio del examen especial a través de la Notificación inicial del examen, así como de los diferentes requerimientos de información y de la comunicación de resultados provisionales una vez que éstos se concretaron, por lo tanto no se incumplió con el indicado artículo.

## **Conclusión**

Los miembros de la Comisión Técnica que participaron en los procesos LICBS-EEQ-GAF04-2012, LICBS-EEQ-GAF01-2013, y RES-EEQ-GAF005-2013, incumplieron con el método de evaluación estipulado en los pliegos de contratación, en los numerales 4.5 referente a Método de evaluación, 4.8.1.1 referente Requisitos Mínimos y 4.10.1 referente a Parámetros de Evaluación y con lo estipulado en el artículo 57 de la LOTTTSV, al calificar a oferentes que no cumplían con algunos requisitos, así en el proceso LICBS-EEQ-GAF04-2012 calificaron al oferente FENACOTRALI que no presentó el título habilitante para la prestación de servicios de transporte, y continuaron evaluando en el aspecto técnico a la oferta de SERVIGEIN a pesar de que fue descalificada legalmente. En el proceso LICBS-EEQ-GAF01-2013 calificaron al oferente COTRAFUR a pesar de que no presentó la escritura de constitución de la compañía y en el proceso RES-EEQ-GAF005-2013 calificaron la experiencia del oferente Cooperativa de Transporte de Pasajeros en Taxis Artigas a través de una tercera persona. Los miembros de la Comisión Técnica de los procesos LICBS-EEQ-GAF04-2012 y LICBS-EEQ-GAF01-2013 fueron: el Delegado de la máxima autoridad representado por el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015; el Titular del Área Requirente representado por el Director de Servicios Generales, en funciones desde el 1 de julio de 2011 hasta el 30 de abril de 2013; y el Profesional afín representado por el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero del 2014; los miembros de la Comisión Técnica que participaron en el proceso RES-EEQ-GAF005-2013 fueron: el Delegado de la máxima autoridad representado por el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, el Titular del Área Requirente representado por el Director de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 2 de mayo de 2013 hasta el 30 de agosto de 2013; y el Profesional afín representado por el Supervisor del Departamento de Servicios Generales, en funciones desde el 1 de enero del 2008 hasta el 15 de enero del 2017.

## **Recomendación 5**

El Gerente General dispondrá al Gerente Administrativo Financiero y al Director de Contratación Pública, que una vez que esté conformada la Comisión Técnica de cada proceso de contratación, emitan un comunicado recordando a los miembros de estas Comisiones, las responsabilidades que les corresponde de acuerdo a la LOSNCP y su Reglamento.

### **Funcionarios Responsables**

Gerente Administrativo Financiero y Director de Contratación Pública.

### **Fecha Tope de Cumplimiento**

31 de octubre de 2019

#### **2.1.1.5. Se contrató el servicio de transporte de personal con personas jurídicas no autorizadas (federaciones) para brindar este servicio, incumpliendo la Ley Orgánica de Transporte Terrestre y Seguridad Vial.**

En los procesos LICBS-EEQ-GAF04-2012 y COTOB-EEQ-GAF02-2013 la contratación de los servicios de transporte de personal y de taxis se adjudicó a FENACOTRALI y FEDOTAXIS respectivamente, en base al informe de la Comisión Técnica que actuó en estos procesos, a pesar de que estos oferentes eran federaciones gremiales que agrupan a cooperativas de transporte, en el primer caso de carga mediana, liviana y mixta y en el otro caso de taxis, es decir no son operadoras de transporte, que son las únicas que pueden prestar los servicios de transporte comercial. De acuerdo con la LOTTTSV publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 398 de 7 de agosto de 2008, el Servicio de Transporte Comercial se clasifica, entre otros, en Transporte Escolar e Institucional y Taxis, que corresponden a los servicios de transporte de personal y de taxis motivo de los procesos de contratación mencionados en este párrafo.

En el caso del proceso LICBS-EEQ-GAF04-2012, la Comisión Técnica recomendó la adjudicación a FENACOTRALI, mediante Memorando No. GAF 111184 del 1 de noviembre de 2012, con base en el análisis realizado de los aspectos legal, técnico y económico. El Gerente General en funciones a esa fecha, adjudicó el servicio de transporte de personal de la Empresa Eléctrica Quito a FENACOTRALI mediante Resolución de Adjudicación del 6 de noviembre de 2012. La Comisión Técnica estuvo conformada por: el Delegado de la máxima autoridad representado por el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio del 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, el Titular del Área Requirente representado por el Director de Servicios Generales y Transporte, en funciones desde el 1 de julio del 2011 hasta el 30 de abril del 2013 y el Profesional afín representado por el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero del 2014.

En el caso del proceso COTOB-EEQ-GAF02-2013, la Comisión Técnica recomendó la adjudicación a FEDOTAXIS, mediante Memorando No. DCP 03-111 del 15 de marzo de 2013, con base en el análisis realizado de los aspectos legal, técnico y económico. El Gerente General en funciones a esa fecha, emitió la Resolución de Adjudicación de este proceso el 20 de marzo de 2013 a FEDOTAXIS. La Comisión Técnica estuvo conformada por: el Delegado de la máxima autoridad representado por el Director de Contratación Pública, en funciones desde el 11 de agosto del 2011 hasta la fecha de emisión de este informe; el Titular del Área Requirente representado por el Director de Servicios Generales y Transporte, en funciones del 1 de julio del 2011 hasta el 30 de abril del 2013; y el Profesional afín representado por el

Supervisor de Servicios Generales, en funciones desde el 1 de enero del 2008 hasta el 15 de enero del 2017.

La Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 398, de 7 de agosto de 2008, con respecto a quienes están autorizados a prestar el servicio, estipula textualmente lo siguiente:

*Art. 57.- ...el servicio de transporte escolar e institucional, taxis, tricimotos, carga pesada, carga liviana, mixto... serán prestados únicamente por operadoras de transporte terrestre autorizadas para tal objeto... (p. 18).*

*Art. 77.- Constituye una operadora de transporte terrestre, toda persona jurídica, sea cooperativa o compañía, que habiendo cumplido con todos los requisitos exigidos en esta Ley, su Reglamento y demás normativa aplicable, haya obtenido legalmente el título habilitante para prestar el servicio de transporte terrestre en cualquiera de sus clases y tipos. (p. 23).*

El Reglamento General para la aplicación de la LOTTTSV expedido el 25 de junio de 2012, en el Suplemento del Registro Oficial No. 731, con respecto a quienes están autorizados a prestar el servicio, estipula textualmente lo siguiente:

*Art. 55.- El servicio de transporte terrestre comercial consiste en trasladar a terceras personas y/o bienes, de un lugar a otro, dentro del ámbito señalado en este Reglamento. La prestación de este servicio estará a cargo de las compañías o cooperativas legalmente constituidas y habilitadas para este fin. Esta clase de servicio será autorizado a través de permisos de operación. (p. 14).*

Además, según el Reglamento para el transporte comercial de carga liviana y mixto del Ecuador emitido mediante Resolución No. 032-DIR-2012-ANT el 1 de junio de 2012 en el art. 4 respecto a objeto exclusivo, estipula que: “Las operadoras de transporte comercial de carga liviana o mixta, tendrán el objeto social exclusivo para las que fueron constituidas y no podrán prestar otro tipo de servicio”. (p. 2).

Cabe señalar que en la Ley de Tránsito y Transporte Terrestres publicada el 2 de agosto de 1996 en el Registro Oficial 1002, derogada el 7 de agosto de 2008, y en su Reglamento publicado el 28 de enero de 1997 en el Suplemento del Registro Oficial No. 118, derogado el 3 de junio de 2009, también se contemplaba una disposición en la que se determinaba que la prestación de servicios de transporte terrestre era exclusiva para cooperativas o compañías de transporte.

Con base en lo mencionado en los párrafos anteriores, se desprende que tanto al amparo de la Ley derogada como en observancia de la LOTTTSV vigente, únicamente las personas jurídicas constituidas como cooperativas o compañías, podrían ser operadoras de transporte comercial, por lo que ni las federaciones, asociaciones gremiales, ni cualquier otro tipo de persona jurídica, con o sin fines de lucro, podían ni pueden ostentar esta calidad.

Debido al desconocimiento de la ley por parte de los miembros de la Comisión Técnica de estos procesos y, según información de los auditados, a que se encontraba en transición el cambio de la normativa de transportes; se contrataron estos servicios con personas jurídicas no autorizadas para brindar el servicio de transporte comercial, ocasionando que los contratistas adjudicados a su vez hayan prestado estos servicios con vehículos de varias operadoras de transporte.

### Opinión de los auditados:

Mediante Oficios No. 2018.06.064.AI, 2018.06.066.AI, 2018.06.073.AI, del 19 de junio de 2018, 2018.06.080.AI del 25 de junio de 2018 y 2018.09.114.AI del 26 de septiembre de 2018 se dieron a conocer los resultados provisionales a los miembros de las Comisiones Técnicas que actuaron en estos procesos, al Procurador en funciones desde el 1 de junio de 2011 hasta el 15 de noviembre de 2013 y al Gerente General en funciones desde el 8 de marzo de 2010 hasta el 21 de octubre de 2014, a fin de que presenten los justificativos y/o puntos de vista debidamente documentados.

- El Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 1 de julio de 2011 hasta el 30 de abril de 2013, que actuó como miembro de la Comisión Técnica del proceso LICBS-EEQ-GAF04-2012, con Oficio s/n del 1 de julio de 2018, indicó lo siguiente:

*La Comisión Técnica que evalúa los procesos de adquisiciones de bienes y servicios estaba formada por delegados responsables de las áreas Legal, Financiera y Técnica. El Gerente Administrativo y Financiero preside y toma la decisión final del proceso en consideración.*

*Las áreas Legal y Financiera examinan el cumplimiento de leyes, acuerdos y garantías. El área Técnica examina los aspectos técnicos. La documentación examinada en el área técnica es de aquellos procesos que han cumplido con las exigencias legal y financiera. (p. 1).*

Lo manifestado por el Director de Servicios Generales y Transporte no modifica el comentario de Auditoría Interna, toda vez que de acuerdo al art. 18 del Reglamento a la LOSNCP, la Comisión Técnica es la responsable entre otras atribuciones del análisis del proceso y de la recomendación expresa de la adjudicación

- El Procurador en funciones desde el 1 de junio de 2011 hasta el 15 de noviembre de 2013 como responsable de los Informes Legales de los procesos de contratación LICBS-EEQ-GAF04-2012 y COTOB-EEQ-GAF02-2013, con Oficio s/n del 4 de julio de 2018, indicó lo siguiente:

*... los informes jurídicos que emite Procuraduría en los procesos precontractuales, para cumplir con las buenas prácticas establecidas por el señor Gerente General, se circunscriben estrictamente a la revisión de los documentos exigidos en el proceso...*

*... el referido informe jurídico no afectó ni pudo afectar las decisiones de la Comisión Técnica, así como tampoco interfirió con las competencias establecidas por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública para las Comisiones Técnicas, que determina como competencia exclusiva del área requirente y de las mismas Comisiones, de realizar los estudios y elaborar los pliegos para el proceso. El área jurídica de cualquier entidad es de apoyo a la gestión y no constituye mandato para las demás áreas o procesos en la toma de decisiones. (pp. 2 y 3).*

Lo manifestado por el Procurador mencionado, no modifica el comentario de Auditoría ya que en el mismo se indica que la responsabilidad con respecto a la recomendación de la adjudicación es de la Comisión Técnica.

- El Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, con Oficio s/n del 1 de octubre de 2018 envió su respuesta sin ninguna aclaración, justificativo o documento de descargo respecto a este comentario de auditoría, por lo que no se modifica el mismo; sin embargo en el mencionado oficio, indicó lo siguiente:

*En referencia al oficio 2018.06.073.AI., sobre comunicación de Resultados provisionales, del Examen Especial al proceso precontractual, contractual, y de pago...*

*Al respecto debo manifestar a usted que el Art.22 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece:*

*“Art.22.- Comunicación de resultados.- En el transcurso de una auditoría o examen especial, los auditores gubernamentales mantendrán constante comunicación con los servidores, ex servidores y demás personas vinculadas con la acción de control, dándoles oportunidad de presentar pruebas documentadas, así como información escrita relacionada con los asuntos sometidos a examen. Los resultados provisionales de cada parte del examen se darán a conocer tan pronto como se concreten, con la siguiente finalidad:*

- a. Ofrecer la oportunidad para que se presenten justificativos debidamente fundamentados.*
- b. Hacer posible que los auditores gubernamentales dispongan durante el desarrollo del trabajo de campo, de toda la documentación y evidencia relacionadas con el examen;*
- c. Posibilitar que se presente información o evidencia adicional, en los términos y plazos establecidos en este reglamento; y*
- d. Facilitar la implantación de las recomendaciones que, de conformidad con el artículo 92 de la ley, deben ser aplicadas de manera inmediata y con carácter obligatorio por parte del titular y funcionarios responsables.”*

*En consecuencia, el oficio suscrito por usted al cual doy contestación, incumple totalmente con el indicado artículo. (p. 1).*

Respecto a lo manifestado por el Gerente Administrativo Financiero, cabe aclarar que Auditoría Interna no incumplió con el señalado en el artículo mencionado, toda vez que ha mantenido la comunicación necesaria tanto al inicio del examen especial a través de la Notificación inicial del examen, así como de los diferentes requerimientos de información y de la comunicación de resultados provisionales una vez que éstos se concretaron, por lo tanto no se incumplió con el indicado artículo.

## **Conclusión**

Los miembros de la Comisión Técnica que actuaron en los procesos LICBS-EEQ-GAF04-2012 y COTOB-EEQ-GAF02-2013, con los cuales se contrató los servicios de transporte de personal y de taxis, recomendaron la adjudicación a FENACOTRALI y FEDOTAXIS respectivamente, que son federaciones gremiales que agrupan a cooperativas de transporte, y no eran empresas autorizadas para brindar estos servicios, incumpliendo lo estipulado en el art. 57 de la LOTTTSV y el art. 46 del Reglamento de la LOTTTSV. Los miembros de la Comisión Técnica que actuaron en el proceso LICBS-EEQ-GAF04-2012 fueron: el Delegado de la máxima autoridad representado por el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, el Titular del Área Requirente representado por el Director de Servicios Generales y Transporte, en funciones desde el 1 de julio de 2011 hasta el 30 de abril de 2013 y el Profesional afín representado por el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014. Los miembros de la Comisión Técnica que participaron en el proceso COTOB-EEQ-GAF02-2013 fueron: el Delegado de la máxima autoridad representado por el Director de Contratación Pública, en funciones desde el 11 de agosto de 2011 hasta la fecha de emisión de este informe, el Titular del Área Requirente representado por el Director de Servicios Generales y Transporte, en funciones del 1 de julio de 2011 al 30 de abril de 2013 y el Profesional afín representado por el Supervisor de Servicios Generales, en funciones desde el 1 de enero de 2008 hasta el 15 de enero de 2017.

## Recomendación

Aplica la recomendación 5 que textualmente dice:

*El Gerente General dispondrá al Gerente Administrativo Financiero y al Director de Contratación Pública, que una vez que esté conformada la Comisión Técnica de cada proceso de contratación, emitan un comunicado recordando a los miembros de estas Comisiones, las responsabilidades que les corresponde de acuerdo a la LOSNCP y su Reglamento. (p. 34).*

### **2.1.1.6. Servicios de transporte contratados con operadoras no autorizadas para prestar el tipo y modalidad de servicio para el que estaban autorizadas.**

- En el proceso LICBS-EEQ-GAF04-2012 como se indicó en la observación anterior, se adjudicó el servicio de transporte puerta a puerta al oferente FENACOTRALI, quien no tenía el permiso operacional para prestar este tipo de servicio. El informe con el que se recomendó esta adjudicación fue emitido por la Comisión Técnica que actuó en este proceso con Memorando No. GAF 111184 el 1 de noviembre de 2012. Esta Comisión Técnica estuvo conformada por: el Delegado de la máxima autoridad representado por el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015; el Titular del Área Requirente representado por el Director de Servicios Generales, en funciones desde el 1 de julio de 2011 hasta el 30 de abril de 2013; y el Profesional afín representado por el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014.
- Así también en el proceso RES-EEQ-GAF005-2013 en el que se adjudicó el servicio de transporte institucional masivo con buses, busetas y furgonetas a la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, el permiso operacional otorgado por el EMMOP a esta cooperativa (No. MDMQ-EPMMOP-TX-11-028 del 29/12/2011 con vigencia hasta el 31/12/2013), era para la modalidad de servicio de taxis, en vehículos tipo automóvil. La Comisión Técnica que actuó en este proceso presentó el informe recomendando la adjudicación, mediante Memorando No. GAF 101129 del 25 de octubre de 2013. El Informe Legal fue emitido por la Procuradora Encargada el 14 de octubre de 2013 mediante Memorando PR No. 1106 y el Informe Técnico fue emitido por el profesional afín y el titular del área requirente mediante Memorando No. SSGG 101183 del 17 de octubre de 2013. Esta Comisión Técnica estuvo conformada por el Delegado de la máxima autoridad representado por el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015; el Titular del Área Requirente representado por el Director de Servicios Generales, en funciones desde el 2 de mayo de 2013 hasta el 30 de agosto de 2013; y el Profesional afín representado por el Supervisor del Departamento de Servicios Generales, en funciones desde el 1 de enero del 2008 hasta el 15 de enero del 2017.

La LOTTTSV publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 398 de 7 de agosto de 2008 estipula lo siguiente:

*Art. 78.- Toda operadora de transporte terrestre que estuviese autorizada para la prestación del servicio, deberá hacerlo única y exclusivamente en las clases de automotores que el Reglamento determine, dependiendo de su clase y tipo.*

*Art. 79.- Por ser el servicio de transporte terrestre, de carácter económico y estratégico para el Estado, las operadoras deberán tener un objeto social exclusivo en sus estatutos, de acuerdo al servicio a prestarse. (p. 23).*

Adicionalmente, según el Reglamento de Transporte Comercial, Escolar e Institucional emitido mediante Resolución No. 005-DIR-2012-ANT el 9 de febrero del 2012 en el art. 4 referente a Objeto social exclusivo estipula que:

*Las operadoras de transporte escolar e institucional, tendrán el objeto social exclusivo para el que fue creado y no podrán prestar otro tipo de servicio por lo que deberán así determinarlo claramente en su estatuto y en el respectivo permiso de operación. (p. 2).*

Según el Reglamento de Transporte Comercial, Escolar e Institucional emitido mediante Resolución No. 005-DIR-2012-ANT el 9 de febrero del 2012 en el art. 39 referente a contratación, estipula que:

*Art. 39.- La contratación se realizará únicamente y en forma directa con las operadoras de transporte escolar e institucional legalmente autorizadas para brindar este servicio, prohibiéndose cualquier tipo de intermediación. (p. 10).*

Y el art. 42 estipula que:

*Las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras no podrán bajo ningún concepto, realizar el servicio de transporte escolar e institucional si no se encuentran autorizadas por la ANT o los GAD's competentes. (p. 10).*

También según el Reglamento de Transporte Comercial de Pasajeros en taxi con servicio convencional y servicio ejecutivo, emitido mediante Resolución No. 006-B-DIR-2009-CNTTTSV del 16 de julio de 2009, estipula lo siguiente:

*Art. 4.- Las Operadoras de Transporte Comercial de Pasajeros de Taxi, tendrán el objeto social exclusivo para el que fue creado y no podrá prestar otro tipo de servicio. (p. 3).*

Cabe mencionar que la derogada Ley de Tránsito y Transporte Terrestre del 2 de agosto de 1996, contemplaba la posibilidad de que una operadora preste más de un tipo de servicio de transporte, es decir que desde esa fecha (2 de agosto de 1996) hasta el 7 de agosto de 2008, fecha de su derogación, podrían existir operadoras de transporte cuyo objeto social pudo haber contemplado más de un tipo de servicio de transporte. Sin embargo, el Reglamento General de Aplicación a la actual LOTTTSV, publicado el 3 de junio de 2009 y vigente hasta el 24 de junio de 2012, en su artículo 63, señalaba que: *“Todo poseedor de un título habilitante que preste varias clases de servicios, estará obligado a prestarlos como negocios independientes y, en consecuencia, a llevar contabilidades separadas.” (p. 15).*

Este Reglamento fue derogado con la expedición del actual Reglamento General a la LOTTTSV publicado el 25 de junio de 2012, en virtud del cual se crea un régimen de transición, conforme se señala en su Disposición Transitoria Novena, que estipula lo siguiente:

*Las personas jurídicas que presten servicios de transporte terrestre, no podrán prestarlos en más de una clase a la vez. Aquellas que a la fecha de expedición del presente Reglamento tuvieren títulos habilitantes en diferentes clases, deberán, en el plazo máximo de 6 meses, escindirse en tantas compañías cuantos tipos de transporte presten. (p. 91).*

El que los miembros de la Comisión Técnica hayan recomendado la contratación de los servicios de transporte con operadoras para prestar el tipo y modalidad de servicio para el que no estaban autorizadas, se debió a la falta de conocimiento de la normativa de transportes por parte de los encargados de estas contrataciones y, según información de los auditados, a que se encontraba en transición el cambio de la normativa de transportes, lo que ocasionó que se

contrate estos servicios incumpliendo la Ley Orgánica de Transporte Terrestre y sus reglamentos respectivos.

**Opinión de los auditados:**

Mediante Oficios Nos. 2018.06.064.AI, 2018.06.065 2018.06.066.AI 2018.06.073.AI, del 19 de junio de 2018, 2018.06.080.AI del 25 de junio de 2018, 2018.06.086.AI del 21 de junio de 2018 y 2018.09.114.AI del 26 de septiembre de 2018, se dieron a conocer los resultados provisionales a los miembros de las Comisiones Técnicas que actuaron en estos procesos, al Procurador en funciones desde el 1 de junio de 2011 hasta el 15 de noviembre de 2013, a la Especialista de Procuraduría en funciones desde el 18 de julio de 2011 hasta el 23 de junio de 2017 y al Gerente General en funciones desde el 8 de marzo de 2010 hasta el 21 de octubre de 2014, a fin de que presenten los justificativos y/o puntos de vista debidamente documentados.

- El Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 1 de julio de 2011 hasta el 30 de abril de 2013, que actuó como miembro de la Comisión Técnica del proceso LICBS-EEQ-GAF04-2012, con Oficio s/n del 1 de julio de 2018, indicó lo siguiente:

*La Comisión Técnica que evalúa los procesos de adquisiciones de bienes y servicios estaba formada por delegados responsables de las áreas Legal, Financiera y Técnica. El Gerente Administrativo y Financiero preside y toma la decisión final del proceso en consideración.*

*Las áreas Legal y Financiera examinan el cumplimiento de leyes, acuerdos y garantías. El área Técnica examina los aspectos técnicos. La documentación examinada en el área técnica es de aquellos procesos que han cumplido con las exigencias legal y financiera. (p. 1).*

Lo manifestado por el Director de Servicios Generales y Transporte no modifica el comentario de Auditoría Interna, toda vez que de acuerdo al art. 18 del Reglamento a la LOSNCP, la Comisión Técnica es la responsable entre otras atribuciones del análisis del proceso y de la recomendación expresa de la adjudicación.

- El Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 2 de mayo de 2013 hasta el 30 de agosto de 2013, que actuó en el proceso RES-EEQ-GAF005-2013, con Oficio s/n del 20 de julio de 2018, respecto a este tema, indicó lo siguiente:

*La calificación técnica de la oferta se enfocó en el cumplimiento de los parámetros exigidos y la oferta aprobada, entendemos que la parte legal examinó el cumplimiento de leyes, normativas, acuerdos vigentes, garantías y la calificó. La Comisión acogió los dos informes y emitió el informe respectivo. (p. 1).*

Lo manifestado por el Director de Servicios Generales y Transporte no modifica el criterio de Auditoría Interna, toda vez que de acuerdo al art. 18 del Reglamento a la LOSNCP, la Comisión Técnica es la responsable entre otras atribuciones del análisis del proceso y de la recomendación expresa de la adjudicación.

- El Procurador en funciones desde el 1 de junio de 2011 hasta el 15 de noviembre de 2013, que actuó en estos procesos como responsable del Informe Legal, del Proceso LICBS-EEQ-GAF04-2012 con Oficio s/n del 4 de julio de 2018, indicó lo siguiente:

*... los informes jurídicos que emite Procuraduría en los procesos precontractuales, para cumplir con las buenas prácticas establecidas por el señor Gerente General, se circunscriben estrictamente a la revisión de los documentos exigidos en el proceso...*

*... el referido informe jurídico no afectó ni pudo afectar las decisiones de la Comisión Técnica, así como tampoco interfirió con las competencias establecidas por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública para las Comisiones Técnicas, que determina como competencia exclusiva del área requirente y de las mismas Comisiones, de realizar los estudios y elaborar los pliegos para el proceso. El área jurídica de cualquier entidad es de apoyo a la gestión y no constituye mandato para las demás áreas o procesos en la toma de decisiones. (pp. 2 y 3).*

Lo manifestado por el Procurador mencionado, no modifica el comentario de Auditoría ya que en el mismo se indica que la responsabilidad con respecto a la recomendación de la adjudicación es de la Comisión Técnica.

- La Especialista de Procuraduría en funciones desde el 8 de julio de 2011 hasta el 23 de julio de 2017, con Oficio s/n del 2 de julio de 2018 respecto al informe legal emitido para el RES-EEQ-GAF005-2013, indicó lo siguiente:

*Los informes jurídicos que ha emitido Procuraduría en los procesos precontractuales, por disposición de buenas prácticas establecidas por el señor Gerente General, se circunscriben estrictamente a la revisión de la presentación de todos los documentos exigidos en el proceso.*

*... el referido informe jurídico no afectó ni pudo afectar las decisiones de la Comisión Técnica, así como tampoco interfirió con las competencias establecidas por la norma del ámbito que determina como competencia exclusiva del área requirente (estudios y proyecto) y de la Comisión Técnica del Proceso, la de establecer los pliegos, en función del requerimiento, para el respectivo proceso. (pp. 7 y 8).*

Lo manifestado por la Especialista de Procuraduría, no modifica el comentario de Auditoría ya que en el mismo se indica que la responsabilidad con respecto a la recomendación de la adjudicación es de la Comisión Técnica.

- El Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, con Oficio s/n del 1 de octubre de 2018 envió su respuesta sin ninguna aclaración, justificativo o documento de descargo respecto a este comentario de auditoría, por lo que no se modifica el mismo; sin embargo en el mencionado oficio, indicó lo siguiente:

*En referencia al oficio 2018.06.073.AI., sobre comunicación de Resultados provisionales, del Examen Especial al proceso precontractual, contractual, y de pago...*

*Al respecto debo manifestar a usted que el Art.22 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece:*

*"Art.22.- Comunicación de resultados.- En el transcurso de una auditoría o examen especial, los auditores gubernamentales mantendrán constante comunicación con los servidores, ex servidores y demás personas vinculadas con la acción de control, dándoles oportunidad de presentar pruebas documentadas, así como información escrita relacionada con los asuntos sometidos a examen. Los resultados provisionales de cada parte del examen se darán a conocer tan pronto como se concreten, con la siguiente finalidad:*

- a) Ofrecer la oportunidad para que se presenten justificativos debidamente fundamentados.*
- b) Hacer posible que los auditores gubernamentales dispongan durante el desarrollo del trabajo de campo, de toda la documentación y evidencia relacionadas con el examen;*
- c) Posibilitar que se presente información o evidencia adicional, en los términos y plazos establecidos en este reglamento; y*

*d) Facilitar la implantación de las recomendaciones que, de conformidad con el artículo 92 de la ley, deben ser aplicadas de manera inmediata y con carácter obligatorio por parte del titular y funcionarios responsables.”*

*En consecuencia, el oficio suscrito por usted al cual doy contestación, incumple totalmente con el indicado artículo. (p. 1).*

Respecto a lo manifestado por el Gerente Administrativo Financiero, cabe aclarar que Auditoría Interna no incumplió con el señalado en el artículo mencionado, toda vez que ha mantenido la comunicación necesaria tanto al inicio del examen especial a través de la Notificación inicial del examen, así como de los diferentes requerimientos de información y de la comunicación de resultados provisionales una vez que éstos se concretaron, por lo tanto no se incumplió con el indicado artículo.

## **Conclusión**

Los miembros de la Comisión Técnica que actuaron en los procesos LICBS-EEQ-GAF04-2012 y RES-EEQ-GAF005-2013, no observaron el artículo 78 de LOTTTSV y el artículo 4 del Reglamento de Transporte Comercial, Escolar e Institucional respecto a la autorización que tienen las operadoras de transporte para prestar determinado tipo y modalidad de servicio, recomendando la adjudicación de este servicio sin que cumplan estas disposiciones, así el servicio de transporte puerta a puerta se adjudicó al oferente FENACOTRALI, quien no tenía el permiso operacional para prestar este tipo de servicio y el servicio de transporte institucional masivo con buses, busetas y furgonetas a la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, teniendo el permiso para la modalidad de servicio de taxis. Para el proceso LICBS-EEQ-GAF04-2012 los miembros de la Comisión Técnica fueron: el Delegado de la máxima autoridad representado por el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015; el Titular del Área Requirente representado por el Director de Servicios Generales, en funciones desde el 1 de julio de 2011 hasta el 30 de abril de 2013; y el Profesional afín representado por el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014; mientras que para el proceso RES-EEQ-GAF005-2013 los miembros de la Comisión Técnica fueron: el Delegado de la máxima autoridad representado por el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015; el Titular del Área Requirente representado por el Director de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 2 de mayo de 2013 hasta el 30 de agosto de 2013; y el Profesional afín representado por el Supervisor del Departamento de Servicios Generales, en funciones desde el 1 de enero del 2008 hasta el 15 de enero del 2017.

## **Recomendación 6**

El Gerente General dispondrá al Gerente Administrativo Financiero y al Director de Servicios Generales y Transporte, para futuras contrataciones de los servicios de transporte, incluyan el requisito referente a los tipos de permisos específicos para el tipo y clase de servicio que van a contratar, así como también verificarán que las cooperativas y/o compañías de transporte tengan el objeto social exclusivo para el servicio a contratar.

## **Funcionarios Responsables**

Gerente Administrativo Financiero, Director de Servicios Generales y Transporte.

## **Fecha Tope de Cumplimiento**

31 de octubre de 2019

## Recomendación

Aplica la recomendación 5 que textualmente dice:

*El Gerente General dispondrá al Gerente Administrativo Financiero y al Director de Contratación Pública, que una vez que esté conformada la Comisión Técnica de cada proceso de contratación, emitan un comunicado recordando a los miembros de estas Comisiones, las responsabilidades que les corresponde de acuerdo a la LOSNCP y su Reglamento. (p. 34).*

### **2.1.1.7. Servicios de transporte ofertados y adjudicados con vehículos de otras operadoras.**

#### ***Etapa precontractual***

- En el proceso LICBS-EEQ-GAF04-2012 el oferente FENACOTRALI presentó su oferta para prestar el servicio de transporte institucional puerta a puerta para 44 rutas con automóviles y 4 rutas con camionetas. Los vehículos con los que ofertó las 44 rutas con automóviles no pertenecían a sus cooperativas afiliadas o agremiadas, puesto que sus afiliadas pertenecen a cooperativas de transporte de carga mediana, liviana y mixta con vehículos tipo camioneta y el servicio que se estaba contratando para estas 44 rutas era con automóviles (taxis). Los vehículos con los que FENACOTRALI ofertó este servicio, pertenecían a operadoras de taxis, entre ellas: COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, Trans Yépez, El Recreo, Panamericana Sur, 9 de Agosto No.52, Cooperativa Pacheco Junior, entre otras.

Los miembros de la Comisión Técnica de este proceso recomendaron mediante Memorando No. GAF 111184 del 1 de noviembre de 2012 la adjudicación de las 44 rutas con automóviles y las 4 rutas con camionetas, en base al análisis realizado en los aspectos legal, técnico y económico, sin observar que los vehículos con los que ofertó las 44 rutas con automóviles no pertenecían a sus cooperativas afiliadas o agremiadas sino a otras cooperativas. Los miembros de esta Comisión Técnica fueron: el Delegado de la máxima autoridad representado por el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015; el Titular del Área Requirente representado por el Director de Servicios Generales, en funciones desde el 1 de julio de 2011 hasta el 30 de abril de 2013; y el Profesional afín representado por el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014.

- En el proceso RES-EEQ-GAF005-2013 el oferente COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS presentó su oferta para brindar el servicio de transporte institucional del personal para 32 rutas con buses, busetas y furgonetas y 2 rutas con automóviles. Los vehículos con los que esta Cooperativa ofertó el servicio no pertenecían a este oferente sino a varias Operadoras de transporte escolar e institucional como: Transfurplant, Erazgom, Unión y Progreso Cía. Escolar, Proestur, Vansexpress, entre otras. Únicamente los ítems 33 y 34 fueron ofertados y prestados con vehículos de la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, ya que el servicio era con automóviles.

Los miembros de la Comisión Técnica de este proceso recomendaron mediante Memorando No. GAF 101129 del 25 de octubre de 2013, la adjudicación de 32 rutas con buses, busetas y furgonetas y 2 rutas con automóviles, en base al análisis realizado en los aspectos legal, técnico y económico, sin observar que los vehículos con los que esta cooperativa ofertó el servicio de las 32 rutas, no pertenecían a este oferente sino a varias Operadoras de

transporte escolar e institucional. Los miembros de esta Comisión Técnica fueron: el Delegado de la máxima autoridad representado por el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015; el Titular del Área Requirente representado por el Director de Servicios Generales, en funciones desde el 2 de mayo de 2013 hasta el 30 de agosto de 2013; y el Profesional afín, representado por el Supervisor del Departamento de Servicios Generales, en funciones desde el 1 de enero del 2008 hasta el 15 de enero del 2017.

El informe Legal fue emitido por la Procuradora Encargada el 14 de octubre de 2013 mediante Memorando PR No. 1106 y el Informe Técnico fue emitido por el profesional afín y el titular del área requirente mediante Memorando No. SSGG 101183 del 17 de octubre de 2013.

- En el proceso LICBS-EEQ-GAF10-2014, el oferente COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS presentó su oferta para prestar el servicio de transporte institucional puerta a puerta para 44 rutas con automóviles, de los cuáles la mayoría de los vehículos pertenecían a otras operadoras, tal es así que de los 44 vehículos solamente 14 pertenecían a esta operadora.

La COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS estaba calificada con 40 unidades según el permiso de operación otorgado por la Agencia Metropolitana de Tránsito, sin embargo presentó su oferta para prestar el servicio solo con catorce unidades propias, las restantes pertenecen a otras operadoras de transporte, entre ellas: Carapungo, García Moreno, El Ejido, Centronline Selt S.A., 12 de febrero, Isidro Ayora, Compañía de Taxis Fast Valley, Turismo Amazonas, etc.

Los miembros de la Comisión Técnica de este proceso recomendaron mediante Memorando No. GAF 010010 del 27 de enero de 2015 la adjudicación de 44 rutas con automóviles a la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, en base al análisis realizado en los aspectos legal, técnico y económico, sin observar que la mayoría de los vehículos pertenecían a otras operadoras, únicamente 14 vehículos pertenecían a esta operadora. Los miembros de esta Comisión Técnica fueron: el Delegado de la máxima autoridad representado por el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015; el Titular del Área Requirente representado por el Director de Servicios Generales y Transporte, en funciones desde el 8 de agosto de 2014 hasta el 16 de abril del 2015; y el Profesional afín representado por el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 20 de octubre de 2014 hasta el 30 de abril del 2015.

Las disposiciones legales que se citan a continuación aplican a los procesos LICBS-EEQ-GAF004-2012, RES-EEQ-GAF005-2013 y LICBS-EEQ-GAF10-2014: La LOTTTSV en el art. 78 estipula lo siguiente: *“Toda operadora de transporte terrestre que estuviese autorizada para la prestación del servicio, deberá hacerlo única y exclusivamente en las clases de automotores que el Reglamento determine, dependiendo de su clase y tipo.”* (p. 23). Así también en la disposición vigésima segunda de esta ley estipula lo siguiente: *“Se establece la prohibición de la intermediación en el transporte escolar e institucional.”* (p. 73).

Adicionalmente, para los procesos RES-EEQ-GAF005-2013 y LICBS-EEQ-GAF10-2014 aplica el Instructivo para los procesos de contratación pública vinculados a la prestación de servicios de transporte terrestre, expedido mediante Resolución No. 124-DIR-2013-ANT del 4 de septiembre de 2013, respecto a la Subcontratación, que estipula lo siguiente.

*No está autorizada la subcontratación o tercerización del servicio de transporte terrestre, de acuerdo a lo que estipula la Vigésima Segunda Disposición Transitoria de*

*la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, la contratación debe ser directa con las operadoras debidamente constituidas. (p. 8).*

Es decir, la normativa que regula el servicio de transporte terrestre prohíbe la subcontratación o tercerización del servicio.

En los pliegos del proceso de contratación LICBS-EEQ-GAF04-2012 en el numeral 4.8.1 referente a Requisitos Mínimos, se solicitó para el oferente el: *Título habilitante para la prestación del servicio, emitido por los Organismos de Control del Tránsito y Transporte Terrestre.* Y para los vehículos, en el numeral 4.10 referente a Especificaciones Técnicas el: *Título habilitante para la prestación de servicios de transporte (permiso operacional), emitido por los organismos que realizan el control del tránsito y del transporte terrestre.*

En los pliegos del proceso RES-EEQ-GAF005-2013 en el numeral 4.8.1 referente a Requisitos Mínimos, se solicitó para el oferente el Permiso de operación de la compañía y para los vehículos en las especificaciones generales que aplican para todas las rutas, se solicitó el permiso de operación vigente a la fecha de presentación de la oferta, así como para los vehículos ofertados para el servicio ofertado, deberán estar calificados por los organismos de transporte correspondiente.

En los pliegos del proceso LICBS-EEQ-GAF10-2014 en la Sección II numeral 2.3 referente Especificaciones técnicas y términos de referencia se solicitó lo siguiente:

1. *Presentar copia del título habilitante...*
9. *Para cada vehículo el oferente deberá presentar una copia a color legible del DOCUMENTO HABILITANTE PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE TRANSPORTE de PASAJEROS EN TAXI (PERMISO OPERACIONAL), EMITIDO POR EL ORGANISMO QUE REALIZA EL CONTROL DEL TRÁNSITO Y DEL TRANSPORTE TERRESTRE.*

Por consiguiente, no se incluyó en los pliegos de contratación de estos procesos, ninguna condición respecto a la propiedad de los vehículos o a la prohibición de subcontratar o tercerizar el servicio.

Los titulares del área requirente del servicio así como los miembros de la Comisión Técnica que actuaron en estos procesos, al no haber incluido en los pliegos de los procesos de contratación, ninguna condición respecto a la propiedad de los vehículos o la prohibición de subcontratación o tercerización del servicio, haber aceptado y calificado las ofertas con vehículos de otras operadoras y finalmente haber adjudicado el servicio en estas condiciones; incumplieron la normativa que regula el servicio de transportes, que prohíbe expresamente la subcontratación o tercerización del servicio. Adicionalmente, al no pertenecer los vehículos al oferente que estaba presentando la oferta, en este caso: FENACOTRALI y COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, no se verificó los permisos de operación de las cooperativas u operadoras a los que pertenecían los vehículos, para determinar si éstas estaban autorizadas a prestar el servicio que la empresa estaba contratando, por lo que no se conoció si éstas cumplían o no los requisitos establecidos en la normativa correspondiente. La evaluación y calificación del título habilitante o permiso de operación del servicio a contratar, se realizó a los oferentes FENACOTRALI y COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, y a los permisos de operación individuales de los vehículos, pero no a las cooperativas a las que éstos pertenecían.

## ***Etapa contractual***

Una vez adjudicados los servicios en las condiciones indicadas, se observa que se incluyó en los contratos SG-428-2013 y SG-065-2015 una cláusula referente a subcontratación, la cual no debía incluirse por cuanto está prohibida la subcontratación de acuerdo a lo que establece el art. 78 y la disposición vigésima segunda de la LOTTTSV publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 398 de 7 de agosto de 2008, , que textualmente dicen lo siguiente: “Art. 78.- *Toda operadora de transporte terrestre que estuviese autorizada para la prestación del servicio, deberá hacerlo única y exclusivamente en las clases de automotores que el Reglamento determine, dependiendo de su clase y tipo.*” (p. 23). Y la disposición vigésima segunda de esta ley que señala lo siguiente: “*Se establece la prohibición de la intermediación en el transporte escolar e institucional.*” (p. 73).

Adicionalmente, incumplieron lo establecido en el art. 79 referente a Subcontratación de la LOSNCP, ya que se sobrepasaron el 30% establecido, El artículo 79 establece lo siguiente:

*Subcontratación.- El contratista podrá subcontratar la ejecución parcial del contrato con personas naturales o jurídicas registradas en el RUP, bajo su riesgo y responsabilidad.*

...

*Las subcontrataciones no se las podrá realizar con personas inhabilitadas para contratar de acuerdo con esta Ley, ni podrán superar el treinta (30%) por ciento del monto del contrato reajustado.* (p. 32).

Además el art. 120 del Reglamento de la LOSNCP referente a Subcontratación establece que:

*Conforme al Artículo 79 de la Ley, el contratista podrá subcontratar con terceros, registrados y habilitados en el RUP, parte de sus prestaciones, siempre y cuando la entidad contratante apruebe por escrito previamente la subcontratación. La aprobación será efectuada por la máxima autoridad, su delegado o por el funcionario que cuente con facultades suficientes para ello.* (p. 36).

- En los contratos SG-428-2013 (proceso RES-EEQ-GAF005-2013) y SG-065-2015 (proceso LICBS-EEQ-GAF10-2014), en la cláusula denominada “CESIÓN DE CONTRATOS Y SUBCONTRATACIÓN” se estableció lo siguiente: “*La CONTRATISTA, podrá subcontratar, previa autorización de la CONTRATANTE y que no sobrepase del 30% del valor total del Contrato*”. En ninguno de los dos casos se solicitó la autorización previa de la contratante así como en los dos casos sobrepasaron el 30% establecido en esta cláusula, ya que en el contrato SG-428-2013 de las 34 rutas contratadas, 32 fueron con vehículos de otras operadoras es decir el 94% fue subcontratado, excediéndose en el 64% y en el contrato SG-065-2015, de los 44 vehículos contratados, 30 no pertenecían a esta operadora, es decir el 68% fue subcontratado, excediéndose en el 38% con respecto a lo estipulado en la cláusula mencionada. Las administradoras de estos contratos no hicieron cumplir esta cláusula al permitir que se excedan en el porcentaje determinado para poder subcontratar y al no exigir que soliciten la autorización previa del contratante para realizar la subcontratación.
- A pesar de que en el contrato SG-259-2012 correspondiente al Proceso LICBS-EEQ-GAF04-2012 se estipuló en la cláusula Décimo Primera referente a Cesión de Contratos y Subcontratación que: “*La CONTRATISTA no podrá ceder, asignar o transferir en forma alguna ni todo ni parte de este Contrato*”; todos los vehículos con que los que se adjudicó este contrato pertenecían a otras compañías operadoras, en este caso de taxis, es decir se incumplió con esta cláusula.

El que se haya incluido en los contratos, SG-428-2013 y SG-065-2015 una cláusula referente a subcontratación, se debió a la falta de conocimiento de la LOTTTSV y de la Ley Orgánica del

Sistema Nacional de Contratación Pública, lo cual ocasionó que se haya incumplido dicha normativa y la cláusula Décimo Primera del contrato SG-259-2012 referente a la Cesión de Contratos y Subcontratación, ya que todos los vehículos con que los que se adjudicó este contrato pertenecían a otras compañías operadoras.

### **Opinión de los auditados:**

Mediante Oficios Nos. 2018.06.064.AI, 2018.06.065.AI, 2018.06.066.AI, 2018.06.067.AI, 2018.06.068.AI, 2018.06.073.AI, 2018.06.074.AI, del 19 de junio de 2018; 2018.06.080.AI del 25 de junio de 2018; 2018.06.086.AI 21 de junio de 2018, 2018.09.114.AI y 2018.09.115.AI del 26 de septiembre de 2018, se dieron a conocer los resultados provisionales a los miembros de las Comisiones Técnicas que actuaron en estos procesos, a los funcionarios que emitieron el Informe Legal y los Gerentes Generales, que actuaron en el período correspondiente al alcance de este examen especial, a fin de que presenten los justificativos y/o puntos de vista debidamente documentados.

- El Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 1 de julio de 2011 hasta el 30 de abril de 2013, que actuó como miembro de la Comisión Técnica del proceso LICBS-EEQ-GAF04-2012, con Oficio s/n del 1 de julio de 2018 indicó lo siguiente:

*La Comisión Técnica que evalúa los procesos de adquisiciones de bienes y servicios estaba formada por delegados responsables de las áreas Legal, Financiera y Técnica. El Gerente Administrativo y Financiero preside y toma la decisión final del proceso en consideración.*

*Las áreas Legal y Financiera examinan el cumplimiento de leyes, acuerdos y garantías. El área Técnica examina los aspectos técnicos. La documentación examinada en el área técnica es de aquellos procesos que han cumplido con las exigencias legal y financiera. (p. 1).*

Lo manifestado por el Director de Servicios Generales y Transporte mencionado, no modifica el comentario de Auditoría Interna, toda vez que de acuerdo al art. 18 del Reglamento a la LOSNCP, la Comisión Técnica es la responsable entre otras atribuciones del análisis del proceso y de la recomendación expresa de la adjudicación.

- El Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 2 de mayo de 2013 hasta el 30 de agosto de 2013, que actuó en el proceso RES-EEQ-GAF005-2013, con Oficio s/n del 20 de julio de 2018, respecto a este tema indicó lo siguiente:

*La calificación técnica de la oferta se enfocó en el cumplimiento de los parámetros exigidos y la oferta aprobada, entendemos que la parte legal examinó el cumplimiento de leyes, normativas, acuerdos vigentes, garantías y la calificó. La Comisión acogió los dos informes y emitió el informe respectivo. (p. 3).*

Lo manifestado no modifica el comentario de Auditoría Interna, toda vez que de acuerdo al art. 18 del Reglamento a la LOSNCP, la Comisión Técnica es la responsable entre otras atribuciones del análisis del proceso y de la recomendación expresa de la adjudicación.

- El Procurador en funciones desde el 1 de junio de 2011 hasta el 15 de noviembre de 2013, que actuó en estos procesos como responsable del Informe Legal, del Proceso LICBS-EEQ-GAF004-2012 con Oficio s/n del 4 de julio de 2018, indicó lo siguiente:

*... los informes jurídicos que emite Procuraduría en los procesos precontractuales, para cumplir con las buenas prácticas establecidas por el señor Gerente General, se circunscriben estrictamente a la revisión de los documentos exigidos en el proceso...*

*... el referido informe jurídico no afectó ni pudo afectar las decisiones de la Comisión Técnica, así como tampoco interfirió con las competencias establecidas por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública para las Comisiones Técnicas, que determina como competencia exclusiva del área requirente y de las mismas Comisiones, de realizar los estudios y elaborar los pliegos para el proceso. El área jurídica de cualquier entidad es de apoyo a la gestión y no constituye mandato para las demás áreas o procesos en la toma de decisiones. (pp. 2 y 3).*

Lo manifestado por el Procurador mencionado aclara que no es responsabilidad del área legal la decisión final tomada por la Comisión Técnica ya que la función de esta área es de asesoría.

- La Especialista de Procuraduría en funciones desde el 8 de julio de 2011 hasta el 23 de julio de 2017, con Oficio s/n del 2 de julio de 2018, respecto al informe legal emitido para el RES-EEQ-GAF005-2013, indicó lo siguiente:

*Los informes jurídicos que ha emitido Procuraduría en los procesos precontractuales, por disposición de buenas prácticas establecidas por el señor Gerente General, se circunscriben estrictamente a la revisión de la presentación de todos los documentos exigidos en el proceso...*

*... el referido informe jurídico no afectó ni pudo afectar las decisiones de la Comisión Técnica, así como tampoco interfirió con las competencias establecidas por la norma del ámbito que determina como competencia exclusiva del área requirente (estudios y proyecto) y de la Comisión Técnica del Proceso, la de establecer los pliegos, en función del requerimiento, para el respectivo proceso. (pp. 7-8).*

Lo manifestado por la Especialista de Procuraduría, no modifica esta observación; pero sí aclara que no es responsabilidad del área legal la decisión final tomada por la Comisión Técnica ya que la función de esta área es de asesoría.

- El Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, que actuó en el período del alcance de este examen especial, con Oficio s/n del 1 de octubre de 2018, envió su respuesta sin ninguna aclaración, justificativo o documento de descargo respecto a este comentario de Auditoría, por lo que no se modifica el mismo; sin embargo en el mencionado oficio, indicó lo siguiente:

*En referencia al oficio 2018.06.073.AI., sobre comunicación de Resultados provisionales, del Examen Especial al proceso precontractual, contractual, y de pago...*

*Al respecto debo manifestar a usted que el Art.22 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece:*

*“Art.22.- Comunicación de resultados.- En el transcurso de una auditoría o examen especial, los auditores gubernamentales mantendrán constante comunicación con los servidores, ex servidores y demás personas vinculadas con la acción de control, dándoles oportunidad de presentar pruebas documentadas, así como información escrita relacionada con los asuntos sometidos a examen. Los resultados provisionales de cada parte del examen se darán a conocer tan pronto como se concreten, con la siguiente finalidad:*

- a. Ofrecer la oportunidad para que se presenten justificativos debidamente fundamentados.*
- b. Hacer posible que los auditores gubernamentales dispongan durante el desarrollo del trabajo de campo, de toda la documentación y evidencia relacionadas con el examen;*
- c. Posibilitar que se presente información o evidencia adicional, en los términos y plazos establecidos en este reglamento; y*

d. *Facilitar la implantación de las recomendaciones que, de conformidad con el artículo 92 de la ley, deben ser aplicadas de manera inmediata y con carácter obligatorio por parte del titular y funcionarios responsables.”*  
*En consecuencia, el oficio suscrito por usted al cual doy contestación, incumple totalmente con el indicado artículo. (p. 1).*

Respecto a lo manifestado por el Gerente Administrativo Financiero, cabe aclarar que Auditoría Interna no incumplió con el señalado en el artículo mencionado, toda vez que ha mantenido la comunicación necesaria tanto al inicio del examen especial a través de la Notificación de inicio del examen, así como de los diferentes requerimientos de información y de la comunicación de resultados provisionales una vez que éstos se concretaron, por lo tanto no se incumplió con el indicado artículo.

- La Jefa del Departamento de Servicios Generales en funciones desde el 21 de mayo de 2015 hasta el 31 de julio de 2016, que actuó como Administradora del contrato SG-065-2015, luego de la lectura del borrador del informe, mediante Oficio s/n del 16 de noviembre de 2018, realizó aclaraciones y comentarios al mencionado informe. En relación con este comentario de auditoría indicó principalmente lo siguiente:

*La primera observación que se me imputa, es el incumplimiento de la cláusula primera del contrato referido. Es decir, el equipo auditor considera que he inobservado la tercera fuente de obligación establecida en el artículo 45 de la LOGGE: Una fuente contractual. Sin perjuicio de que, dicha obligación, también se desprende de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.*

*La estipulación contractual señala que el Contratista no puede ceder, asignar o transferir, ni en todo ni parte, el Contrato suscrito, y que en caso de hacerlo, solo podrá transferir derechos y obligaciones hasta un 30% del valor del Contrato, previa autorización de la Empresa Eléctrica Quito.*

*Entonces para determinar si efectivamente incumplí dicha fuente de obligación, cabe responder a la siguiente pregunta: ¿La utilización de taxis no pertenecientes a la empresa contratista (COOPERATIVA ARTIGAS), fue efectivamente una subcontratación?*

*...Depende de si la empresa ofertó el servicio con esas características o en su defecto, si UNA VEZ CONTRATADO, decidió que una parte del servicio sea provisto por un tercero. Es decir, que todo depende de la oferta realizada.*

*... en el caso del Contrato No. SG-065-2015, no sucede lo anterior, ya que el contratista no realiza ninguna cesión de las prestaciones contratadas, sino que ejecuta el contrato al tenor y en estricta observancia de lo que previamente había ofertado y que la Entidad, a su vez, había aceptado.*

*... la Cooperativa Artigas ofertó proveer el servicio con taxis que no le pertenecían, y dichas condiciones fueron aceptadas por la Comisión Técnica y reflejadas en una posterior relación contractual; en consecuencia, dicha forma de prestación NO era una subcontratación, sino que era la normal ejecución del contrato. Una subcontratación hubiese sido, si se utilizaba taxis que no fueron originalmente ofertados, ante lo cual, la EEQ podía negar o aceptar dicha solicitud...*

*... De lo anterior, se desprende que en los propios PLIEGOS del proceso No. LICBS-EEQ-GAF10-2014, publicados el 19 de diciembre del 2014 en el acápite 2.3 ESPECIFICACIONES DE TIPO GENERAL, no se desprende ninguna condición respecto a la propiedad de los taxis ofertados.*

*El Acta de Calificación del proceso, de fecha 25 de enero del 2015, expone que la Cooperativa de Pasajeros en Taxis Artigas, cumple con todos los requisitos exigidos. La Comisión Técnica revisó y analizó los Taxis ofertados por el mencionado proveedor... Finalmente, la Comisión Técnica concluyó que la Cooperativa de taxis Artigas, cumplió con todos los requisitos exigidos, y recomendó la adjudicación del contrato a favor del mismo.*

*Como se desprende de lo anterior, el uso de taxis no pertenecientes a la Cooperativa de Taxis Artigas en la ejecución del Contrato, de ninguna manera fue una subcontratación. El Contratista ejecutó el contrato en las condiciones ofertadas, aprobadas y adjudicadas, y que, insisto, fueron revisadas por la Comisión Técnica. En mi calidad de Administradora del Contrato, no tengo la atribución legal, para condicionar o impedir que el Contratista ejecute el contrato, en las condiciones que ya fueron previamente aceptadas...*

*... El contratista no cedió parcialmente derechos y obligaciones contractuales a un tercero, sino que siempre ejecutó el contrato, utilizando el recurso logístico que fue aprobado en su oferta...*

*Por todo lo anterior, la observación analizada no debe ser extendida hacia mi persona, pues no he incumplido ninguna clase de obligación. He respetado las condiciones de ejecución originalmente estipuladas en el Contrato, concluyendo que el uso de taxis no pertenecientes a la cooperativa contratista, fueron condiciones que la Comisión Técnica aprobó en su momento. (pp. 2-6).*

Lo manifestado por la Administradora del contrato SG-065-2015, modifica el comentario de Auditoría, en cuanto a que el contratista ejecutó el contrato en las condiciones ofertadas, aprobadas y adjudicadas, y que fueron revisadas por la Comisión Técnica y que en calidad de Administradora del Contrato, no tenía la atribución legal para condicionar o impedir que el contratista ejecute el contrato, en las condiciones que ya fueron previamente aceptadas. Adicionalmente, se añade el tema de que no debía incluir una cláusula en los contratos respecto a subcontratación debido a que existe la prohibición expresa de la intermediación en el transporte escolar e institucional.

## **Conclusión**

Los miembros de las Comisiones Técnicas que actuaron en los procesos de contratación No. LICBS-EEQ-GAF04-2012, RES-EEQ-GAF005-2013 y LICBS-EEQ-GAF10-2014, calificaron y recomendaron la adjudicación del servicio de transporte de personal a oferentes que presentaron su oferta con vehículos de otras operadoras, incumpliendo el artículo 78 y la disposición vigésima de la LOTTTSV y la Resolución No. 124-DIR-2013-ANT "Instructivo para los procesos de contratación pública vinculados a la prestación de servicios de transporte terrestre"; por lo que no verificaron si las operadoras a las que pertenecían estos vehículos disponían del permiso de operación o título habilitante. Además, se incluyó una cláusula en los contratos SG-259-2012, SG-428-2013 y SG-065-2015 referente a cesión y subcontratación de estos servicios, lo que está prohibido expresamente en el art. 78 y la disposición vigésima segunda de la LOTTTSV. Los miembros de la Comisión Técnica del proceso LICBS-EEQ-GAF04-2012 fueron: el Delegado de la máxima autoridad representado por el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015; el Titular del Área Requirente representado por el Director de Servicios Generales, en funciones desde el 1 de julio del 2011 hasta el 30 de abril de 2013 y el Profesional afín representado por el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014; los miembros de la Comisión Técnica que actuaron en el proceso No. RES-EEQ-GAF005-2013 fueron: el Delegado de la máxima autoridad representado por el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, el Titular del Área Requirente representado por el Director de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 2 de mayo de 2013 hasta el 30 de agosto de 2013 y el Profesional afín representado por el Supervisor del Departamento de Servicios Generales, en funciones desde el 1 de enero del 2008 hasta el 15 de enero del 2017; y los miembros de la Comisión Técnica que actuaron en el proceso No. LICBS-EEQ-GAF10-2014 fueron el Delegado de la máxima autoridad representado por el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, el Titular del Área Requirente representado por el Director de Servicios Generales y Transporte, en funciones desde el 8 de agosto de 2014 hasta el 16 de abril del 2015 y el Profesional afín

representado por el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 20 de octubre de 2014 hasta el 30 de abril del 2015.

## **Recomendación 7**

El Gerente General dispondrá al Gerente Administrativo Financiero y a los Administradores de los contratos de servicios de transporte, para futuras contrataciones, realicen una verificación de si los contratistas están o no subcontratando el servicio y exijan el cumplimiento de la cláusula del contrato referente a este tema.

## **Funcionarios Responsables**

Gerente Administrativo Financiero, Administradores de contratos de servicios de transporte.

## **Fecha Tope de Cumplimiento**

31 de octubre de 2019

## **Recomendación**

Aplica la recomendación 5 de este informe que textualmente dice:

*El Gerente General dispondrá al Gerente Administrativo Financiero y al Director de Contratación Pública, que una vez que esté conformada la Comisión Técnica de cada proceso de contratación, emitan un comunicado recordando a los miembros de estas Comisiones, las responsabilidades que les corresponde de acuerdo a la LOSNCP y su Reglamento. (p. 34)*

### **2.1.1.8. Las rutas de recorridos de personal establecidas en los pliegos no cumplieron lo estipulado en la ley respecto al ámbito de operación.**

- En el proceso LICBS-EEQ-GAF04-2012, se requirió el servicio de transporte de personal para varias rutas de recorrido tanto en el área urbana como en el área rural, las cuáles pertenecían a varios cantones de la provincia de Pichincha y fueron adjudicadas a FENACOTRALI mediante contrato SG-259-2012. Las operadoras a las que pertenecían los vehículos que fueron adjudicados para prestar este servicio, tenían su permiso de operación sólo para el Distrito Metropolitano de Quito, cantón Quito, ámbito intracantonal; sin embargo el servicio fue prestado en el ámbito intraprovincial, es decir que comprendió zonas pertenecientes a otros cantones y no solicitaron la autorización a la Agencia Nacional de Tránsito para prestar el servicio en el ámbito intraprovincial, según lo que establece el Reglamento de Transporte Comercial, Escolar e Institucional. Los miembros de la Comisión Técnica de este proceso, emitieron el informe y la recomendación de adjudicación mediante Memorando No. GAF 111184 del 1 de noviembre de 2012, en base al análisis legal, técnico y económico, pero no revisaron si estos oferentes cumplían con este requisito. Los miembros de esta Comisión Técnica fueron: el Delegado de la máxima autoridad representado por el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, el Titular del Área Requirente representado por el Director de Servicios Generales, en funciones desde el 1 de julio de 2011 hasta el 30 de abril de 2013 y el Profesional afín representado por el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014.

- Igualmente en el proceso LICB-EEQ-GAF-001-2013 en el que fueron adjudicados COTRAFUR, TRANSFURPLANT y TRANSTURISNAL mediante contratos Nos. DCP-333-2013, DCP-334-2013, DCP-363-2013 y DCP-364-2013 para brindar el servicio de transporte de personal masivo en varias rutas localizadas en varios cantones de la provincia. COTRAFUR y TRANSFURPLANT tenían su permiso de operación para el cantón Quito, TRANSTURISNAL para el cantón Mejía (Machachi), pero el servicio adjudicado fue intraprovincial. Los miembros de la Comisión Técnica que actuaron en este proceso emitieron su informe recomendando la adjudicación a estos oferentes en Memorando No. GAF 06715 del 27 de junio de 2013 y no verificó el cumplimiento de este requisito. Los miembros de esta Comisión Técnica fueron: el Delegado de la máxima autoridad representado por el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio del 2011 hasta el 1 de septiembre del 2015, el Titular del Área Requirente representado por el Director de Servicios Generales, en funciones del 8 de julio de 2011 al 30 de abril de 2013 y el Profesional afín representado por el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero del 2014.
- En el proceso RES-EEQ-GAF005-2013 adjudicado mediante contrato SG-428-2013 a la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, el servicio adjudicado fue para prestar el servicio de recorrido de personal para varias rutas tanto en el área urbana como rural, entre cantones de la misma provincia, es decir el servicio era intraprovincial, la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS estaba autorizada para prestar el servicio de taxis en el Distrito Metropolitano de Quito. Los miembros de la Comisión Técnica que actuaron en este proceso, emitieron su informe recomendando la adjudicación a la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS en Memorando No. GAF 101129 del 25 de octubre de 2013 y no verificaron el cumplimiento de este requisito. Los miembros de esta Comisión Técnica fueron: el Delegado de la máxima autoridad representado por el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, el Titular del Área Requirente representado por el Director de Servicios Generales y Transporte Enc., en funciones desde el 2 de mayo de 2013 hasta el 30 de agosto de 2013 y el Profesional afín representado por el Supervisor del Departamento de Servicios Generales, en funciones desde el 1 de enero del 2008 hasta el 15 de enero del 2017.

El informe legal fue emitido por la Procuradora Encargada el 14 de octubre de 2013 mediante Memorando PR No. 1106 y el Informe Técnico fue emitido por el profesional afín representado por el Supervisor del Departamento de Servicios Generales, en funciones desde el 1 de enero del 2008 hasta el 15 de enero del 2017 y el titular del área requirente representado por el Director de Servicios Generales en funciones, desde el 2 de mayo de 2013 hasta el 30 de agosto de 2013, mediante Memorando No. SSGG 101183 del 17 de octubre de 2013.

Según el art. 62 del RGLOTTTSV (2012) respecto al Transporte Escolar e Institucional estipula que:

*El transporte escolar e institucional... deberá cumplir con las disposiciones del reglamento emitido para el efecto por la ANT y las ordenanzas que emitan los GADs. En casos excepcionales donde el ámbito de operación sea interregional, interprovincial o intraprovincial, su permiso de operación deberá ser otorgado por el organismo que haya asumido la competencia en las circunscripciones territoriales donde preste el servicio... (p. 16).*

Según el Reglamento de Transporte Comercial, Escolar e Institucional emitido mediante Resolución No. 005-DIR-2012-ANT el 9 de febrero del 2012 en el art. 8 estipula que:

*El servicio de transporte escolar e institucional se prestará exclusivamente como servicio de transporte intracantonal, por lo que las operadoras habilitadas para este fin*

*no podrán ofertar otro servicio adicional que no corresponda a su jurisdicción y modalidad.*

*Sin embargo, podrán por excepción extender su servicio a zonas pertenecientes a otros cantones, que por su ubicación y características conformen una sola zona geográfica urbana consolidada, para satisfacer una necesidad específica acorde al Contrato de Servicio de Transporte, debidamente autorizado y registrado por la Agencia Nacional de Tránsito, la cual contendrá a detalle el origen, destino, horario de servicio y ruta... (p. 3).*

El que se hayan definido y posteriormente adjudicado rutas de recorridos para el personal tanto en zonas rurales como urbanas y no se haya considerado los ámbitos de operación para los que estaban autorizadas las operadoras de transporte, se debió a la falta de conocimiento de este tema por parte de los responsables de la contratación (miembros de la Comisión Técnica), lo cual ocasionó el incumplimiento de la LOTTTSV.

### **Opinión de los auditados:**

Mediante Oficios No. 2018.06.064.AI, 2018.06.073.AI, 2018.06.066.AI, 2018.06.065.AI del 19 de junio de 2018, 2018.06.080.AI del 25 de junio de 2018, 2018.06.086.AI del 21 de junio de 2018 y 2018.09.114.AI. del 26 de septiembre de 2018, se dieron a conocer los resultados provisionales a los miembros de las Comisiones Técnicas que actuaron en estos procesos, al Procurador en funciones desde el 1 de junio de 2011 hasta el 15 de noviembre de 2013, a la Especialista de Procuraduría en funciones desde el 18 de julio de 2011 hasta el 23 de junio de 2017 y al Gerente General en funciones desde el 8 de marzo de 2010 hasta el 21 de octubre de 2014, a fin de que presenten los justificativos y/o puntos de vista debidamente documentados.

- El Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 1 de julio de 2011 hasta el 30 de abril de 2013, que actuó como miembro de la Comisión Técnica del proceso LICBS-EEQ-GAF04-2012, con Oficio s/n del 1 de julio de 2018, indicó lo siguiente:

*La Comisión Técnica que evalúa los procesos de adquisiciones de bienes y servicios estaba formada por delegados responsables de las áreas Legal, Financiera y Técnica. El Gerente Administrativo y Financiero preside y toma la decisión final del proceso en consideración.*

*Las áreas Legal y Financiera examinan el cumplimiento de leyes, acuerdos y garantías. El área Técnica examina los aspectos técnicos. La documentación examinada en el área técnica es de aquellos procesos que han cumplido con las exigencias legal y financiera. (p. 1).*

Lo manifestado por el Director de Servicios Generales y Transporte no modifica el comentario de Auditoría toda vez que según el art. 18 del Reglamento a la LOSNCP, la Comisión Técnica es la responsable entre otras atribuciones del análisis del proceso y de la recomendación expresa de la adjudicación y el área legal es de apoyo a la gestión de las Comisiones Técnicas.

- El Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 2 de mayo de 2013 hasta el 30 de agosto de 2013, que actuó en el proceso RES-EEQ-GAF005-2013, con Oficio s/n del 20 de julio de 2018, respecto a este tema, indicó lo siguiente:

*La calificación técnica de la oferta se enfocó en el cumplimiento de los parámetros exigidos y la oferta aprobada, entendemos que la parte legal examinó el cumplimiento de leyes, normativas, acuerdos vigentes, garantías y la calificó. La Comisión acogió los dos informes y emitió el informe respectivo. (p. 3).*

Lo manifestado no modifica el comentario de Auditoría Interna, toda vez que de acuerdo al art. 18 del Reglamento a la LOSNCP, la Comisión Técnica es la responsable entre otras atribuciones del análisis del proceso y de la recomendación expresa de la adjudicación.

- El Procurador en funciones desde el 1 de junio de 2011 hasta el 15 de noviembre de 2013, que actuó en estos procesos como responsable del Informe Legal, del Proceso LICBS-EEQ-GAF04-2012 con Oficio s/n del 4 de julio de 2018, indicó lo siguiente:

*... los informes jurídicos que emite Procuraduría en los procesos precontractuales, para cumplir con las buenas prácticas establecidas por el señor Gerente General, se circunscriben estrictamente a la revisión de los documentos exigidos en el proceso...  
... el referido informe jurídico no afectó ni pudo afectar las decisiones de la Comisión Técnica, así como tampoco interfirió con las competencias establecidas por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública para las Comisiones Técnicas, que determina como competencia exclusiva del área requirente y de las mismas Comisiones, de realizar los estudios y elaborar los pliegos para el proceso. El área jurídica de cualquier entidad es de apoyo a la gestión y no constituye mandato para las demás áreas o procesos en la toma de decisiones. (pp. 2 y 3).*

Lo manifestado por el Procurador, no modifica el comentario de Auditoría, pero si aclara que no es responsabilidad del área legal la decisión final tomada por la Comisión Técnica ya que la función de esta área es de asesoría.

- La Especialista de Procuraduría en funciones desde el 8 de julio de 2011 hasta el 23 de julio de 2017, con Oficio s/n del 2 de julio de 2018, respecto al informe legal emitido para el RES-EEQ-GAF005-2013, indicó lo siguiente:

*Los informes jurídicos que ha emitido Procuraduría en los procesos precontractuales, por disposición de buenas prácticas establecidas por el señor Gerente General, se circunscriben estrictamente a la revisión de la presentación de todos los documentos exigidos en el proceso....  
... el referido informe jurídico no afectó ni pudo afectar las decisiones de la Comisión Técnica, así como tampoco interfirió con las competencias establecidas por la norma del ámbito que determina como competencia exclusiva del área requirente (estudios y proyecto) y de la Comisión Técnica del Proceso, la de establecer los pliegos, en función del requerimiento, para el respectivo proceso. (pp. 7-8).*

Lo manifestado por la Especialista de Procuraduría, no modifica el comentario de Auditoría, pero si aclara que no es responsabilidad del área legal la decisión final tomada por la Comisión Técnica ya que la función de esta área es de asesoría.

- El Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, con Oficio s/n del 1 de octubre de 2018, envió su respuesta sin ninguna aclaración, justificativo o documento de descargo respecto a este comentario de auditoría, por lo que no se modifica el mismo; sin embargo en el mencionado oficio, indicó lo siguiente:

*En referencia al oficio 2018.06.073.AI., sobre comunicación de Resultados provisionales, del Examen Especial al proceso precontractual, contractual, y de pago...*

*Al respecto debo manifestar a usted que el Art.22 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece:*

*"Art.22.- Comunicación de resultados.- En el transcurso de una auditoría o examen especial, los auditores gubernamentales mantendrán constante comunicación con los servidores, ex servidores y demás personas vinculadas con la acción de control, dándoles oportunidad de presentar pruebas documentadas, así como información*

*escrita relacionada con los asuntos sometidos a examen. Los resultados provisionales de cada parte del examen se darán a conocer tan pronto como se concreten, con la siguiente finalidad:*

- a) Ofrecer la oportunidad para que se presenten justificativos debidamente fundamentados.*
- b) Hacer posible que los auditores gubernamentales dispongan durante el desarrollo del trabajo de campo, de toda la documentación y evidencia relacionadas con el examen;*
- c) Posibilitar que se presente información o evidencia adicional, en los términos y plazos establecidos en este reglamento; y*
- d) Facilitar la implantación de las recomendaciones que, de conformidad con el artículo 92 de la ley, deben ser aplicadas de manera inmediata y con carácter obligatorio por parte del titular y funcionarios responsables.”*

*En consecuencia, el oficio suscrito por usted al cual doy contestación, incumple totalmente con el indicado artículo. (p. 1).*

Respecto a lo manifestado por el Gerente Administrativo Financiero, cabe aclarar que Auditoría Interna no incumplió con el señalado en el artículo mencionado, toda vez que ha mantenido la comunicación necesaria tanto al inicio del examen especial a través de la Notificación de inicio del examen, así como de los diferentes requerimientos de información y de la comunicación de resultados provisionales una vez que éstos se concretaron, por lo tanto no se incumplió con el indicado artículo.

## **Conclusión**

Los miembros de las Comisiones Técnica que actuaron en los procesos de contratación No. LICBS-EEQ-GAF04-2012, LICBS-EEQ-GAF01-2013 y RES-EEQ-GAF005-2013 no evaluaron en la calificación legal de estos procesos el ámbito de operación para el que estaban calificadas las operadoras de transporte participantes, ocasionando que estos procesos se hayan adjudicado a oferentes que no cumplían este requisito y que se haya incumplido con lo que estipula el art. 62 del Reglamento de la LOTTTSV y el artículo 8 del Reglamento de Transporte Comercial, Escolar e Institucional expedido mediante Resolución No. 005-DIR-2012-ANT. Para el proceso LICBS-EEQ-GAF04-2012 y LICBS-EEQ-GAF01-2013 los miembros de la Comisión Técnica fueron: el Delegado de la máxima autoridad representado por el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, el Titular del Área Requirente representado por el Director de Servicios Generales y Transporte Enc., en funciones desde el 1 de julio de 2011 hasta el 30 de abril de 2013 y el Profesional afín representado por el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014. Para el proceso RES-EEQ-GAF005-2013 los miembros de la Comisión Técnica fueron: el Delegado de la máxima autoridad representado por el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, el Titular del Área Requirente representado por el Director de Servicios Generales, en funciones desde el 2 de mayo de 2013 hasta el 30 de agosto de 2013 y el Profesional afín representado por el Supervisor del Departamento de Servicios Generales, en funciones desde el 1 de enero del 2008 hasta el 15 de enero del 2017.

## **Recomendación 8**

El Gerente General dispondrá al Gerente Administrativo Financiero y al Director de Servicios Generales y Transporte, que para futuras contrataciones de los servicios de transporte, incluyan en los pliegos y términos de referencia, el requisito referente a que las operadoras de transporte participantes deben presentar la autorización o título habilitante para prestar el servicio en su jurisdicción o ámbito de operación autorizados.

## Funcionarios Responsables

Gerente Administrativo Financiero, Director de Servicios Generales y Transporte.

## Fecha Tope de Cumplimiento

31 de octubre de 2019

### 2.1.1.9. El oferente FENACOTRALI no disponía de la infraestructura requerida.

El oferente FENACOTRALI adjudicado para prestar el servicio de transporte de personal puerta a puerta a través del proceso LICBS-EEQ-GAF04-2012, mediante contrato SG-259-2012 del 22 de noviembre de 2012, así como el servicio de transporte institucional masivo a través de los convenios de pago SG-248-2013, SG-302-2013 y SG-476-2013; no disponía de la infraestructura requerida para dar este servicio, conforme lo establece la normativa de transportes para realizar el transporte comercial escolar e institucional; así como de acuerdo a lo estipulado en los pliegos, tal es así que éste contratista suscribió un Convenio de Administración con los Administradores de la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, el 7 de enero de 2013, para que realicen la administración integral del mencionado contrato de prestación de servicios y entre los antecedentes para la realización de este convenio en la cláusula segunda, literal e) indica lo siguiente:

*FENACOTRALI, cuenta con una infraestructura física y con personal administrativo para el cumplimiento de sus objetivos gremiales: sin embargo, sus áreas administrativas y su personal, no es suficiente para asumir una carga administrativa y financiera de alta responsabilidad frente al cumplimiento de obligaciones con la Empresa Eléctrica Quito, por lo que requiere de un espacio físico independiente, así como personal para que se haga cargo exclusivamente de la administración del presente contrato. (p. 2).*

En los pliegos de este proceso de contratación, en el numeral 4.5 referente a “Método de evaluación” se incluyó como uno de los parámetros de evaluación de las ofertas la infraestructura del oferente, asignándole 10 puntos por este tema, para lo cual hicieron los siguientes requerimientos:

Parámetro	Requerimiento	Puntaje
Sistema de comunicación del oferente y sus unidades (radio, celulares u otros)	Describir lo que oferta	4
Disponer de oficina	Presentar contrato de arrendamiento o escritura o impuesto predial	3
Equipo computacional	Al menos un computador y una impresora con servicio de internet. (presentar documento de propiedad y contrato de internet)	3

Mediante informes técnicos Nos. 101508 a 101515, 101517 a 101524 y 101528 del 29 de octubre de 2012 emitido por el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 25 de junio de 2012 hasta el 28 de febrero de 2014, se calificó entre otros parámetros, la infraestructura del oferente, asignándole al oferente FENACOTRALI el puntaje total de 10 puntos, lo cual fue acogido por los miembros de la Comisión Técnica, que fueron: el Delegado de la máxima autoridad representado por el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, el Titular del Área Requirente representado por el Director de Servicios Generales, en funciones desde el 1 de julio de 2011 hasta el 30 de abril de 2013 y el Profesional afín representado por el Jefe del

Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014.

Según el Reglamento de Transporte Comercial, Escolar e Institucional emitido mediante Resolución No. 005-DIR-2012-ANT del 9 de febrero del 2012 en el art. 24 referente a Infraestructura, estipula que:

*Las operadoras de transporte escolar e institucional deben contar con infraestructura para su funcionamiento, como mínimo deberán contar con áreas de gerencia, administración, atención al público, equipos informáticos, mobiliarios, entre otros; que le permitan desarrollar su objeto social dentro del domicilio señalado por la operadora. (p. 7).*

Al calificarle al oferente FENACOTRALI con un puntaje de 10 puntos y luego de que éste declaró en el convenio de administración que no disponía de la infraestructura suficiente, demuestra que no se verificó en forma suficiente si el oferente disponía de la infraestructura requerida, así como el desconocimiento de la normativa que regula el transporte escolar e institucional, en la que se estipula este requerimiento, ocasionando que se haya contratado con un proveedor que no cumplía con este requisito; sin embargo, al suscribir el convenio de administración con los Administradores de la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, este proveedor cumplió con este requisito.

#### **Opinión de los auditados:**

Mediante Oficios No. 2018.06.064.AI y 2018.06.073.AI del 19 y 25 de junio de 2018, se dieron a conocer los resultados provisionales a los miembros de la Comisión Técnica que actuaron en este proceso, a fin de que presenten los justificativos y/o puntos de vista debidamente documentados.

- El Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 1 de julio de 2011 hasta el 30 de abril de 2013, que actuó como miembro de la Comisión Técnica del proceso LICBS-EEQ-GAF04-2012, con Oficio s/n del 1 de julio de 2018, indicó lo siguiente:

*La Comisión Técnica que evalúa los procesos de adquisiciones de bienes y servicios estaba formada por delegados responsables de las áreas Legal, Financiera y Técnica. El Gerente Administrativo y Financiero preside y toma la decisión final del proceso en consideración.*

*Las áreas Legal y Financiera examinan el cumplimiento de leyes, acuerdos y garantías. El área Técnica examina los aspectos técnicos. La documentación examinada en el área técnica es de aquellos procesos que han cumplido con las exigencias legal y financiera. (p. 1).*

Lo manifestado no modifica el comentario de Auditoría Interna, toda vez que de acuerdo al art. 18 del Reglamento a la LOSNCP, la Comisión Técnica es la responsable entre otras atribuciones del análisis del proceso y de la recomendación expresa de la adjudicación.

- El Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, con Oficio s/n del 1 de octubre de 2018, envió su respuesta sin ninguna aclaración, justificativo o documento de descargo respecto a este comentario de Auditoría, por lo que no se modifica el mismo; sin embargo en el mencionado oficio, indicó lo siguiente:

*En referencia al oficio 2018.06.073.AI., sobre comunicación de Resultados provisionales, del Examen Especial al proceso precontractual, contractual, y de pago...*

*Al respecto debo manifestar a usted que el Art.22 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece:*

*“Art.22.- Comunicación de resultados.- En el transcurso de una auditoría o examen especial, los auditores gubernamentales mantendrán constante comunicación con los servidores, ex servidores y demás personas vinculadas con la acción de control, dándoles oportunidad de presentar pruebas documentadas, así como información escrita relacionada con los asuntos sometidos a examen. Los resultados provisionales de cada parte del examen se darán a conocer tan pronto como se concreten, con la siguiente finalidad:*

- a. Ofrecer la oportunidad para que se presenten justificativos debidamente fundamentados.*
- b. Hacer posible que los auditores gubernamentales dispongan durante el desarrollo del trabajo de campo, de toda la documentación y evidencia relacionadas con el examen;*
- c. Posibilitar que se presente información o evidencia adicional, en los términos y plazos establecidos en este reglamento; y*
- d. Facilitar la implantación de las recomendaciones que, de conformidad con el artículo 92 de la ley, deben ser aplicadas de manera inmediata y con carácter obligatorio por parte del titular y funcionarios responsables.”*

*En consecuencia, el oficio suscrito por usted al cual doy contestación, incumple totalmente con el indicado artículo. (p. 1).*

Respecto a lo manifestado por el Gerente Administrativo Financiero, cabe aclarar que Auditoría Interna no incumplió con el señalado en el artículo mencionado, toda vez que ha mantenido la comunicación necesaria tanto al inicio del examen especial a través de la Notificación de inicio del examen, así como de los diferentes requerimientos de información y de la comunicación de resultados provisionales una vez que éstos se concretaron, por lo tanto no se incumplió con el indicado artículo.

## **Conclusión**

Los miembros de la Comisión Técnica del proceso No. LICBS-EEQ-GAF04-2012 calificaron técnicamente al oferente FENACOTRALI, que no disponía de la infraestructura necesaria para prestar el servicio que le fue adjudicado mediante contrato SG-259-2012 el 22 de noviembre de 2012, por lo que FENACOTRALI realizó un convenio para la administración integral del mencionado contrato de prestación de servicios, con los administradores de la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, incumpliendo el artículo 24 del Reglamento de Transporte Comercial, Escolar e Institucional expedido mediante Resolución No. 005-DIR-2012-ANT. Los miembros de esta Comisión Técnica fueron: el Delegado de la máxima autoridad representado por el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, el Titular del Área Requirente representado por el Director de Servicios Generales, en funciones desde el 1 de julio de 2011 hasta el 30 de abril de 2013 y el Profesional afín representado por el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014.

## **Recomendación 9**

El Gerente General dispondrá al Gerente Administrativo Financiero y al Director de Servicios Generales y Transporte, que para futuras contrataciones de los servicios de transporte, incluyan en los pliegos y términos de referencia, el requisito referente a que las operadoras de transporte participantes deben demostrar la infraestructura requerida para prestar el servicio de transporte institucional.

## Funcionarios Responsables

Gerente Administrativo Financiero, Director de Servicios Generales y Transporte.

## Fecha Tope de Cumplimiento

31 de octubre de 2019

### **2.1.1.10. El proceso RES-EEQ-GAF005-2013 para la contratación de servicios de transporte de personal fue realizado mediante el procedimiento de régimen especial sin que corresponda aplicar este procedimiento.**

El proceso RES-EEQ-GAF005-2013 con el que se contrató el servicio de transporte de personal masivo de 32 rutas con buses, busetas, furgonetas y 2 rutas de puerta a puerta con automóviles, fue contratado en forma directa con la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS mediante el procedimiento de Régimen Especial, sin que corresponda adoptar este procedimiento.

Los antecedentes para la contratación del proceso RES-EEQ-GAF005-2013 fueron los siguientes:

- El Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014, con el visto bueno del Director de Servicios Generales y Transportes Enc. en funciones desde el 2 de mayo de 2013 hasta el 30 de agosto de 2013, solicitaron mediante memorando No. SSGG 06-841 del 4 de julio de 2013, la autorización para iniciar el proceso de contratación directa con FENACOTRALI, indicando que esta organización cuenta con la capacidad técnica y operativa para prestar el servicio en los treinta y dos recorridos que fueron declarados desiertos en los procesos precontractuales anteriores, aplicando la figura de régimen especial, en virtud de que la empresa no puede prescindir de este servicio.

En este memorando se indica adicionalmente que FENACOTRALI se encuentra habilitada en el INCOP, cuenta con los permisos de las autoridades del ámbito para realizar el servicio de transporte y está logísticamente capacitada para proveer a la EEQ de los 32 recorridos declarados desiertos en las dos últimas convocatorias, y que a pesar de haber cumplido con los procedimientos precontractuales del caso, no han recibido ofertas para estas treinta y dos rutas.

- El Procurador en funciones desde el 1 de junio de 2011 hasta el 15 de noviembre de 2013, mediante memorando PR No. 0806 del 10 de julio de 2013, emitió su criterio jurídico indicando principalmente lo siguiente:

*Del informe antes mencionado, se colige que si bien el servicio de transporte masivo de personal puede ser atendido por diferentes proveedores, el hecho de haber ejecutado dos procesos licitatorios y haberse declarado desierto 32 recorridos – más del 30% de los ítems requeridos – por falta de interesados y con capacidad de cumplir tanto lo establecido por el INCOP como los de la EEQ para cubrir nuestros requerimientos, implica que el universo de oferentes es sumamente reducido. Sin embargo, a criterio de los funcionarios de Servicios Generales que suscriben el Memorando SSGG 06-841 antes mencionado, en el detalle de SITUACIÓN ACTUAL, la empresa FENACOTRALI adquiere la calidad de proveedor único, en función de que es 'la única entidad que está brindando sus servicios a la Empresa Eléctrica Quito en 48 rutas que le fueron adjudicadas'...*

*Por lo expuesto, es criterio de esta Procuraduría procedente atender el pedido del Jefe del Dpto. de Servicios Generales y del Director de Servicios Generales, acogiendo su iniciativa de contratar por Régimen Especial de conformidad con lo establecido en el Art. 95 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y bajo los parámetros establecidos en la Resolución No. INCOP-2013-000081 de 30 de enero de 2013, con la finalidad de evitar una nueva declaratoria de proceso desierto y garantizar la continuidad del servicio en cuestión. (pp. 1-2).*

- El Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 06 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, mediante memorando No. GAF 07 791 del 18 de julio de 2013, solicitó al Gerente General la autorización para proceder a la contratación de estos 32 recorridos bajo la modalidad de Régimen Especial con FENACOTRALI, con la finalidad de garantizar la continuidad del servicio y evitar una nueva declaratoria de proceso desierto. El Gerente General en funciones desde el 8 de marzo del 2010 hasta el 21 de octubre de 2014, mediante sumilla al pie de este memorando autorizó esta contratación.
- Mediante Memorando GAF 08-842 del 2 de agosto de 2013, el Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, solicitó la designación de los nuevos integrantes de la Comisión Técnica para contratar el servicio de transporte de personal de la EEQ, en vista de que uno de los integrantes se acogió a la jubilación voluntaria y otro administrará el contrato. El Gerente General autoriza esta conformación mediante sumilla al pie de este memorando.
- Posteriormente, el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014, con el visto bueno del Director de Servicios Generales y Transportes Enc. en funciones desde el 2 de mayo de 2013 hasta el 30 de agosto de 2013, mediante Memorando SSGG 08-942 del 15 de agosto de 2013, solicitaron la autorización para iniciar el proceso de contratación directa por Régimen Especial con la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, indicando que ésta cooperativa es el único proveedor que garantiza el servicio requerido, ya que esta organización cuenta con la capacidad técnica y operativa para prestar el servicio en los treinta y dos recorridos que fueron declarados desiertos en los procesos contractuales antes mencionados. En este memorando se indica que al ser consultado el código CPC de FENACOTRALI, se encontraron con la novedad de que el SERCOP les ha retirado el código CPC, ya que las Federaciones de Transporte no pueden realizar este tipo de trabajos y a la vez éstos recomendaron el servicio con la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, en las que el directivo de FENACOTRALI consta como Presidente de la mencionada Cooperativa.
- El Procurador en funciones desde el 1 de junio de 2011 hasta el 15 de noviembre de 2013, emitió su criterio legal mediante Memorando No. 0966 del 21 de agosto de 2013, en el que indica que sobre un tema similar se pronunció mediante memorando PR No. 0806 del 10 de julio de 2013, por lo que en esa ocasión se ratifica en su contenido.
- El Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 06 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, mediante memorando No. GAF 08 919 del 23 de agosto de 2013, solicitó al Gerente General la autorización para proceder a la contratación de estos 32 recorridos bajo la modalidad de Régimen Especial, con la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, en calidad de proveedor único, con la finalidad de garantizar la continuidad del servicio y evitar una nueva declaratoria de proceso desierto. El Gerente General en funciones desde el 8 de marzo del 2010 hasta el 21 de octubre de 2014, mediante sumilla al pie de este memorando autorizó esta contratación.

- El Gerente General mediante Resolución de Gerencia No. GEG-2550-2013 del 2 de octubre de 2013, autorizó el inicio y aplicación del procedimiento precontractual de Régimen Especial, aprobó los pliegos elaborados por la Comisión Técnica y dispuso la publicación de la invitación al proveedor COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS en el portal de Compras Públicas, acogiendo el informe constante en memorando No. GAF-08 919 del 23 de agosto de 2013.
- El 22 de octubre de 2013, los miembros de la Comisión Técnica realizaron una sesión de negociación con el oferente “Cooperativa de Transporte de Pasajeros en Taxis Artigas”, en la que le solicita la máxima rebaja posible a su oferta económica, ante lo cual el oferente propone una rebaja de 19 749,65 USD, que representa el 1,5% respecto del presupuesto referencial. Los miembros de esta Comisión Técnica fueron: el Delegado de la máxima autoridad representado por el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015 y por el Profesional afín representado por el Supervisor del Departamento de Servicios Generales, en funciones desde el 1 de enero del 2008 hasta el 15 de enero del 2017.
- Una vez que los miembros de la Comisión Técnica concluyeron el análisis de los informes técnico legal y con base en los resultados obtenidos, recomendaron expresamente mediante Memorando No. GAF 101129 del 25 de octubre de 2013, la adjudicación a la firma COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS por un valor de 1 296 893,52 USD sin IVA. Los miembros de esta Comisión Técnica fueron: el Delegado de la máxima autoridad representado por el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, el Titular del Área Requirente representado por el Director de Servicios Generales en funciones desde el 2 de mayo de 2013 hasta el 30 de agosto de 2013 y el Profesional afín representado por el Supervisor del Departamento de Servicios Generales, en funciones desde el 1 de enero del 2008 hasta el 15 de enero del 2017.
- El Gerente General mediante Resolución de Adjudicación del 4 de noviembre de 2013, acogió la recomendación expresa de la Comisión Técnica y sobre la base del resultado del proceso de contratación de régimen especial RES-EEQ-GAF005-2013, resolvió adjudicar el servicio de transporte del personal de la EEQ a la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS.
- El 28 de noviembre de 2013 se suscribió el contrato No. SG-428-2013 con la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS.

Del análisis de la documentación de los antecedentes y el expediente de contratación, se determinó que:

- Este proceso de contratación que se realizó mediante Régimen Especial, no se enmarca en ninguno de los numerales previstos para contratar los bienes y servicios que deben someterse a este tipo de procedimiento. De acuerdo al Art. 2 de la LOSCNP, los numerales indicados se citan a continuación:

*Régimen Especial.- 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:*

*1. Las de adquisición de fármacos que celebren las entidades que presten servicios de salud, incluido el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social;*

2. Las calificadas por el Presidente de la República como necesarias para la seguridad interna y externa del Estado, y cuya ejecución esté a cargo de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional;
3. Aquellas cuyo objeto sea la ejecución de actividades de comunicación social destinadas a la información de las acciones del Gobierno Nacional o de las Entidades Contratantes;
4. Las que tengan por objeto la prestación de servicios de asesoría y patrocinio en materia jurídica requeridas por el Gobierno Nacional o las Entidades Contratantes;
5. Aquellas cuyo objeto sea la ejecución de una obra artística literaria o científica;
6. Las de adquisición de repuestos o accesorios que se requieran para el mantenimiento de equipos y maquinarias a cargo de las Entidades Contratantes, siempre que los mismos no se encuentren incluidos en el Catálogo Electrónico del Portal de COMPRASPUBLICAS;
7. Los de transporte de correo internacional y los de transporte interno de correo, que se registrarán por los convenios internacionales, o las disposiciones legales y reglamentarias dictadas para el efecto, según corresponda;
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...
9. Los que celebran las instituciones del sistema financiero y de seguros en las que el Estado o sus instituciones son accionistas únicos o mayoritarios; y, los que celebren las subsidiarias de derecho privado de las empresas estatales o públicas o de las sociedades mercantiles de derecho privado en las que el Estado o sus instituciones tengan participación accionaria o de capital superior al cincuenta (50%) por ciento, exclusivamente para actividades específicas en sectores estratégicos definidos por el Ministerio del Ramo;
10. Los de contratación que requiera el Banco Central del Ecuador previstas en el artículo 37 del Código Orgánico Monetario y Financiero. (pp. 2 y 3).

Dentro de estos numerales no se encuentran los bienes y servicios únicos en el mercado o proveedor único, sin embargo sí constan en el Reglamento General a la LOSNCP, en el Art. 95 en el que se dispone que: *“Procedencia.- Se observará el mismo procedimiento previsto en la sección anterior para los procesos de adquisición de bienes o servicios únicos en el mercado, que tienen un solo proveedor...”* (p. 30).

- En el proceso analizado no aplica la condición de servicio único en el mercado que tenga un solo proveedor, por cuanto existe una gran número de compañías o cooperativas de transporte que cuentan no sólo con las habilitaciones que manda la LOTTTSV, sino que también se encuentran habilitadas en el Registro Único de Proveedores RUP.
- Adicionalmente, la justificación para su contratación bajo el procedimiento de Régimen Especial, con base en la premisa de que es proveedor único, carece del sustento correspondiente por lo siguiente:
  - Existe un gran número de operadoras de transporte escolar e institucional que cuentan con el permiso operacional o habilitación de parte de los organismos de control de transporte para prestar este servicio, tal es así que la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, prestó el servicio con vehículos de varias operadoras de transporte como: Transfurplant, Erazgom, Unión y Progreso Cía Escolar, Proestur, Vansexpress.
  - La COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS ofertó el servicio con vehículos de otras operadoras ya que no dispone de permiso para

proporcionar el servicio escolar e institucional sino el servicio de taxis. Una de las operadoras propietarias de algunos de los vehículos es la Cooperativa de Transportes Transfurplant, la cual participó en el proceso anterior LICBS-EEQ-GAF01-2013 y fue adjudicada en algunos ítems.

- Adicionalmente, en el primer concurso LICBS-EEQ-GAF04-2012, en el que se declararon desiertos estos ítems, se recibió la oferta de SERVIGEIN para todos los ítems y de TRANSTURISNAL para 1 ítem, por lo tanto el argumento de que no se recibieron ofertas en los procesos anteriores no es válido.
- Por otro lado, ni FENACOTRALI ni la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS presentaron en ninguno de los dos procesos anteriores su oferta para estos ítems. En el proceso LICBS-EEQ-GAF004-2012, FENACOTRALI ofertó los ítems de automóviles y camionetas en los cuáles fue adjudicada, pero no de buses, busetas y furgonetas. Adicionalmente, la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS no presentó ofertas en estos procesos.
- El hecho de que no se hayan recibido ofertas y se haya declarado desierto en dos ocasiones, no es una razón prevista en la LOSNCP para justificar la adopción de un procedimiento de Régimen Especial.

Adicionalmente, según el art. 94 del mencionado Reglamento entre los procedimientos se estipula que:

*...2. La máxima autoridad propenderá a que esta adquisición de bienes o servicios únicos en el mercado o que tienen un solo proveedor, se la realice evitando que existan intermediarios. (p. 30).*

El haber adoptado el procedimiento de contratación de Régimen Especial sin que corresponda, se debió a que según el punto de vista de los funcionarios del área requirente era prioritario garantizar la continuidad del servicio de transporte para las diferentes áreas y que la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS era el único proveedor que les garantizaba el servicio requerido, lo cual ocasionó que se haya incumplido la normativa de contratación pública y de transporte terrestre que se menciona en esta observación. Los funcionarios del área requirente fueron los siguientes: el Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, el Director de Servicios Generales y Transporte Enc. en funciones desde el 2 de mayo de 2013 hasta el 30 de agosto de 2013 y el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014.

- Adicionalmente, el Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015 y el Gerente General en funciones desde el 8 de marzo de 2010 hasta el 21 de octubre de 2014; solicitaron y designaron respectivamente una Comisión Técnica para este proceso sin que corresponda, ya que según el art. 18 del Reglamento a la LOSNCP, la Comisión Técnica se conforma en los siguientes casos:

*Para cada proceso de contratación de: 1. Consultoría por lista corta o por concurso público; 2. Subasta inversa, cuyo presupuesto referencial sea superior al valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0.000002 por el monto del Presupuesto Inicial del Estado; 3. Licitación; y, 4. Cotización, se conformará la correspondiente Comisión Técnica integrada de la siguiente manera: 1. Un profesional designado por la máxima autoridad, quien la presidirá; 2. El titular del área requirente o su delegado; y, 3. Un*

*profesional afín al objeto de la contratación designado por la máxima autoridad o su delegado. (p. 8).*

En Régimen Especial de acuerdo a los arts. 78 y 79 del Reglamento a la LOSNCP, únicamente se estipula la conformación de Comisión Técnica para los siguientes casos:

*Art. 78.- Procedimiento Especial para Subasta Inversa Corporativa.- ...El SERCOP conjuntamente con las Entidades Contratantes, conformarán una Comisión Técnica responsable de las fases de aclaraciones y calificación de los proveedores y sus ofertas, que estará integrada de la siguiente manera: 1. Un delegado del Director Ejecutivo del SERCOP, quien la presidirá y tendrá voto dirimente; 2. Un delegado técnico del Ministro de Salud Pública, en su calidad de máxima autoridad del Sistema Nacional de Salud; 3. Un delegado técnico del Director General del IESS; 4. Un delegado técnico del Director General del ISSFA; y, 5. Un delegado técnico del Director General del ISSPOL. Actuará como Secretario de la Comisión Técnica el Director Jurídico del SERCOP o su delegado.*

*Art. 79.- Procedimiento Especial para Subasta Inversa Institucional.- ...La Comisión Técnica para la subasta inversa institucional estará integrada por: 1. El delegado de la máxima autoridad de la entidad contratante; 2. El titular del área requirente o su delegado; y, 3. Un funcionario o servidor nombrado por la máxima autoridad que tenga conocimiento de la adquisición que se vaya a realizar. Actuará como secretario un funcionario o servidor designado por la Comisión Técnica de fuera de su seno. (pp. 28 y 29).*

Los miembros de la Comisión Técnica que actuaron en este proceso, participaron desde la revisión de los pliegos hasta la recomendación de la adjudicación.

El que el Gerente General haya conformado y designado una Comisión Técnica que no debía designarse ya que en procesos de Régimen Especial no aplica, demuestra que los funcionarios que manejaron este proceso, no conocían la normativa de Contratación Pública que regula este tema y dio lugar a que el Gerente haya delegado funciones que eran de su responsabilidad, incumpliendo la LOSNCP.

- Se determinó también que en este proceso se realizó una sesión de negociación con el oferente participante, sin que corresponda, ya que de acuerdo a la LOSNCP, la negociación procede para Consultorías y para Subasta Inversa Electrónica, tal como se detalla a continuación:

El Reglamento a la LOSNCP, en el capítulo referente a “Contratación de Consultoría” en art. 40 estipula lo siguiente:

*Negociación.- Con los resultados finales de la evaluación, la Comisión Técnica negociará con el oferente calificado en primer lugar los aspectos técnicos, contractuales y los ajustes de la oferta técnica y económica en comparación con lo requerido en los pliegos. De llegarse a un acuerdo, se procederá a la suscripción del acta de negociación en la que constarán los términos convenidos, la misma que deberá ser publicada en el portal. (p. 15).*

Así también en la Sección II relacionada con Subasta Inversa, en el art. 47, referente a Casos de negociación única, se estipula que:

*No se realizará la puja, y en su lugar se realizará una única sesión de negociación, entre la entidad contratante y el oferente, en los siguientes casos:*

- 1.- Si existe una sola oferta técnica calificada.
- 2.- Si, luego de la calificación técnica un solo proveedor habilitado presenta la oferta económica inicial en el portal [www.compraspublicas.gov.ec](http://www.compraspublicas.gov.ec).  
La sesión de negociación se realizará entre la entidad contratante y el único proveedor habilitado para presentar su oferta económica, en el día y hora que se señale para el efecto, dentro de un término no mayor a tres días contados desde la fecha establecida para la realización de la puja. El objeto de la negociación será mejorar la oferta económica del único oferente calificado. (pp. 19 y 20).

El haber realizado una sesión de negociación con el oferente seleccionado, sin que deba realizarse en procesos de Régimen Especial, demuestra que los funcionarios que manejaron este proceso, no conocían la normativa de Contratación Pública que regula este tema, incumpliendo la LOSNCP.

### **Opinión de los auditados:**

Mediante Oficios No. 2018.06.066.AI, 2018.06.073.AI del 19 de junio de 2018, 2018.06.080.AI del 25 de junio de 2018 y 2018.06.086.AI del 21 de junio de 2018 y 2018.09.114.AI del 26 de septiembre de 2018, se dieron a conocer los resultados provisionales a los miembros de la Comisión Técnica que actuaron en este proceso, al responsable del Informe legal y al Gerente General en funciones desde el 8 de marzo de 2010 hasta el 21 de octubre de 2014, que actuó en el período correspondiente al alcance de este examen especial, a fin de que presenten los justificativos y/o puntos de vista debidamente documentados.

- El Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 2 de mayo de 2013 hasta el 30 de agosto de 2013, que actuó en el proceso RES-EEQ-GAF005-2013, como titular del área requirente con Oficio s/n del 20 de julio de 2018, respecto a este tema, indicó lo siguiente:

*La Jefatura del Departamento de Servicios Generales luego de revisar y analizar las razones por las que no se pudo contratar determinados recorridos en procesos anteriores y que constan en los informes técnicos respectivos, así como las consecuencias que generaría el no contar con el servicio de transporte masivo faltante, solicita al Gerente Administrativo Financiero autorizar la aplicación del Régimen Especial, exponiendo las razones de carácter netamente operativo. Los memorandos que hacen relación a las solicitudes emitidas, cuentan con el visto bueno del Director encargado. Por su parte, Procuraduría, expone las razones legales por las que es procedente atender la solicitud del Departamento de Servicios Generales para aplicar el Régimen Especial, en este contexto el Gerente Administrativo Financiero, es quien toma la decisión final respecto de la solicitud planteada, esto con la finalidad de solicitar a la Gerencia General, autorizar la contratación de los recorridos faltantes aplicando el procedimiento de Régimen Especial.*

*Cabe señalar que el tiempo transcurrido desde la emisión de la solicitud del Jefe del Departamento de Servicios Generales encargado, 4 de julio de 2013, hasta la autorización de la Gerencia General, 2 de octubre de 2013, transcurrieron 48 días, tiempo que se estima suficiente como para determinar nuevamente si es procedente o no autorizar el inicio del proceso de contratación por Régimen Especial, por parte de las autoridades que tiene la decisión final, Gerente Administrativo Financiero y Gerente General. (p. 4).*

Lo manifestado por el Director de Servicios Generales y Transporte no modifica el comentario de Auditoría Interna, toda vez que la razón de carácter netamente operativo expuesta, a saber: "las consecuencias que generaría el no contar con el servicio de transporte masivo", no es causal para haber seleccionado el Procedimiento de Régimen Especial de acuerdo al art. 2 de

la LOSCNP en el que establece los casos que se deben someterse a este procedimiento. Adicionalmente, respecto a la responsabilidad en la decisión final, la Comisión Técnica es la responsable del análisis del proceso y de la recomendación de la adjudicación, de acuerdo al art. 18 del Reglamento a la LOSNCP.

- El Supervisor del Departamento de Servicios Generales en funciones desde el 1 de enero de 2008 hasta el 15 de enero de 2017, que actuó como profesional afín en la Comisión Técnica de este proceso, mediante Memorando s/n del 29 de agosto de 2018, indicó textualmente lo siguiente:

*Pese a mi condición de Tecnólogo del Departamento de Servicios Generales, y sin haber conocido, ni elaborado los pliegos del concurso, ni haber participado de las convocatorias previas, fui designado el 2 de agosto del 2013 por el ..... miembro de la Comisión Técnica del proceso objeto de esta Auditoría.*

*Por tal motivo, esta designación pese a mi solicitud para no ser parte de ella, obedeció a una designación impositiva obligatoria... y por lo tanto bajo la presión de defender el medio de subsistencia, mío y de mi familia y los más de 20 años de trabajo, tuve que aceptarla, pese a no haber participado ni en la elaboración de los pliegos, ni en ninguna reunión, ni preparatoria ni de resolución...*

*... Mi presencia en este procedimiento solo puede ser analizada desde el 2 de agosto de 2013 en adelante, fecha en que fui designado miembro de la Comisión que debía proceder bajo régimen especial fundamentada en lo expuesto en el Memorando GAF 07 791 de 18 de julio de 2013... Estos son los fundamentos que nos expusieron para la realización del concurso y selección, para que el Gerente General designe al adjudicado; todo esto avalado con el Criterio Jurídico expuesto por el Procurador, como consta en los antecedentes. (pp. 1 y 3).*

Lo manifestado por el profesional que participó en la Comisión Técnica, no modifica el comentario de Auditoría, toda vez que el mencionado funcionario suscribió el informe de la Comisión Técnica en la que se recomendaba la adjudicación por Régimen Especial a la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS.

- El Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, con Oficio s/n del 1 de octubre de 2018, envió su respuesta sin ninguna aclaración, justificativo o documento de descargo respecto a este comentario de Auditoría, por lo que no se modifica el mismo; sin embargo en el mencionado oficio, indicó lo siguiente:

*En referencia al oficio 2018.06.073.AI., sobre comunicación de Resultados provisionales, del Examen Especial al proceso precontractual, contractual, y de pago...*

*Al respecto debo manifestar a usted que el Art.22 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece:*

*"Art.22.- Comunicación de resultados.- En el transcurso de una auditoría o examen especial, los auditores gubernamentales mantendrán constante comunicación con los servidores, ex servidores y demás personas vinculadas con la acción de control, dándoles oportunidad de presentar pruebas documentadas, así como información escrita relacionada con los asuntos sometidos a examen. Los resultados provisionales de cada parte del examen se darán a conocer tan pronto como se concreten, con la siguiente finalidad:*

- a. Ofrecer la oportunidad para que se presenten justificativos debidamente fundamentados.*
- b. Hacer posible que los auditores gubernamentales dispongan durante el desarrollo del trabajo de campo, de toda la documentación y evidencia relacionadas con el examen;*

- c. *Posibilitar que se presente información o evidencia adicional, en los términos y plazos establecidos en este reglamento; y*
- d. *Facilitar la implantación de las recomendaciones que, de conformidad con el artículo 92 de la ley, deben ser aplicadas de manera inmediata y con carácter obligatorio por parte del titular y funcionarios responsables.”*

*En consecuencia, el oficio suscrito por usted al cual doy contestación, incumple totalmente con el indicado artículo. (p. 1).*

Respecto a lo manifestado por el Gerente Administrativo Financiero, cabe aclarar que Auditoría Interna no incumplió con el señalado en el artículo mencionado, toda vez que ha mantenido la comunicación necesaria tanto al inicio del examen especial a través de la Notificación de inicio del examen, así como de los diferentes requerimientos de información y de la comunicación de resultados provisionales una vez que éstos se concretaron, por lo tanto no se incumplió con el indicado artículo.

- El Procurador en funciones desde el 1 de junio de 2011 hasta el 15 de noviembre de 2013, que actuó en este proceso y que emitió el criterio jurídico para realizar este proceso mediante Régimen Especial, en su respuesta a la comunicación de estos resultados, con Oficio s/n del 4 de julio de 2018, no presentó ninguna aclaración ni adjuntó ningún justificativo o documento de descargo, respecto a este tema.

## **Conclusión**

Los titulares del área requirente y los miembros de la Comisión Técnica que actuaron en el proceso RES-EEQ-GAF005-2013, solicitaron y recomendaron la contratación del servicio de transporte de personal de 34 rutas en forma directa con la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, bajo el procedimiento de régimen especial, sin que corresponda este procedimiento, inobservando el art. 2 de la LOSCNP en el que establece los casos que se deben someter a Régimen Especial, evadiendo los procedimientos de contratación comunes y ordinarios establecidos en la Ley Orgánica de Contratación Pública, así como también el Gerente General en funciones desde el 8 de marzo de 2010 hasta el 21 de octubre de 2014, conformó y designó una Comisión Técnica que no debía designarse ya que en procesos de Régimen Especial no aplica al igual que la realización de una sesión de negociación, lo cual incumplió lo estipulado en el artículo 18 de la LOSNCP respecto a estos temas. Los titulares indicados fueron: el Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, el Director de Servicios Generales y Transporte Enc. en funciones desde el 2 de mayo de 2013 hasta el 30 de agosto de 2013 y el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014. Adicionalmente, los miembros de la Comisión Técnica fueron: el Delegado de la máxima autoridad representado por el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015; el Titular del Área Requirente representado por el Director de Servicios Generales, en funciones desde el 2 de mayo de 2013 hasta el 30 de agosto de 2013; y el Profesional afín representado por el Supervisor del Departamento de Servicios Generales, en funciones desde el 1 de enero del 2008 hasta el 15 de enero del 2017.

## **2.1.2 ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO CONTRACTUAL**

### **2.1.2.1. Servicio prestado por FENACOTRALI con vehículos diferentes a los ofertados y contratados.**

Según el Informe presentado por el Administrador inicial del Contrato SG-259-2012, Revisor 3 en funciones desde el 11 de marzo de 2008 hasta el 15 de diciembre de 2014, en memorando No. SSGG-05-635 del 27 de mayo de 2013, con respecto a la verificación del servicio recibido

por la compañía FENACOTRALI, a fin de dar una respuesta ante el requerimiento del contratista de un incremento del contrato, entre otros temas, informó que: *“con relación a los vehículos que prestan el servicio es importante mencionar que no existe coincidencia con los vehículos que constan en la oferta presentada por la contratada en el proceso de Licitación del Servicio”* y adjunta el cuadro de vehículos ofertados y el cuadro de vehículos que se encuentran prestando el servicio.

De la comparación de estos cuadros se evidencia que de las 48 rutas adjudicadas a FENACOTRALI solo en 5 rutas prestaron el servicio con los vehículos detallados en la oferta, en los restantes casos prestaron el servicio con otros vehículos, es decir el contratista no cumplió con lo ofertado y por ende con el servicio contratado, en cuanto a los vehículos con los que iba a dar el servicio, lo cual no fue detectado debido a la falta de controles para la verificación del servicio recibido.

Adicionalmente en el mencionado informe el Administrador inicial del contrato indica como otra novedad que:

*... se verificó la totalidad de los vehículos que están prestando el servicio en la página web del Servicio de Rentas Internas para constatar que estén habilitados para realizar este tipo de actividades de transporte, los autos de los ítems A2, A4, A7, A8, B5, C2, D3, D7, E1, E2, E3, E5, E6, E7, F7, N1, N5, XA1, constan como servicio particular. Por lo tanto no están habilitados para realizar actividades de transporte. (p. 2).*

Según la cláusula Décimo Sexta del contrato SG-259-2012 referente a la Administración del Contrato estipula que: *“...el administrador o quien haga sus veces, como administrador del contrato, velará por el fiel cumplimiento de éste en los términos establecidos por el inciso primero del Art. 121 del Reglamento General de la LOSCNP.”* (p. 8).

El Art. 121 del Reglamento General de la LOSCNP respecto al Administrador del contrato estipula que:

*En todo contrato, la entidad contratante designará de manera expresa un administrador del mismo, quien velará por el cabal y oportuno cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones derivadas del contrato. Adoptará las acciones que sean necesarias para evitar retrasos injustificados e impondrá las multas y sanciones a que hubiere lugar. (p. 36).*

El que el contratista FENACOTRALI haya prestado el servicio con vehículos diferentes a los ofertados y contratados, se debe a que este contratista no disponía de los vehículos requeridos para proporcionar este tipo de servicio, y a que el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio de 2012 hasta el 28 de febrero de 2014, que actuó como Administrador del contrato, no haya implementado los controles necesarios para verificar el cumplimiento del servicio contratado, lo cual ocasionó que el contratista haya prestado el servicio con vehículos diferentes a los ofrecidos.

## **Conclusión**

El contratista FENACOTRALI entregó el servicio contratado con vehículos diferentes a los ofertados y contratados, debido a que este contratista no disponía de los vehículos requeridos y a que el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio de 2012 hasta el 28 de febrero de 2014, no implementó los controles necesarios para la verificación del servicio contratado, incumpliendo la cláusula Décimo Sexta del contrato SG-259-2012 y el Art. 121 del Reglamento General de la LOSCNP.

## Recomendación 10

El Gerente General dispondrá al Gerente Administrativo Financiero y al Director de Servicios Generales y Transporte, que implementen controles adicionales para la verificación de la prestación del servicio, entre ellos la supervisión permanente del servicio y el diseño de registros de utilización del servicio (por rutas, recorridos, etc.).

### **2.1.2.2. No se disponía de la garantía renovada de fiel cumplimiento del contrato SG-428-2013 y la garantía del contrato SG-259-2012 no ha sido devuelta.**

De la revisión efectuada a las garantías de fiel cumplimiento de los contratos SG-428-2013 y SG-259-2012 de servicio de transporte de personal, se evidenció que:

- El administrador del contrato SG-428-2013 representado por el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014, no gestionó la renovación de la garantía de cumplimiento del contrato suscrito con la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS ni tampoco informó a la Unidad de Seguros y Garantías, tal es así que hasta octubre de 2015, la Unidad de Seguros y Garantías no disponía de la garantía renovada vigente, aun cuando el contrato se encontraba en ejecución hasta el 28 de noviembre de 2015, la última garantía que disponía estuvo vigente hasta el 1 de diciembre de 2014. La Unidad de Seguros y Garantías solicitó la renovación a la compañía Sweaden Seguros mediante Oficio No. USG-111635 del 27 de noviembre de 2014, pero no fue atendida por lo que esta Unidad mediante memorando No. USG-02-028 del 2 de febrero de 2015, solicitó al Administrador del Contrato un informe respecto al estado del Contrato y a la renovación de la garantía y tampoco fue atendida por el Administrador.

Por requerimiento de Auditoría Interna, en el mes de octubre de 2015, la Unidad de Seguros y Garantías, realizó gestiones con la Jefa del Departamento de Servicios Generales (E) y obtuvo la póliza de la garantía de cumplimiento del Contrato SG-428-2013 renovada con vigencia hasta el 1 de diciembre de 2015, es decir se obtuvo la póliza renovada de este contrato un mes y medio antes de la terminación del contrato, lo cual evidencia el incumplimiento de las funciones por parte del Administrador del contrato respecto a la notificación a la Unidad de Seguros de la recepción de las garantías y que la práctica establecida para la obtención de las garantías renovadas no fue eficaz.

- El contrato SG-259-2012 suscrito con FENACOTRALI fue liquidado económicamente el 29 de noviembre de 2014; sin embargo no se ha procedido a la devolución de la garantía de fiel cumplimiento del contrato.

FENACOTRALI presentó como garantía de fiel cumplimiento del contrato No. SG-259-2012, la póliza No. 1440 por un valor de 72 254,21 USD equivalente al 5% del valor del contrato, con una vigencia del 16 de noviembre de 2012 al 16 de diciembre de 2013. Posteriormente, se realizó la renovación de esta póliza por el mismo valor con una vigencia desde el 16 de noviembre de 2013 hasta el 16 de noviembre de 2014. El 7 de noviembre de 2014 se dio por terminada la relación contractual por mutuo acuerdo y la liquidación económica se realizó el 29 de noviembre de 2014; sin embargo hasta octubre de 2015, no se había procedido a la devolución de la garantía de fiel cumplimiento del contrato a pesar de que ya fue liquidado. El original de la póliza sigue en custodia de Tesorería debido a que el Administrador del contrato SG-259-2012 representado por el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014, no realizó el Acta de recepción.

Se solicitó al Administrador del contrato el Acta de Entrega Recepción Definitiva del servicio, sin embargo no nos fue proporcionada.

En el artículo 77 de la LOSNCP, respecto a la devolución de las garantías, estipula lo siguiente:

*En los contratos de ejecución de obras, la garantía de fiel cumplimiento se devolverá al momento de la entrega recepción definitiva, real o presunta. En los demás contratos, las garantías se devolverán a la firma del acta recepción única o a lo estipulado en el contrato. (p. 35).*

Con respecto a la devolución de garantías, en el artículo 118 del RGLOSNCP también se menciona lo siguiente:

*Las garantías serán devueltas cuando se han cumplido todas las obligaciones que avalan. La garantía de fiel cumplimiento del contrato se devolverá cuando se haya suscrito el acta de entrega recepción definitiva o única. (p. 35).*

Adicionalmente, según el Procedimiento para Administrar Contratos de Adquisición de Bienes, código GR\_CM\_P002, del 9 de diciembre del 2010, declarado en el Sistema de Gestión de la Calidad, respecto a garantías estipula que el Administrador debe hacer lo siguiente:

*En caso de existir garantías de cumplimiento de contrato y/o de anticipo, remitirá a la Unidad de Seguros y Garantías, el original del Acta de Entrega Recepción Definitiva del Contrato, para la devolución de las garantías correspondientes. Durante todo el proceso registra, tramita, archiva y custodia bajo índice toda la documentación recibida y emitida relacionada con los contratos. (p. 10).*

El no haber recibido la garantía renovada para respaldar el cumplimiento del contrato, así como no haber devuelto las garantías cuando los contratos ya habían sido liquidados, se debe a que el Administrador del Contrato SG-259-2012 representado por el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014; no aplicó los procedimientos de administración de los contratos respecto a recepción y garantías y que la práctica establecida para la renovación de las garantías no fue eficaz, lo cual genera el riesgo de que en caso de incumplimiento del contrato, la empresa no se encuentre respaldada y que no se devuelvan oportunamente las garantías a los contratistas.

#### **Opinión de los auditados:**

Con Oficio No. 2018.06.084.AI del 25 de junio de 2018 se dieron a conocer los resultados provisionales al Jefe de la Unidad de Seguros, a fin de que presente los justificativos y/o puntos de vista debidamente documentados, quien con Memorando Quipux Nro. EEQ-SSEG-2018-1013-ME del 3 de julio de 2018, respecto a este tema, indicó lo siguiente:

*Respecto al contrato SG-428-2013 la Unidad de Seguros solicitó la renovación de la garantía No. 2015 a SWEADEN SEGUROS con Oficio 111 615 [sic] de fecha 27-11-2014 con la debida anticipación como establece la Ley de Seguros, sin embargo al no ser atendido este requerimiento y conforme al procedimiento establecido, mediante memorando 02-028 de fecha 02-02-2015 se pide al administrador del contrato un informe sobre el estado del contrato que no es atendido sino cuando Auditoría Interna efectúa el examen especial en el mes de diciembre de 2015...*

Respecto al contrato SG-259-2012 indicó lo siguiente:

*En dicha acta (Acta de Terminación de Mutuo Acuerdo) se indica que en el término de 15 días se realizará la liquidación del contrato y que se dejará constancia en una acta, particular que no fue comunicado a la Unidad de Seguros según puede observarse en Hoja de Ruta de fecha 05-01-2015. A nuestro criterio al suscribirse el Acta de Terminación por Mutuo Acuerdo y conforme su contenido el administrador debió solicitar la devolución de la garantía que no lo hizo en el presente caso, puesto que no requería suscribir el Acta de Recepción Definitiva para dicho efecto.*

Lo manifestado por el Jefe de la Unidad de Seguros modifica el comentario de Auditoría en cuanto a que no se trató de falta de gestión del área, pero se determinó que la práctica existente para la renovación de las garantías no está siendo eficaz y también se modifica en cuanto a que con el memorando No. USG-02-028 del 2 de febrero de 2015 no se solicitó la renovación de la garantía, sino que se solicitó al Administrador del contrato un informe sobre el estado del contrato y la renovación de la garantía.

### **Conclusión**

El Administrador de los contratos SG-259-2012 y SG-428-2013 representado por el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio de 2012 hasta el 28 de febrero de 2014, incumplió con los procedimientos de administración de contratos respecto a la recepción y garantías que consta en el Procedimiento para Administrar Contratos de Adquisición de Bienes, código GR\_CM\_P002, del 9 de diciembre del 2010; e inobservó los artículos 77 de la LOSNCP y 118 del Reglamento a la LOSNCP; al no proporcionar la garantía de fiel cumplimiento renovada del contrato SG-428-2013, no solicitar la devolución de la garantía del contrato SG-259-2012 ni realizar el Acta de Entrega Recepción Definitiva, ocasionando el riesgo de que en caso de incumplimiento del contrato, la empresa no se encuentre cubierta y que no se devuelvan oportunamente las garantías a los contratistas.

### **Acciones tomadas por la Administración**

La Gerencia General y la Gerencia Administrativa Financiera, mediante Memorandos Nos. EEQ-GG-2015-0214-ME, EEQ-GG-2015-1081-ME, EEQ-GAF-2018-1000-ME del 23 de febrero de 2015, 10 de noviembre de 2015 y 4 de junio de 2018 respectivamente, impartieron varias disposiciones referentes a las responsabilidades de los Administradores de los contratos en el proceso de renovación de garantías y de la función de la Unidad de Seguros entre estas las siguientes:

En el memorando No. EEQ-GG-2015-0214-ME el Gerente General, a fin de que la Unidad de Seguros disponga oportunamente de todos los contratos suscritos y de las garantías que contemplan los mismos, así como de las Actas de Entrega Recepción Parcial y Definitiva, dispuso lo siguiente:

- *Los administradores de los contratos como responsables de la ejecución de los mismos deben participar con la Unidad de Seguros en la gestión de renovación de las garantías, cuando ello no se hubiere cumplido a pesar de existir el requerimiento a la Compañía de Seguros o Entidad Financiera, y, de informar a esa Área respecto al valor de los anticipos conforme se devenguen o remitir el Acta de Recepción Parcial o Definitiva; para dejar sin efecto dicha renovación y así evitar costos innecesarios a los Contratistas.*
- *La Secretaría General de la Empresa deberá remitir obligatoriamente a la Unidad de Seguros, a través del sistema QUIPUX, todos los contratos suscritos con las garantías que exigen los mismos, requisito indispensable para el registro en el Sistema de Seguros y Garantías y el proceso de control de vencimiento de las garantías.*

Posteriormente mediante Memorando No. EEQ-GG-2015-1081-ME, el Gerente General en vista de que no se ha cumplido estrictamente con la disposición anterior por parte de los administradores de los contratos, dispuso aplicar e implementar una serie de acciones adicionales, entre estas principalmente las siguientes:

...

- *Los administradores tienen la obligación de comunicar a la Unidad de Seguros, las novedades que se presenten en la ejecución de los contratos, con el propósito de emprender las acciones oportunas que correspondan para garantizar la vigencia de las garantías, previa a su ejecución de ser el caso.*
- *La responsabilidad de los administradores de contrato concluye el momento que se suscribe el Acta de Entrega Recepción Definitiva o haya sido remplazado con otro funcionario debidamente nombrado por la autoridad competente, por consiguiente hasta tanto, será responsable aun cuando estos se encuentren laborando en otras áreas o funciones.*
- *La Unidad de Seguros a fin de garantizar la vigencia de las garantías, efectuará recordatorios por dos ocasiones a los administradores, en caso de no responder a estos, en el plazo de tres días laborables a partir de la última notificación se procederá con la efectivización de las mismas, independiente de que se establezcan las sanciones que correspondan a dichos administradores, si el contrato a esa fecha se encuentra concluido o hayan sido renovadas las garantías y entregadas directamente al Contratista, sin tener conocimiento la Unidad de Seguros.*

El Gerente Administrativo Financiero mediante Memorando No. EEQ-GAF-2018-1000-ME del 4 de junio de 2018, indica que en vista de que no se cumple en su totalidad las disposiciones emitidas anteriormente, lo que conlleva al reclamo de los contratistas por los costos de primas que tienen que pagar a las aseguradoras, y a su vez que la Unidad de Seguros no pueda disponer y mantener un control adecuado de los vencimientos de las garantías, con la consecuente observación por parte de los Organismos de Control del Estado que supervisan la gestión de la EEQ; dispuso un procedimiento para agilizar este trámite que se aplicaría a partir del 1 de junio de 2018, el cual consiste en lo siguiente:

*Previo a realizar el trámite de pago final en el Departamento de Presupuesto, el administrador de contrato deberá entregar una copia del Acta de Recepción Definitiva del contrato en la Unidad de Seguros, sin cuya constancia de recepción el Departamento de Presupuesto no continuará con el trámite de pago correspondiente.*

### **2.1.2.3. No se elaboraron las Actas de Entrega Recepción Definitiva de los contratos SG-259-2012 y DCP-144-2013.**

En los contratos SG-259-2012 y DCP-144-2013 el Administrador del contrato representado por el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014, no elaboró las Actas de Entrega Recepción Definitiva, únicamente en el caso del contrato SG-259-2012 solicitó el pedido de la cancelación del servicio indicando la conformidad con el mismo y adjuntó el informe de uso diario.

En el artículo 81 de la LOSNCP respecto a clases de recepción se estipula que:

*En los contratos de adquisición de bienes y de prestación de servicios, incluidos los de consultoría, existirá una sola recepción, que se producirá de conformidad con lo establecido en el contrato y tendrá los efectos de recepción definitiva. (p. 36).*

El artículo 124 del RGLOSNCNP respecto al contenido de las actas, estipula que:

*Las actas de recepción provisional, parcial, total y definitivas serán suscritas por el contratista y los integrantes de la Comisión designada por la máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado conformada por el administrador del contrato y un técnico que no haya intervenido en el proceso de ejecución del contrato. (p. 37).*

Adicionalmente, según el Procedimiento para Administrar Contratos de Adquisición de Bienes, código GR\_CM\_P002, del 9 de diciembre del 2010, declarado en el Sistema de Gestión de la Calidad, respecto a las Actas de Entrega Recepción y Garantías en Actividades Posteriores, estipula lo siguiente:

*Luego de finalizada la entrega y satisfechos todos los compromisos contractuales, incluido el pago al proveedor, formula la liquidación del contrato mediante la elaboración del Acta de Entrega Recepción Definitiva, en la que constarán todas las observaciones relacionadas al cumplimiento del contrato, previo a la suscripción del Acta, se asegurará que la Garantía Técnica Protocolizada haya sido presentada. (pp. 10-11).*

El que el Administrador de los contratos mencionados, en este caso el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014, no haya realizado las Actas de Entrega Recepción del servicio, no permite dar por finalizados los mismos, lo cual se debió al desconocimiento del Administrador del contrato y ha ocasionado que las garantías de fiel cumplimiento se sigan renovando sin que corresponda y que no se haya procedido a su devolución a los proveedores.

## **Conclusión**

El Administrador de los contratos SG-259-2012 y DCP-144-2013, en este caso el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014, no realizó las Actas de Entrega Recepción de los servicios de transporte que ya concluyeron, en relación con los contratos SG-259-2012 y DCP-144-2013, ocasionando que las garantías de fiel cumplimiento se sigan renovando sin que corresponda y que no se haya procedido a la devolución de las garantías a los proveedores, incumpliendo los artículos 81 de la LOSNCP y 124 del RGLOSNCNP.

## **Recomendación 11**

El Gerente General dispondrá a todos los Gerentes de Área y éstos a su vez a todo el personal que cumple las funciones de Administrador que observen estrictamente el procedimiento para administrar contratos, en este caso específicamente que procedan a realizar las Actas de Entrega Recepción de los servicios recibidos una vez que se haya liquidado el contrato.

## **Funcionarios Responsables**

Gerente General, Gerentes de Área.

## **Fecha Tope de Cumplimiento**

31 de octubre de 2019

## Recomendación 12

El Gerente General dispondrá al Gerente Administrativo Financiero, al Director de Contratación Pública y al Jefe del Centro de Capacitación que en coordinación con Procuraduría realicen eventos de capacitación y actualización de la normativa relacionada con la Administración de Contratos y recalcará la importancia y responsabilidad de dicha función.

### Funcionarios Responsables

Gerente Administrativo Financiero, Procurador, Director de Contratación Pública y Jefe del Centro de Capacitación.

### Fecha Tope de Cumplimiento

31 de octubre de 2019

## 2.1.3 ANÁLISIS DE CONTRATOS COMPLEMENTARIOS Y CONVENIOS DE PAGO

En el período auditado, el servicio de transporte en las diferentes clases y tipos fue proporcionado por varios contratistas a través de procesos de contratación y de contratos complementarios y convenios de pago.

A continuación se detallan por cada clase de servicio los contratos y convenios de pago realizados:

### *Transporte institucional puerta a puerta*

El transporte puerta a puerta es el servicio de transporte para el traslado de los trabajadores desde sus domicilios hasta los lugares de trabajo, utilizado principalmente por el personal que labora en turnos. Este servicio de transporte fue contratado el 19 de diciembre de 2012 con FENACOTRALI por dos años, mediante contrato SG-259-2012; sin embargo, se dio por terminado antes de la fecha de finalización del mismo, esto es el 7 de noviembre de 2014, y se continuó el servicio con la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, mediante convenios de pago SG-064-2015 y SG-158-2015, hasta el 23 de febrero de 2015, fecha en que se adjudicó el proceso de contratación LICBS-EEQ-GAF010-2014 a la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, mediante contrato SG-065-2015 por un período de 2 años.

El detalle de los contratos y convenios de pago realizados por este tipo de servicio es el siguiente:

CONTRATISTA	N° CONTR./ CONTRATO COMPL./ CONV. PAGO	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	OBJETO	VALOR SIN IVA EN USD	FECHA DE INICIO	FECHA DE FINALIZACIÓN
FENACOTRALI	Contrato SG-259-2012	19/06/2012	Transporte de personal puerta a puerta ítems 1 al 6 y 10 (automóviles y camionetas).	1 444 904,16	19/12/2012	07/11/2014
FENACOTRALI	Contrato complementario No.1 al contrato SG-259-2012	21/06/2013	Ampliación del servicio inherente al objeto del contractual principal en un 20%.	288 890,83	N/A	N/A
COOP. TAXIS ARTIGAS	Convenio de pago SG 064-2015	03/02/2015	Transporte de personal puerta a puerta.	127 626.51	08/11/2014	31/12/2014

CONTRATISTA	N° CONTR./ CONTRATO COMPL./ CONV. PAGO	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	OBJETO	VALOR SIN IVA EN USD	FECHA DE INICIO	FECHA DE FINALIZACIÓN
COOP. TAXIS ARTIGAS	Convenio de pago SG 158-2015	27/03/2015	Transporte de personal puerta a puerta.	129 002,54	01/01/2015	22/02/2015
COOP. TAXIS ARTIGAS	Contrato SG-065- 2015	23/02/2015	Servicio de transporte de taxis (puerta a puerta) para el personal de la EEQSA.	2 050 324,91	23/02/2015	23/02/2017

### **Transporte institucional masivo**

El transporte masivo es el servicio de transporte que traslada a los trabajadores por vías principales aledañas a sus domicilios hasta llegar a su destino, en rutas pre-establecidas. En el período analizado, este servicio de transporte fue atendido por diferentes contratistas, así se inició con FENACOTRALI mediante convenios de pago SG-248-2013, SG-302-2013 y SG-476-2013 en el período comprendido entre el 1 de mayo de 2013 y el 17 de noviembre de 2013, y con otros proveedores como COTRAFUR, TRANSFURPLANT Y TRANSTURISNAL en varias rutas mediante contratos DCP-363-2013, DCP-364-2013, DCP-333-2013, DCP-334-2013, y finalmente se adjudicó a la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS mediante contrato SG-428-2013 por un período de 2 años. El detalle se presenta a continuación:

CONTRATISTA	N° CONTR./ CONTRATO COMPL./ CONV. PAGO	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	OBJETO	VALOR SIN IVA EN USD	FECHA DE INICIO	FECHA DE FINALIZACIÓN
FENACOTRALI	Convenio de pago SG-248- 2013	22/07/2013	Servicio de transporte del personal de la EEQ en varias modalidades.	95 243,18	01/05/2013	30/06/2013
FENACOTRALI	Convenio de pago SG-302- 2013	19/09/2013	Servicio de transporte del personal de al EEQ en varias modalidades.	95 243,18	01/07/2013	31/08/2013
FENACOTRALI	Convenio de pago SG-476- 2013	27/11/2013	Servicio de transporte del personal de al EEQ en varias modalidades.	122 228,75	01/09/2013	17/11/2013
COTRAFUR TRANSTURISNAL TRANSFURPLAN T	Contratos DCP- 333/334/363/3 64-2013	29/08/2013	Servicio de transporte de personal de la EEQ (rutas 40- 41-45-48-20-24-27-28-29-30- 34-36-38-39-43-44-46 y 47)	627 096,00	01/09/2013	01/09/2015
COOP. TAXIS ARTIGAS	Contrato SG- 428-2013	28/11/2013	Servicio de Transporte de personal de la EEQSA (Buses ítems 1 al 32) (Automóviles ítems 33 y 34)	1 296 893,52	18/11/2013	18/11/2015

### **Transporte Operativo (camionetas y jeeps)**

El servicio de transporte con camionetas y jeeps es un servicio para el trabajo operativo de varias áreas de la empresa. En el período analizado, este servicio fue contratado inicialmente bajo la figura de arrendamiento de vehículos con chofer, con la empresa SERTUPRENT Y EXPRESS RENTA CAR desde el 15 de diciembre de 2011 hasta el 28 de febrero de 2014, mediante varios contratos y convenios de pago; desde la última fecha antes indicada, se contrató bajo la figura de contratos complementarios y convenios de pago con FENACOTRALI y COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS.

El detalle es el siguiente:

CONTRATISTA	N° CONTR. CONTRATO COMPL./ CONV. PAGO	OBJETO	VALOR SIN IVA EN USD	PERÍODO	FECHA DE INICIO	FECHA DE FINALIZACIÓN
SERTUPREENT	SG-250-2011	Arrendamiento de vehículos para el área de Operación y Mantenimiento Rural. (13 vehículos)	949 000,00	730 días	15/12/2011	15/12/2013
SERTUPREENT	SG-249-2011	Arrendamiento de vehículos para varias áreas de la empresa. (12 vehículos para Fiscalización de Redes, Clientes Especiales)	373 824,00	730 días	15/12/2011	15/12/2013
SERTUPREENT	Contrato Complementario No. 1 al contrato SG-249-2011	Arrendamiento de 2 vehículos adicionales	49 560,00	12 meses	04/12/2012	04/12/2013
SERTUPREENT	Convenio SG-133-2014	Renta de vehículos	142 823,52	2 meses	22/12/2013	28/02/2014
EXPRESS RENT A CAR	Contrato DCP-49-2012	Servicio de arrendamiento de 14 vehículos jeep Vitara para el dpto. de Instalaciones	362 208,00	2 años	08/02/2012	08/02/2014
EXPRESS RENT A CAR	Convenio de pago SG-134-2014	Renta de vehículos	11 524,80	18 días	10/02/2014	28/02/2014
FENACOTRALI	Contrato Complementario No. 2 al contrato SG-259-2012	Ampliación de la cobertura de la prestación de servicio de transporte de personal de la EEQSA en varias modalidades (Clientes Especiales, Fiscalización de Redes y Laboratorio de Medidores con 13 camionetas para el área rural, 12 para el área urbana y 14 para instalaciones.)	520 574,20	113 días	28/02/2014	21/06/2014
COOP. TAXIS ARTIGAS	Contrato Complementario No. 1 al contrato SG-428-2013	Ampliación de la cobertura de la prestación de servicio de transporte de personal de la EEQSA (13 camionetas para el área rural, 12 para el área urbana y 14 para instalaciones).	451 471,43	113 días	22/06/2014	26/09/2014
COOP. TAXIS ARTIGAS	Convenio SG-399-2014	Servicios de transporte prestados	230 342,57	51 días	27/09/2014	16/11/2014
COOP. TAXIS ARTIGAS	Convenio SG-049-2015	Servicio de transporte de taxis al personal de la EEQ (*)	207 308,31	45 días	17/11/2014	31/12/2014
COOP. TAXIS ARTIGAS	Convenio SG-130-2015	Servicio de transporte de taxis al personal de la EEQ (*)	142 812,39	31 días	01/01/2015	31/01/2015
COOP. TAXIS ARTIGAS	Convenio SG-325-2015	Servicio de transporte operativo en camionetas y jeeps al personal de la EEQ.	428 437,17	89 días	01/02/2015	30/04/2015

(\*) En el objeto de estos convenios se hizo constar como servicio de transporte de taxis, pero corresponde a servicio de camionetas y jeeps para grupos operativos.

### **Servicio de taxis**

CONTRATISTA	N° CONTR./ CONTRATO COMPL./ CONV. PAGO	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	OBJETO	VALOR SIN IVA EN USD	FECHA DE INICIO	FECHA DE FINALIZACIÓN
FEDOTAXI	Contrato Complementario No. 1 al contrato DCP-144-2013	19/05/2014	Ampliación de la prestación del servicio de taxis para la EEQ.	16 000,00	17/05/2014	16/08/2014
FEDOTAXI	Convenio de Pago SG 408-2014	12/12/2014	Prestación del servicio de taxis para la EEQ.	12 473,18	17/08/2014	31/10/2014
UNITAXI	Convenio de Pago SG 128-2015	18/02/2015	Prestación del servicio de taxis para la EEQ.	10 442,89	01/11/2014	31/12/2014
UNITAXI	Convenio de Pago SG 387-2015	30/06/2015	Prestación del servicio de taxis para la EEQ.	19 195,04	01/01/2015	13/04/2015

Del análisis a estos contratos complementarios y convenios de pago se determinó lo siguiente:

#### **2.1.3.1. El Contrato Complementario No. 1 suscrito con FENACOTRALI no cumple lo estipulado en la LOSNCP.**

##### **Antecedentes:**

- El Gerente General de la Empresa Eléctrica Quito S.A., en funciones desde el 8 de marzo de 2010 hasta el 21 de octubre de 2014, suscribió el contrato complementario No. 1 del contrato principal SG-259-2012 el 21 de junio de 2013 con el contratista FENACOTRALI por un valor de 288 890,83 USD, cuyo objeto contractual fue la ampliación del servicio inherente al objeto del contrato principal en un 20%, con una variación adicional que asumirá el contratista de hasta el 5%, en relación al precio total del citado contrato principal. El contrato principal SG-259-2012 fue suscrito el 22 de diciembre de 2012 y el objeto del mismo fue el servicio de transporte de personal de la Empresa Eléctrica Quito puerta a puerta por un valor de 1 444 904,16 USD.
- Este contrato complementario surgió del recurso administrativo de apelación presentado por el contratista el 16 de abril del 2013 debido al informe desfavorable presentado por el administrador inicial del contrato, representado por el Revisor 3, en funciones desde el 11 de marzo de 2008 hasta el 15 de diciembre de 2014 que consta en Oficio No. SSSG 04-452 del 10 de abril de 2013 ante el reclamo presentado por el contratista en Oficios Nos. 045-FENACOTRALI-13 del 23 de enero del 2013, 161-FENACOTRALI-13 de 25 de febrero del 2013 y oficio s/n de 1 de marzo del 2013, en los cuales se señala que existe un desequilibrio económico del contrato que alcanza el 32,71% por los siguientes argumentos:
  - Diferencias en varios recorridos con relación a los kilometrajes.
  - Cambio de rutas que implicó eliminación y reemplazo de otras que variaba lo establecido en el proceso precontractual.
  - Cambio de automóviles a camionetas por las vías en mal estado
  - No se consideró el horario en el cual indica la prestación del servicio debido a los turnos de los trabajadores que incluía horario nocturno que tiene un recargo de ley.
  - Gastos adicionales tales como incremento de vehículos, y/o cambio de modalidad, incrementos de choferes, incremento de costos operativos.

Este reclamo administrativo fue tramitado bajo el recurso de apelación No. 001-RA-2013 y fue procesado por el área de Procuraduría, bajo la responsabilidad de una Secretaria Ad-hoc, funcionaria de dicha área, representada por la Especialista de Procuraduría en funciones desde el 18 de julio de 2011 hasta el 23 de junio de 2017, con la interacción de la máxima autoridad y el contratista, a través de providencias.

- El informe presentado por el Administrador inicial del contrato representado por el Revisor 3, en funciones desde el 11 de marzo de 2008 hasta el 15 de diciembre de 2014, en el memorando No. SSGG 04-452 del 10 de abril de 2013, en respuesta al reclamo del contratista, indica entre otros los siguientes argumentos para emitir el informe desfavorable:
  - No existen diferencias representativas en los kilómetros determinados inicialmente y los verificados en los 21 recorridos, en los cuales el proveedor informó que existía novedad por lo que no representan un cambio sustancial para que haya desequilibrio económico del contrato, ya que en algunos recorridos incluso disminuyen.
  - De acuerdo a las normas legales y reglamentarias, no se ha establecido en el procedimiento precontractual y contractual el detalle de precios unitarios, por lo que indica que no cabría reajuste de precios por este concepto y que la cláusula sexta del contrato estipula que el precio determinado en el presente instrumento constituirá la única compensación al contratista por todos sus costos, inclusive cualquier impuesto, derecho o tasa que tuviere que pagar.
  - Respecto a que las condiciones del servicio han cambiado en relación a las especificaciones técnicas detalladas en los pliegos debido a que algunos compañeros usuarios se han jubilado, otros han cambiado de direcciones, se han cambiado de turnos, etc. y que estos parámetros no se consideraron en el costo referencial del contrato que se proyectaba a 2 años, indica que lo expuesto por el contratista son situaciones ajenas o extrañas al negocio, pero éstas no han sido desglosadas ni justificadas en un informe donde se evidencie el desequilibrio económico.
- El Administrador inicial del contrato representado por el Revisor 3, en funciones desde el 11 de marzo de 2008 hasta el 15 de diciembre de 2014, presentó dos informes posteriores dentro del recurso de apelación, mediante Memorandos SSGG 04-546 y SSGG 05-635 del 3 y 27 de mayo de 2013 respectivamente, en los cuales se ratifica que los fundamentos expuestos por la contratista no son susceptibles de modificación del contrato por reajuste de precios porque no existe el desequilibrio económico alegado, ya que las actividades señaladas por el contratista no constan como obligaciones estipuladas en el contrato ni han sido solicitadas por la autoridad competente.
- Como parte de las providencias realizadas en este recurso de apelación se nombró una perita dirimente, quien presentó un análisis de costos de operación por kilómetro de recorrido de automóviles y camionetas de operadoras de transporte terrestre, en función del mantenimiento, administración, financiamiento y depreciaciones, mediante Memorando PR-PER 001 del 7 de mayo de 2013.
- El 12 de junio de 2013 el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014, como parte de las providencias dispuestas dentro del recurso de apelación, presentó un informe conjunto con el contratista sobre los recorridos puerta a puerta, en el que se concluye que las causas que generaron el reclamo fueron:

- La saturación de las rutas, debido a la gran cantidad de vehículos en las vías hasta altas horas de la noche, que se vive inclusive los fines de semana.
- El mal estado de los caminos y carreteras que conducen a las centrales, subestaciones y a los lugares de residencia de los usuarios.
- Los continuos cambios en los recorridos debido a la rotación de personal, jubilaciones, cobertura de vacantes, vacaciones, faltas, cambios de residencia de los usuarios.
- La responsabilidad de cumplir con los horarios de los turnos, lo que da como resultado que los conductores se vean obligados a buscar rutas alternas con el consiguiente efecto de cansancio en los mismos.

Y recomiendan entre otras cosas se contraten los conductores necesarios, el cambio de las 2 unidades a camionetas y fijar un incremento del 20% del total del contrato para saldar el desequilibrio económico.

El Administrador inicial del contrato representado por el Revisor 3, en funciones desde el 11 de marzo de 2008 hasta el 15 de diciembre de 2014, se negó a participar en la realización del informe.

- El 13 de junio de 2013 se realizó una reunión de trabajo entre el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre del 2015, el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014 y el representante legal de FENACOTRALI para tratar el tema de la verificación del servicio del transporte realizado en el sitio, en la cual se indica textualmente que:

*... el problema de la afectación económica o desequilibrio alegado por el contratista no obedece al número de kilometraje, sino a la complejidad de la prestación del servicio que determina cambios que obedecen a variables no contempladas en el contrato, pero que afectó al mismo desde el inicio del mismo de su ejecución, razón por la cual insinúa como solución al problema un acuerdo mutuo que ponga fin incluso a la acción administrativa planteada por el Contratista, frente a lo cual el señor Rolando Campaña manifiesta que a fin de resolver el problema aceptarían hasta un 20% de incremento al monto contractual para de esta forma solucionar en algo el tema económico. (p.1).*

- El Procurador en funciones desde el 1 de junio de 2011 hasta el 15 de noviembre del 2013, mediante memorando No. 0722 del 20 de junio de 2013, presentó el informe respecto al recurso presentado por el contratista en el cual indicó que desde el punto de vista costo-beneficio institucional alcanzado por la Gerencia Administrativa Financiera es beneficioso para la Empresa, ya que el contratista solicitaba un incremento vía modificación del contrato del 32.71% del total del contrato y el acuerdo llega hasta el 20%, condicionado a que de suscitarse una variación en la prestación del servicio de hasta el 5% del valor contractual, éste será absorbido por el Contratista, por consiguiente dicho acuerdo para su legalización, debe ser canalizado a través de un contrato complementario de ampliación de servicio y no modificadorio como ha planteado el contratista.
- El 21 de junio de 2013 en el contrato complementario No. 1 suscrito con FENACOTRALI, se designó como nuevo Administrador del Contrato principal No. SG-259-2012, al Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 25 de junio de 2012 hasta el 28 de febrero de 2014.

- Posteriormente, en los antecedentes del contrato complementario No. 2 se aclara que el contrato complementario No. 1 no se trató de un contrato complementario sino de un contrato modificatorio debido a que con ese contrato modificatorio se incrementó el valor del contrato principal en un 20%.

Del análisis realizado se determinó lo siguiente:

- Este contrato complementario se realizó por pedido del contratista como reconocimiento de un valor adicional por desequilibrio económico del contrato y no se realizó para ampliar, complementar o modificar el servicio, como lo estipula la LOSNCP y su Reglamento, respecto a obras y servicios complementarios. La causa indicada por el contratista de reconocimiento de un valor adicional por desequilibrio económico del contrato no está contemplada en la mencionada normativa para realizar un contrato complementario.

El artículo 85 de la LOSNCP, respecto a las obras y servicios complementarios estipula lo siguiente:

*En el caso de que fuere necesario ampliar, modificar o complementar una obra o servicio determinado por causas imprevistas o técnicas, debidamente motivadas, presentadas con su ejecución, el Estado o la Entidad Contratante podrá celebrar con el mismo contratista, sin licitación o concurso, contratos complementarios que requiera la atención de las modificaciones antedichas... (p. 37).*

De igual manera, el artículo 144 del RGLOSNC, con respecto a los contratos complementarios señala lo siguiente:

*Art. 144.- Calificación de causas.- Las causas imprevistas o técnicas para celebrar contratos complementarios podrán ser invocadas por la entidad contratante o por el contratista y serán calificadas previo informe de la fiscalización de la obra. (p. 41).*

- El valor del contrato complementario de 288 890,83 USD fue un valor global negociado equivalente al 20% del valor del contrato principal, inicialmente el contratista solicitó un incremento del 32,71%, este porcentaje de negociación se acordó en la reunión de trabajo realizada el 13 de junio de 2013, sin tomar en cuenta los precios unitarios calculados en el estudio realizado por la perita dirimente, ya que en este estudio no se presentó ningún valor global sino un análisis de costo por kilómetro de recorrido, ni tampoco existe un documento que exprese el desequilibrio económico desglosado y valorado, que a su vez demuestre la afectación económica en el porcentaje planteado por el contratista, con base en las razones expuestas y aceptadas por la empresa.
- En cuanto a la causa indicada por el contratista en el reclamo administrativo, referente a que hubo variaciones significativas en el kilometraje de varios recorridos que afectaban el equilibrio del contrato; el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. indicado, verificó en el transcurso del recurso de apelación que el desequilibrio económico del contrato no obedecía esta causa y que más bien hubo diferencias a favor de la empresa. Según el contratista había un 30% de incremento de kilometraje en automóviles y un 8% en el kilometraje de camionetas. Según las verificaciones realizadas se determinó que el kilometraje que estaban ejecutando era del 92,43% del total de kilometraje contratado, es decir no hubo un incremento de kilometraje.
- En cuanto a las otras causas indicadas por el contratista tales como: incremento de conductores, cambio de unidades, complejidad del servicio, cambios en los recorridos debido a la rotación de personal, jubilaciones, cobertura de vacantes, vacaciones, cambios de residencia de los usuarios, sí fueron comprobadas en las verificaciones realizadas por el administrador del contrato, pero no en la misma proporción indicada por el contratista. Así

en el caso de los diez conductores adicionales indicados por el contratista, se verificó que solamente eran cuatro conductores adicionales; en cuanto al reemplazo de automóviles por camionetas en cuatro rutas, el administrador indicó que eran únicamente dos cambios. En el informe conjunto que realizó el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. con el contratista, no se determina en forma específica la diferencia de kilómetros verificada ni tampoco la cantidad de conductores realmente incrementados, únicamente se determina el cambio de unidades en dos rutas y se aceptan las otras causas argumentadas por el contratista, pero sin que hayan realizado una valoración para definir la afectación económica realmente presentada.

- En los pliegos de este proceso de contratación, en las especificaciones técnicas de cada ítem, constaba toda la información respecto a rutas, ubicación geográfica, horarios, etc., lo que demuestra que el contratista no analizó bien los pliegos ni realizó las verificaciones suficientes de las rutas, vías de acceso, etc. que le permita determinar si era conveniente presentar su oferta.
- Además, no se calculó con precios unitarios del contrato principal ni con precios oficiales aprobados por alguna instancia de la empresa. Según el artículo 85 de la LOSNCP, se estipula que:

*...la Entidad Contratante podrá celebrar con el mismo contratista, sin licitación o concurso, contratos complementarios que requiera la atención de las modificaciones antedichas, siempre que se mantengan los precios de los rubros del contrato original, reajustados a la fecha de celebración del respectivo contrato complementario. (p. 37).*

Adicionalmente, en la cláusula quinta del contrato SG-259-2012 referente a "Precio del contrato", numeral 5.02. se estipuló que: *"El precio determinado en el presente instrumento constituirá la única compensación al contratista por todos sus costos, inclusive cualquier impuesto derecho o tasa que tuviese que pagar. (p .6).*

- Según el Administrador inicial del contrato representado por el Revisor 3, en funciones desde el 11 de marzo de 2008 hasta el 15 de diciembre de 2014, no hubo variaciones significativas del kilometraje, pero sí hubo cambio de rutas y de vehículos, entre otros. Estos cambios podrían considerarse como modificación o ampliación del servicio, sin embargo no se presentó con esta figura sino como un reconocimiento adicional por desequilibrio económico del contrato y se realizó mediante un contrato complementario.
- La aclaración realizada en forma posterior en los antecedentes del contrato complementario No. 2, respecto a que el contrato complementario No. 1 no se trató de un contrato complementario sino de un contrato modificadorio; no cambia la figura de contrato complementario realizado en su momento.

El haber realizado un contrato complementario basado en el desequilibrio económico del contrato y no como una ampliación o modificación del contrato, ocasionó que se haya incumplido la normativa de contratación pública aplicable para contratos complementarios y lo estipulado en el contrato.

### **Opinión de los auditados:**

Mediante Oficios Nos. 2018.06.065.AI, 2018.06.066.AI, 2018.06.073.AI del 19 de junio de 2018 y 2018.09.115.AI del 26 de septiembre de 2018, se dieron a conocer los resultados provisionales al Gerente Administrativo Financiero, a los responsables del área legal y al Gerente General que suscribió este contrato complementario, a fin de que presenten los justificativos y/o puntos de vista debidamente documentados.

- La Especialista de Procuraduría en funciones desde el 8 de julio de 2011 hasta el 23 de julio de 2017, con Oficio s/n del 2 de julio de 2018, respecto a este tema indicó lo siguiente:

... 1.- De acuerdo al Art. 60 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, los contratos sujetos a dicha norma, al tratar sobre el "Carácter de los Contratos" determina que "Los contratos a los que se refiere esta Ley celebrados por las Entidades Contratantes, son contratos administrativos, en consecuencia todos los actos derivados de la ejecución del contrato en cuestión, emitidos por la Entidad Contratante por sí misma, o a través del Administrador del Contrato, constituyen "actos administrativos".

2.- El ERJAFE vigente hasta el 30 de junio de 2018, por tanto aplicable al caso, en su Art. 65 determina como acto administrativo a "toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa"

3.- El mismo ERJAFE determina la posibilidad de impugnar cualquier acto administrativo que pueda vulnerar derechos de afectados, sin discriminación alguna, a través de las demandas o recursos administrativos de reposición apelación o revisión.

4.-Bajo el marco jurídico señalado, tenemos que FENACOTRALI presentó su demanda administrativa de apelación, contra precisamente la negativa del administrador inicial del contrato, de pagar sobre la real prestación del servicio, ante la máxima autoridad como manda la norma, fue el Gerente General de ese entonces, como representante legal de la Empresa Eléctrica Quito S.A., que dispuso procesar a la misma, en virtud de las competencias, al área de Procuraduría, razón por la cual la Dra. ... fue la Secretaria del proceso; demanda a la que se le dio el trámite que en derecho corresponde para este tipo de acciones, bajo la nomenclatura de Recurso de Apelación No. 001-RA-2013.

5.- La referida demanda o recurso que revierte toda la seriedad del caso, porque de ella, de acuerdo al ERJAFE, solo puede conocer y objetar el proceso el Tribunal Contencioso Administrativo, fue calificada por la Gerencia General, se abrió el término de prueba, en donde entre otros asuntos se nombró a la perita Lcda. ... , quien luego de realizar los respectivos estudios presentó su informe por medio de un CD, que se encuentra incorporado en el proceso y cuando los autos estuvieron para dictar la respectiva resolución, se produjo un acuerdo, que conforme los autos benefició a la Empresa Eléctrica Quito S.A.

6.- El contrato Complementario No. 1 fue tramitado luego del proceso referido y se dispuso erróneamente como un ampliatorio cuando en realidad se debía ordenar como un contrato modificadorio como así dispone el Art. 72 en concordancia con el Art. 85 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, error que fue superado por las partes contractuales, como así corresponde, a través del Contrato Complementario Ampliatorio No. 2, en el apartado de los antecedentes.

...Como manda la norma, nadie puede impedir que, el que se siente perjudicado pecuniariamente por un acto administrativo, acuda a reclamar sus derechos...

...el fundamento de la acción del contratista, se resume a que al inicio de la ejecución del contrato, se incrementó el servicio mensual de transporte, lo cual determinaba que al momento de agotar el presupuesto asignado al contrato, se le iba a exigir cumplir con el plazo para el cual fue estipulado el contrato, lo cual acarrearía un grave daño económico. En el proceso se constató, a través de la perito, que al no constar ninguna ponderación al respecto en los pliegos, obviamente la especificación del precio en el contrato, conlleva un error de cálculo del mismo.

... La instancia empresarial en la que se negoció el valor del contrato complementario, fue la demanda administrativa de apelación propuesta por FENACOTRALI, la misma que se procesó bajo la regulación del ERJAFE y siguiendo

*de forma estricta el debido proceso... y luego de que la señora perito presentara su informe, del cual se desprendió que si hubo una afectación económica...*

*...Otro tópic que estimamos pertinente aclarar es que con FENACOTRALI se contrató "servicios de transporte"; y considerando que el Código Civil, de acuerdo a la LOSNCP, es una norma supletoria de los contratos, tenemos que la aplicación de la cobertura del servicio, es plenamente legal. (pp. 10-12).*

Lo manifestado por la mencionada funcionaria, no modifica el comentario de Auditoría Interna, toda vez que la figura de contrato complementario de acuerdo al artículo 85 de la LOSNCP es para ampliar, modificar o complementar una obra o servicio determinado por causas imprevistas o técnicas, debidamente motivadas, presentadas con su ejecución, lo cual no se dio en este caso porque se trató de un supuesto desequilibrio económico que no pudo ser demostrado que haya surgido de la necesidad de ampliar, modificar o complementar el servicio, y tampoco se trató de un contrato modificador ya que éste únicamente permite corregir errores de hecho, de transcripción o de cálculo.

- Respecto al trámite dado al reclamo administrativo aplicando el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, ERJAFE, la Empresa Eléctrica Quito podría aplicar las disposiciones del mencionado Estatuto, en los casos en los cuales no contaba con normativa interna para la resolución de reclamos, recursos o sustanciación de procedimientos administrativos pero requería declararse la decisión correspondiente de adoptar este Estatuto por parte del Directorio, lo cual no ocurrió.
- A esa fecha según la LOSNCP vigente hasta el mes de octubre de 2013, según los artículos 102 y 103 no preveían mecanismos de impugnación en la vía administrativa contra actos administrativos emitidos dentro de la fase de ejecución contractual o métodos de solución mediante reclamos o recursos administrativos de las diferencias suscitadas entre las partes dentro de esta fase, pero según los artículos 104 y 105 de la LOSNCP existían métodos alternativos de solución de controversias siendo éstos los procesos de mediación y arbitraje en derecho, que lleven a solucionar sus diferencias de conformidad con la cláusula compromisoria respectiva o ir a sede judicial, para lo cual el procedimiento se lo ventilará ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo. Es decir que todas las diferencias surgidas en la etapa de ejecución contractual debían ser resueltas a través de dos mecanismos: a) los métodos alternativos de solución de controversias, como la mediación y el arbitraje y b) la justicia ordinaria.

Para la primera opción en el Contrato SG-259-2012, sí se hizo constar la cláusula décima octava referente a Solución de Controversias, que estipuló lo siguiente:

*18.01.- Si se suscitaren divergencias o controversias en la interpretación o ejecución del presente contrato, las partes tratarán de llegar a un entendimiento amigable que ponga fin a los mismos, dentro de un plazo de quince días de suscitada la controversia o problema, para lo cual se determinará una reunión de trabajo en donde se resolverá el respectivo inconveniente, en la que se nombrará un Secretario Ad-hoc, quien dejará sentado en actas lo ocurrido en dicha reunión...*

*18.02.- De no mediar acuerdo alguno dentro del plazo estipulado, las partes someterán el asunto controvertido, a los procedimientos de mediación, en el Centro de Mediación de la Cámara de Comercio de Quito...  
A falta de acuerdo, en la instancia de mediación, se someterá el caso ante el fuero competente, de acuerdo a la Ley que estuviere vigente al momento que surja la controversia.*

- El Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, con Oficio s/n del 1 de octubre de 2018, envió su respuesta sin ninguna

aclaración, justificativo o documento de descargo respecto a este comentario de auditoría, por lo que no se modifica el mismo; sin embargo en el mencionado oficio, indicó textualmente lo siguiente:

*En referencia al oficio 2018.06.073.AI., sobre comunicación de Resultados provisionales, del Examen Especial al proceso precontractual, contractual, y de pago...*

*Al respecto debo manifestar a usted que el Art.22 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece:*

*“Art.22.- Comunicación de resultados.- En el transcurso de una auditoría o examen especial, los auditores gubernamentales mantendrán constante comunicación con los servidores, ex servidores y demás personas vinculadas con la acción de control, dándoles oportunidad de presentar pruebas documentadas, así como información escrita relacionada con los asuntos sometidos a examen. Los resultados provisionales de cada parte del examen se darán a conocer tan pronto como se concreten, con la siguiente finalidad:*

- a) Ofrecer la oportunidad para que se presenten justificativos debidamente fundamentados.*
- b) Hacer posible que los auditores gubernamentales dispongan durante el desarrollo del trabajo de campo, de toda la documentación y evidencia relacionadas con el examen;*
- c) Posibilitar que se presente información o evidencia adicional, en los términos y plazos establecidos en este reglamento; y*
- d) Facilitar la implantación de las recomendaciones que, de conformidad con el artículo 92 de la ley, deben ser aplicadas de manera inmediata y con carácter obligatorio por parte del titular y funcionarios responsables.”*

*En consecuencia, el oficio suscrito por usted al cual doy contestación, incumple totalmente con el indicado artículo. (p. 1).*

Respecto a lo manifestado por el Gerente Administrativo Financiero, cabe aclarar que Auditoría Interna no incumplió con el señalado en el artículo mencionado, toda vez que ha mantenido la comunicación necesaria tanto al inicio del examen especial a través de la Notificación de inicio del examen, así como de los diferentes requerimientos de información y de la comunicación de resultados provisionales una vez que éstos se concretaron, por lo tanto no se incumplió con el indicado artículo.

## **Conclusión**

El Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio de 2012 hasta el 28 de febrero de 2014, con la autorización del Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio del 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, el criterio legal del Procurador en funciones desde el 1 de junio de 2011 hasta el 15 de noviembre del 2013 y el Gerente General en funciones desde el 8 de marzo de 2010 hasta el 21 de octubre de 2014; realizaron un contrato complementario cuyo objeto fue el reconocimiento de un valor adicional por un supuesto desequilibrio económico del contrato, figura no contemplada en la normativa que regula este tipo de contratos como es la ampliación, modificación o complementación del servicio por causas imprevistas o técnicas, debidamente motivadas; sin embargo este supuesto desequilibrio económico se originó en los cambios de rutas y de vehículos, entre otras causas, pero no fue planteado de esta manera ni fue demostrado que este supuesto desequilibrio económico haya surgido de la necesidad de ampliar, modificar o complementar el servicio; así como la determinación del valor de este contrato, no se realizó con precios unitarios del contrato principal ni con precios oficiales aprobados por alguna instancia de la empresa, por lo que se incumplió el artículo 85 de la LOSNCP y el artículo 144 del RGLOSNCP referente a contratos complementarios y lo estipulado en el numeral 5.02 de la cláusula quinta del contrato SG-259-2012 referente a “Precio del contrato”.

### **Recomendación 13**

El Gerente General dispondrá al Gerente Administrativo Financiero que para futuras contrataciones disponga a todos los administradores de los contratos de servicios de transporte, observen estrictamente las disposiciones legales contenidas en la LOSNCP y su Reglamento respecto a los casos en los que deben celebrarse Contratos Complementarios.

### **Funcionarios Responsables**

Gerente Administrativo Financiero

### **Fecha tope de cumplimiento**

31 de octubre de 2019

### **Recomendación**

Aplica la recomendación 12 que textualmente dice:

*El Gerente General dispondrá al Gerente Administrativo Financiero, al Director de Contratación Pública y al Jefe del Centro de Capacitación que en coordinación con Procuraduría realicen eventos de capacitación y actualización de la normativa relacionada con la Administración de Contratos y recalcará la importancia y responsabilidad de dicha función. (p. 74).*

### **2.1.3.2. Contratos complementarios suscritos con FENACOTRALI y COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS no corresponden al objeto del contrato principal.**

#### **Contrato Complementario No. 2 suscrito con FENACOTRALI**

El 28 de febrero de 2014 se suscribió con FENACOTRALI el contrato complementario No. 2 al contrato SG-259-2012 por un valor de 520 574,00 USD por 113 días, desde el 28 de febrero de 2014, el objeto fue la ampliación de la cobertura de la prestación de servicio de transporte de personal de la EEQSA, sin embargo el servicio contratado fue de alquiler de vehículos para los grupos operativos de las áreas de Clientes Especiales, Fiscalización de Redes y Laboratorio de Medidores con 13 camionetas para el área rural, 12 para el área urbana y 14 jeeps para el área de Instalaciones, para sus actividades normales.

El objeto contractual del contrato principal SG-259-2012, fue de transporte institucional del personal puerta a puerta en varias rutas, con automóviles y camionetas, y el servicio contratado mediante este contrato complementario fue de alquiler de camionetas y jeeps para grupos operativos, es decir el objeto del contrato complementario era diferente al objeto del contrato principal, ya que se trata de otro tipo de servicio, y por ende no constituye una ampliación, modificación o complementación del servicio, como lo estipula el art. 85 de la LOSNCP y el art. 144 del RGLOSNC.

El servicio de alquiler de vehículos para grupos operativos con camionetas y jeeps, lo estaban brindando las empresas SERTUPRENT y EXPRESS RENT A CAR mediante los contratos SG-249-2011 y SG-250-2011, que fenecieron el 15 de diciembre de 2013; y mediante el contrato DCP-049-2014 que concluyó el 8 de febrero de 2014 y se continuó con este servicio hasta el hasta el 28 de febrero de 2014 mediante contratos complementarios y convenios de pago.

El Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, solicitó al Gerente General en funciones desde el 8 de marzo de 2010 hasta el 21 de octubre de 2014, la autorización para celebrar este contrato complementario, mediante los memorandos Nos. EEQ-GAF-2014-0142-ME y EEQ-GAF-2014-0165-ME del 13 y 20 de febrero de 2014, que se basaron en el pedido realizado mediante memorando No. EEQ-DSGE-2014-0012-ME del 10 de febrero de 2014 por el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014, y en el pedido realizado mediante memorando No. EEQ-DSG-2014-0023-ME del 10 de febrero de 2014 por la Directora de Servicios Generales y Transporte, en funciones desde el 1 de septiembre de 2013 hasta el 27 de febrero de 2014 aduciendo que esta contratación soluciona un problema de servicios institucional que era necesario que el contratista lo siga prestando y el no hacerlo significaría un perjuicio económico para la empresa así como el deterioro de la imagen institucional.

Posteriormente, en atención a lo dispuesto por el Gerente General, en funciones desde el 8 de marzo de 2010 hasta el 21 de octubre de 2014, mediante sumilla inserta en el recorrido del memorando No. EEQ-GAF-2014-0142-ME del 13 de febrero de 2014, de que se requiere informe jurídico previo a la suscripción del contrato complementario, el Procurador en funciones desde el 20 de enero de 2014 hasta el 28 de febrero de 2018, mediante Memorando No. EEQ-PR-2014-0112-ME del 19 de febrero de 2014 informó al Gerente General lo siguiente:

*En el presente caso la necesidad del servicio para el personal de la institución que integran los grupos operativos que tienen relación con: Clientes Especiales, Fiscalización de Redes y Laboratorio de Medidores se encuentra justificada a través del memorando No. EEQ-DSB-2014-0023-ME emitido por la Dirección de Servicios Generales y Transportes, la misma que se encuentra canalizada por el Administrador del Contrato No. SG-259-2012 y siguiendo el orden jerárquico institucional, es decir se ha dado a conocer al Gerente Administrativo Financiero, quien a su vez ha informado a la Gerencia General y a su vez ha solicitado su autorización.*

*De acuerdo a los antecedentes y análisis realizados, se concluye que en el presente caso es procedente suscribir el Contrato Complementario solicitado por la Gerencia Administrativa Financiera.*

*...Procuraduría no puede dejar de destacar que las áreas usuarias deben considerar con suficiente antelación la ejecución de los respectivos procesos precontractuales y prever los plazos que efectivamente se requieren para las diferentes contrataciones, a fin de que la suscripción de contratos complementarios se den por estricta necesidad institucional y no para llenar un desfase en la ejecución de procesos previos a la contratación o para llenar una falta de previsión en establecer el plazo de duración de un determinado contrato.*

### **Contrato Complementario No. 1 con Coop. Transporte de Taxis Artigas**

El contrato complementario No.1 del contrato principal SG-428-2013, suscrito el 8 de agosto del 2014 con la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS No. 28, por un valor de 451 471,43 USD, tuvo como objeto contractual la ampliación de la cobertura de la prestación del servicio de transporte de personal de la Empresa Eléctrica Quito, sin embargo el servicio contratado fue de alquiler de vehículos para los grupos operativos de las áreas de Clientes Especiales, Fiscalización de Redes y Laboratorio de Medidores con 13 camionetas para el área rural, 12 para el área urbana y 14 jeeps para el área de Instalaciones.

El objeto contractual del contrato principal SG-428-2013 suscrito el 18 de noviembre del 2013, fue el de transporte institucional del personal en varias rutas, con buses, busetas, furgonetas y automóviles, es decir el objeto del contrato complementario era diferente al del contrato principal, ya que se trata de otro tipo de servicio.

Mediante Memorando No. EEQ-DSGE-2014-0228-ME del 17 de julio de 2014, la Jefa del Departamento de Servicios Generales, en funciones desde el 1 de marzo del 2014 hasta el 16 de octubre de 2014, debido a que la Dirección de Servicios Generales no contaba con su titular, informó al Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, que en vista de que con FENACOTRALI ya se superó el 35% de servicio adicional para la elaboración de un tercer contrato complementario, se ha solicitado a otra operadora que presta también servicios del ramo de transporte para la EEQSA, como es la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, proveedora del servicio del contrato SG-428-2013, que cubra el requerimiento institucional a través del respectivo contrato complementario.

El Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, mediante memorando No. EEQ-GAF-2014-690-ME del 17 de julio de 2014, le dio a conocer al Gerente General en funciones desde el 8 de marzo de 2010 hasta el 21 de octubre de 2014, el requerimiento del Departamento de Servicios Generales y le manifestó que está de acuerdo con este pedido por estar debidamente justificado y solicitó la autorización para realizar el contrato complementario.

El Gerente General mediante sumilla en la hoja de ruta del memorando No. EEQ-GAF-2014-690-ME, dispone a la GAF lo siguiente:

*De acuerdo con su solicitud... considerando lo imprescindible de asegurar el servicio de transporte para nuestro personal, se autoriza los trámites para realizar un contrato complementario. Proceder observando los aspectos legales que corresponda. En vista del retraso que se tiene con el nuevo proceso de contratación, disponer las acciones para que se aceleren los trámites correspondientes.*

El Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, solicitó la emisión la disponibilidad presupuestaria y mediante Memorando No. EEQ-GAF-2014-0757-ME del 7 de agosto de 2014, solicitó a Procuraduría la elaboración del correspondiente Contrato Complementario.

No consta el pedido para realizar el contrato complementario No. 1 de parte del Administrador del Contrato, así como tampoco del Gerente General y el Gerente Administrativo Financiero solicitaron un criterio jurídico con respecto a si procedía o no realizar un contrato complementario.

El artículo 85 de la LOSNCP, respecto a las obras y servicios complementarios estipula lo siguiente:

*En el caso de que fuere necesario ampliar, modificar o complementar una obra o servicio determinado por causas imprevistas o técnicas, debidamente motivadas, presentadas con su ejecución, el Estado o la Entidad Contratante podrá celebrar con el mismo contratista, sin licitación o concurso, contratos complementarios que requiera la atención de las modificaciones antedichas, siempre que se mantengan los precios de los rubros del contrato original, reajustados a la fecha de celebración del respectivo contrato complementario. (p. 37).*

De igual manera, el artículo 144 del RGLOSNCP, con respecto a los contratos complementarios señala lo siguiente: “Art. 144.- Calificación de causas.- Las causas imprevistas o técnicas para celebrar contratos complementarios podrán ser invocadas por la entidad contratante o por el contratista y serán calificadas previo informe de la fiscalización de la obra.” (p. 41).

Adicionalmente, la LOTTTSV publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 398 de 7 de agosto de 2008, estipula lo siguiente:

*Art. 78.- Toda operadora de transporte terrestre que estuviese autorizada para la prestación del servicio, deberá hacerlo única y exclusivamente en las clases de automotores que el Reglamento determine, dependiendo de su clase y tipo.*

*Art. 79.- Por ser el servicio de transporte terrestre, de carácter económico y estratégico para el Estado, las operadoras deberán tener un objeto social exclusivo en sus estatutos, de acuerdo al servicio a prestarse. (p. 23).*

Según los antecedentes de esta contratación, se suscribió el contrato complementario con FENACOTRALI para solucionar el problema de servicio institucional de transporte, porque era necesario que se siga prestando ya que no hacerlo hubiera significado un perjuicio económico. Además, a esa fecha no se tenía un proveedor de servicio adjudicado ya que los contratos con los anteriores proveedores SERTUPRENT Y EXPRESS RENT A CAR fenecieron el 15 de diciembre de 2013 y el 8 de febrero de 2014 respectivamente, y se efectuaron contratos complementarios y convenios de pago con estos proveedores hasta el 28 de febrero de 2014.

El contrato complementario suscrito con la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS se realizó en virtud de que el requerimiento de este servicio aún subsistía, ya que a la fecha que se suscribió el contrato complementario no había concluido el respectivo proceso de contratación y tampoco se podía superar el 35% del contrato suscrito con FENACOTRALI para realizar otro contrato complementario, considerando que la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS también estaba prestando servicios del ramo del transporte para la EEQ, decidieron realizar este contrato complementario, con el cual se llegó al 34,81% del valor del contrato principal SG-428-2013 y se firmó en forma posterior, esto es el 8 de agosto de 2014, indicando que el plazo del contrato complementario inicia desde el 22 de junio de 2014.

Sin embargo, el haber realizado estos contratos complementarios ocasionó el incumplimiento de la LOSNCP y su Reglamento, respecto a los casos en los que se puede realizar contratos complementarios, que es de ampliación, modificación o complementación del servicio, que no procedía en estos casos, ya que se trata de nuevos objetos contractuales y no de una ampliación, modificación o complementación de una obra o servicio determinado por causas imprevistas o técnicas. Adicionalmente, se incumplió la LOTTTSV respecto a que las operadoras de transporte terrestre deben prestar el servicio para el que fueron autorizadas, en este caso ni FENACOTRALI ni la COOPERATIVA DE TRANSPORTES EN TAXIS ARTIGAS estaban calificadas para dar el servicio de alquiler de vehículos tipo jeep y camionetas, sino que en el primer caso era una federación gremial que agrupaba a cooperativas de transporte de carga mediana, liviana y mixta y en el otro caso poseía el permiso operacional para la modalidad de servicio de taxis, en vehículos tipo automóvil.

### **Opinión de los auditados:**

Mediante Oficios Nos. 2018.06.065.AI, 2018.06.068.AI, 2018.06.073.AI del 19 de junio de 2018, 2018.06.083.A.I del 25 de junio de 2018 y 2018.09.114.AI del 26 de septiembre de 2018, se notificaron los resultados provisionales al Gerente Administrativo Financiero, a la Directora de Servicios Generales y Transporte a esa fecha, a los responsables del área legal y al Gerente General que actuaron en ese período, a fin de que presenten los justificativos y/o puntos de vista debidamente documentados.

- La Directora de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 1 de septiembre de 2013 hasta el 27 de febrero de 2014, con oficio s/n del 4 de julio de 2018 informó respecto al Contrato Complementario No. 2 del contrato SG-259-2012 con FENACOTRALI, entre otras cosas, indicó lo siguiente:

*...como Directora de Servicios Generales y Transportes, luego de que fenecieran los contratos celebrados con los proveedores de servicios de transporte SERTUPRENT y EXPRESS RENT A CAR, y después de haberse cumplido con los respectivos contratos complementarios y convenios de pago con los mencionados proveedores, hasta el 28 de febrero de 2014 y atendiendo la petición del Administrador del contrato principal, procedí a requerir se tramite un contrato complementario a fin de dotar del servicio de transporte para los grupos operativos de Clientes Especiales, Fiscalización de Redes y Laboratorio de Medidores, ya que la Empresa Eléctrica Quito corría el riesgo de quedarse sin el servicio de transporte de personal operativo, situación que hubiese causado perjuicio a sus clientes internos y externos, afectando la imagen institucional y, ante todo, causando un perjuicio económico a la empresa; en este sentido, sobre la base de la normativa respectiva, era mi responsabilidad un eventual incumplimiento por falta del aludido servicio, pues junto con el Jefe de Servicios Generales y administrador del contrato, somos los funcionarios comprometidos en velar porque estos problemas sean superados y solucionados conforme lo determina el manual invocado.*

*Mi petición ...se limita a solicitar al....Administrador del contrato, la posibilidad de tramitar un convenio complementario al contrato No. SG-259-2012 celebrado con FENACOTRALI, porque ...este instrumento se encontraba vigente y podía dar una solución a la falta de servicio de transporte para los grupos operativos ...*

*... En atención a lo dispuesto por el. ..., Gerente General a través de sumilla inserta en el recorrido del memorando No. EEQ-GAF-2014-0142-ME de 13 de febrero de 2014, el cual requiere informe jurídico previo a la suscripción del contrato complementario... el Procurador, mediante memorando No. EEQ-PR-2014-0102-ME, de 19 de febrero de 2014 luego del respectivo análisis legal indica...*

*"De acuerdo a los antecedentes y análisis realizados, se concluye que en el presente caso es procedente suscribir el Contrato Complementario solicitado por la Gerencia Administrativa Financiera..."; por tanto, Procuraduría recomienda, "...que su Autoridad disponga la elaboración del respectivo contrato complementario."*

*Al respecto... cito el Manual Orgánico y Funcional de la Empresa Eléctrica Quito S.A., instrumento legal que puntualiza que la misión de la Asesoría Jurídica es, precisamente, brindar el asesoramiento legal y oportuno en todas y cada una de las actividades contractuales que requiera la Empresa para el cumplimiento de su objeto social; y entre sus funciones están: revisar y/o formular los convenios, contratos, concesiones, autorizaciones o permisos que se celebren..., así como asesorar a todas las áreas y dependencias de la empresa ...*

*En relación a la observación realizada por el equipo de control, respecto de que el objeto contractual del contrato complementario era diferente al del contrato principal, ya que se trató de otro tipo de servicio y por ende no constituye una ampliación, modificación o complementación del servicio, como le indica la Ley Orgánica de contratación pública y su Reglamento, tal como queda demostrado, correspondía a la Asesoría Jurídica de la Empresa Eléctrica Quito, determinar la procedencia o improcedencia del mencionado contrato. (pp. 2-4).*

Así también respecto al Contrato Complementario No. 1 del contrato SG-428-2013, suscrito con la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, indicó lo siguiente:

*...el citado memorando hace referencia expresa de la necesidad de contratar un servicio para los grupos operativos de Clientes Especiales, Fiscalización de Redes, Instalaciones y Laboratorio de Transformadores; jamás se ha intentado inducir a engaño a la autoridad haciendo parecer que el contrato complementario requerido era la ampliación de la cobertura de la prestación del servicio de transporte del personal de la Empresa Eléctrica Quito.*

*... en igual sentido el... Gerente Administrativo Financiero, a través del Memorando No. EEQ-GAF-2014-0690-ME del 17 de julio de 2014, dirigido al Gerente General le da a conocer del requerimiento del Departamento de Servicios Generales, transcribiendo íntegramente mi comunicación...*

*La hoja de ruta de fecha 05-08-2014 describe que el documento EEQ-GAF-2014-0690-ME de 17 de julio de 2014, dirigido al Gerente General una vez que esta autoridad conoce del particular, dispone "GAF: ... Proceder observando los aspectos legales que corresponda. En vista del retraso que se tiene con el nuevo proceso de contratación, disponer las acciones para que se aceleren los trámites correspondientes".*

*...Sin embargo, en la ruta no se observa que el trámite haya sido asignado a la Procuraduría Jurídica para que emita el criterio legal respectivo conforme lo determina el Manual Orgánico y Funcional de la Empresa Eléctrica Quito S.A., contrario a lo que sucedió previo a la suscripción del contrato complementario No. 2 celebrado con FENACOTRALI, donde si existió un pronunciamiento del Procurador; en este caso, simplemente se despachó a la Dirección Financiera y al Departamento de Presupuesto "para conocimiento y atención urgente".*

*... no se evidencia que exista un pronunciamiento de la asesoría jurídica que avale y recomiende la elaboración del contrato complementario a favor de la Cooperativa de Transporte de Pasajeros en Taxis Artigas, instrumento sustancial para el trámite de la contratación del servicio.*

*Resulta inexplicable que la información por mi presentada haya servido como único medio de sustento para la autorización y elaboración de un contrato complementario, sin observar las normas de control interno de la Contraloría General del Estado y sin que las correspondientes instancias superiores cumplan con sus responsabilidades de acuerdo al estatuto antes invocado. (pp. 5-6).*

Lo manifestado por la Directora de Servicios Generales y Transporte no modifica el comentario de auditoría respecto a que se incumplió con la LOSNCP y su Reglamento, al realizar contratos complementarios sin que se trate de una ampliación, modificación o complementación de una obra o servicio del contrato principal, sino de otro objeto contractual; pero sí lo amplía en cuanto a que la procedencia de realizar el contrato complementario con FENACOTRALI fue recomendada por el Procurador que actuó en esas fechas y en el caso del contrato complementario No. 1 suscrito con la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, no hubo un criterio jurídico que recomiende la procedencia de realizar este contrato complementario. Adicionalmente, se aclara que el pedido de la Directora de Servicios Generales y Transporte fue para cumplir con las funciones de su cargo determinadas en el Manual Orgánico y Funcional de la Empresa, a fin de brindar apoyo administrativo a la institución mediante la entrega de servicios generales oportunos y de calidad de acuerdo a las necesidades de cada área.

- Posteriormente, la Directora de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 1 de septiembre de 2013 hasta el 27 de febrero de 2014, con oficio s/n del 18 de noviembre de 2018, luego de la lectura del borrador final del informe, indicó respecto al Contrato Complementario No. 2, lo siguiente:

*... reproduzco y me ratifico en las normas contenidas en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Servicio Público y en el Manual Orgánico Funcional de la Empresa Eléctrica Quito S.A., ... en lo que respecta a la misión de la División de Servicios Generales ... le corresponde intervenir, dentro de los límites de su competencia y de acuerdo a las regulaciones vigentes, en la concesión o recomendación de las adjudicaciones de contratos y en la tramitación del pago de facturas por trabajos y/o servicios diversos efectuados a favor de la Empresa por terceros.*

*Insisto que mi petición contenida en el memorando No. EEQ-DGS-2014-0023-ME del 10 de febrero de 2014, se limita a solicitar al Ingeniero ....., Jefe del Departamento de Servicios Generales y Administrador del contrato, la posibilidad de promover un convenio complementario al contrato No. SG-259-2012 celebrado con FENACOTRALI, porque precisamente este instrumento se encontraba vigente...*

*El Doctor... Procurador (E) mediante memorando No. EEQ-PR-2014-0102-ME de 19 de febrero de 2014 indicó que:...*

*...De acuerdo a los antecedentes y análisis realizados, se concluye que en el presente caso es procedente suscribir el contrato complementario solicitado por la Gerencia Administrativa Financiera...", por tanto Procuraduría recomienda, "... que su Autoridad disponga la elaboración del respectivo contrato complementario...*

*Analizado dicho "criterio", increíblemente el Jefe del área jurídica, sin un análisis legal incumpliendo las atribuciones y deberes que le obliga el Manual Orgánico Funcional de la EEQ, se limita a dar un criterio insustancial, puntualizando que el requerimiento se encuentra justificado...*

*En consecuencia, la observación realizada por el equipo auditor respecto de que el objeto contractual del contrato complementario era diferente al del contrato principal, ya que se trató de otro tipo de servicio y por ende no constituye una ampliación, modificación o complementación del servicio, como lo indica la Ley Orgánica de Contratación pública y su Reglamento, es válida y sin duda, correspondía a la Asesoría Jurídica de la Empresa Eléctrica Quito, advertir en su pronunciamiento la ilegalidad e improcedencia antes de la elaboración y suscripción del mencionado contrato complementario. (pp. 1-3).*

Respecto al Contrato Complementario No.1 con COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, la Directora de Servicios Generales y Transporte mencionó que como ya había indicado en el escrito del 4 de julio de 2018, entre otras cosas lo siguiente:

*...Requiero además aclarar otro aspecto importante que no ha sido evaluado, en el Informe de Auditoría entregado a mi persona con fecha 8 de noviembre del 2018, y es que se señala que con Memorando Nro. EEQ-DSGE-2014-0228-ME del 17 de julio de 2014, la Dirección de Servicios Generales informó al Gerente Administrativo Financiero que: "[...] ha solicitado a otra operadora que también presta servicios del ramo de transporte [...] sobre esta redacción se requiere realizar una aclaración ya que en el referido memorando en la redacción se incluye la palabra "se ha solicitado", este detalle es importante por cuanto el contrato al que se hace mención cubría el período de servicio desde el 22 de junio del 2014 y no desde julio cuando yo informé sobre la necesidad de realizar el contrato complementario, por cuanto quien solicitó a la operadora este servicio y coordinó tales acciones fue el Administrador del contrato, por cuanto yo me encontraba fuera de la Empresa por más de 3 meses esto a razón de que:*

- Con fecha 11 de marzo del 2014 me acogí a mi período de Maternidad, mismo día que nació mi hijo, fecha desde la cual se cuenta los 90 días que da la ley.*
- Además tome días adicionales de vacaciones, que no se registran en el sistema de Talento Humano, pero que me fueron concedidos, razón por la cual mi período de evaluación de desempeño para ratificar mi ascenso al cargo de Jefe del Departamento de Servicios Generales, y que gané por concurso de méritos y oposición en el mes de febrero del 2014, rige desde el 16 de junio del 2014, como consta en el Memorando Nro. EEQ-GAF-2014-0868-ME del 16 de septiembre de 2014.*
- Todo servicio se debe coordinar con la debida anticipación, por tanto si en el mes de junio yo recién me incorporaba a labores como Jefe de Departamento de*

*Servicios Generales, ya no a la Dirección de Servicios Generales, no tuve el tiempo suficiente para tomar conocimiento de todos los aspectos que a la fecha de mi ingreso estaban pendientes...*

*.... a fin de que no se paralice las actividades internas y hacia los clientes externos y no afectar la operatividad de la institución, procedí a informar sobre la situación para que se realicen las acciones que correspondan y formalizar las actuaciones previamente coordinadas por el administrador; sin embargo recalco que en esta ocasión, la actuación fue tomar conocimiento de la situación, informar y solventar en lo posible un problema que ya lo tenía la Empresa pues a mí retorno de la maternidad el transporte operativo aún no estaba contratado, ya se había coordinado la provisión del transporte con la cooperativa plaza artigas y eso fue notificado en las instancias superiores que de no estar de acuerdo podían suspender el servicio previo la presentación del mismo.*

*... me limité a hacer conocer de la necesidad de contratar un servicio para los grupos operativos de Clientes Especiales, Fiscalización de Redes, Instalaciones y Laboratorio de Transformadores, en este caso como Jefa de Departamento de Servicios Generales. (pp. 5-6).*

Lo manifestado por la Directora de Servicios Generales y Transporte, ratifica no sólo lo comentado en la comunicación de resultados provisionales sino también el comentario de auditoría por lo tanto no se modifica el mismo. Adicionalmente, se aclara que en el memorando Nro. EEQ-DSGE-2014-0228-ME del 17 de julio de 2014, la Dirección de Servicios Generales informó al Gerente Administrativo Financiero que “se ha solicitado” en lugar de “ha solicitado” los servicios a otra operadora, ya que se da a entender que ella ha solicitado, cuando quien solicitó continuar con este servicio y coordinó tales acciones fue el Administrador del Contrato, ya que ella recién retornó a su cargo el 16 de junio de 2014 porque estuvo con permiso de maternidad y vacaciones, y le tomó tiempo conocer la situación y el contrato en cuestión cubría el período desde el 22 de junio del 2014.

- El Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, con Oficio s/n del 1 de octubre de 2018, envió su respuesta sin ninguna aclaración, justificativo o documento de descargo respecto a este comentario de auditoría, por lo que no se modifica el mismo; sin embargo en el mencionado oficio, indicó lo siguiente:

*En referencia al oficio 2018.06.073.AI., sobre comunicación de Resultados provisionales, del Examen Especial al proceso precontractual, contractual, y de pago...*

*Al respecto debo manifestar a usted que el Art.22 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece:*

*“Art.22.- Comunicación de resultados.- En el transcurso de una auditoría o examen especial, los auditores gubernamentales mantendrán constante comunicación con los servidores, ex servidores y demás personas vinculadas con la acción de control, dándoles oportunidad de presentar pruebas documentadas, así como información escrita relacionada con los asuntos sometidos a examen. Los resultados provisionales de cada parte del examen se darán a conocer tan pronto como se concreten, con la siguiente finalidad:*

- a. Ofrecer la oportunidad para que se presenten justificativos debidamente fundamentados.*
- b. Hacer posible que los auditores gubernamentales dispongan durante el desarrollo del trabajo de campo, de toda la documentación y evidencia relacionadas con el examen;*
- c. Posibilitar que se presente información o evidencia adicional, en los términos y plazos establecidos en este reglamento; y*

- d. *Facilitar la implantación de las recomendaciones que, de conformidad con el artículo 92 de la ley, deben ser aplicadas de manera inmediata y con carácter obligatorio por parte del titular y funcionarios responsables.”*  
*En consecuencia, el oficio suscrito por usted al cual doy contestación, incumple totalmente con el indicado artículo. (p. 1).*

Respecto a lo manifestado por el Gerente Administrativo Financiero, cabe aclarar que Auditoría Interna no incumplió con el señalado en el artículo mencionado, toda vez que ha mantenido la comunicación necesaria tanto al inicio del examen especial a través de la Notificación de inicio del examen, así como de los diferentes requerimientos de información y de la comunicación de resultados provisionales una vez que éstos se concretaron, por lo tanto no se incumplió con el indicado artículo.

## **Conclusión**

El Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, con base en el pedido del Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014, y de la Directora de Servicios Generales y Transporte, en funciones desde el 1 de septiembre de 2013 hasta el 27 de febrero de 2014; y en base al criterio legal del Procurador en funciones desde el 20 de enero de 2014 hasta el 28 de febrero de 2018; solicitó al Gerente General en funciones desde el 8 de marzo de 2010 hasta el 21 de octubre de 2014, la elaboración del contrato complementario No. 2 con FENACOTRALI. Adicionalmente, el Gerente Administrativo Financiero con base en el pedido de la Jefa del Departamento de Servicios Generales, en funciones desde el 1 de marzo de 2014 hasta el 16 de octubre de 2014, solicitó al Gerente General en funciones desde el 8 de marzo de 2010 hasta el 21 de octubre de 2014, la autorización para realizar el Contrato Complementario No. 1 con la Cooperativa de Transporte de pasajeros en Taxis Artigas, sin que se trate de una ampliación, modificación o complementación del servicio del contrato principal, sino que se trató de otro objeto contractual que surgió de la necesidad de contratar el transporte para grupos operativos, es decir el alcance de los contratos complementarios no guardó coherencia con los objetos contractuales originales, incumpliendo los artículos 85 de la LOSNCP y 144 de su Reglamento. Además, se incumplieron los artículos 78 y 79 de la LOTTTSV respecto a que las operadoras de transporte terrestre deben prestar el servicio para el que fueron calificadas, en este caso ni FENACOTRALI ni la COOPERATIVA DE TRANSPORTES EN TAXIS ARTIGAS estaban calificadas para dar el servicio de alquiler de vehículos tipo jeep y camionetas, sino que en el primer caso era una federación gremial que agrupa a cooperativas de transporte de carga mediana, liviana y mixta y en el otro caso poseía el permiso operacional para la modalidad de servicio de taxis, en vehículos tipo automóvil.

## **Recomendaciones**

Aplica la Recomendación 13 de este informe, que textualmente dice:

*El Gerente General dispondrá al Gerente Administrativo Financiero que para futuras contrataciones disponga a todos los administradores de los contratos de servicios de transporte, observen estrictamente las disposiciones legales contenidas en la LOSNCP y su Reglamento respecto a los casos en los que deben celebrarse Contratos Complementarios. (p. 85).*

Además aplica la Recomendación 6 de este informe, que textualmente dice:

*El Gerente General dispondrá al Gerente Administrativo Financiero y al Director de Servicios Generales y Transporte, para futuras contrataciones de los servicios de*

*transporte, incluyan el requisito referente a los tipos de permisos específicos para el tipo y clase de servicio que van a contratar, así como también verificarán que las cooperativas y/o compañías de transporte tengan el objeto social exclusivo para el servicio a contratar. (p. 42).*

### **2.1.3.3. En los contratos complementarios suscritos con FENACOTRALI se excedió el 35% permitido en la LOSNCP.**

Los Contratos Complementarios Nos. 1 y 2 del contrato SG-259-2012, ascendieron a un valor de 809 465,03 USD, el cual representó el 56% del monto del contrato principal que fue de 1 444 904,16 USD, excediéndose en 21% del límite del 35% determinado por la LOSNCP y su Reglamento.

Como se indicó en los numerales 2.1.3.1. y 2.1.3.2 los funcionarios que tramitaron estos contratos complementarios fueron: En el caso del Contrato Complementario No. 1 éste se realizó por pedido del nuevo Administrador del contrato No. SG-259-2012, representado por el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio de 2012 hasta el 28 de febrero de 2014, con la autorización del Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio del 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015 y el criterio legal del Procurador en funciones desde el 1 de junio de 2011 hasta el 15 de noviembre del 2013. El Gerente General en funciones desde el 8 de marzo de 2010 hasta el 21 de octubre de 2014 suscribió este contrato complementario.

En el caso del contrato complementario No. 2 este se realizó por pedido del Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014 y de la Directora de Servicios Generales y Transporte, en funciones desde el 1 de septiembre de 2013 hasta el 27 de febrero de 2014 y en base al criterio legal del Procurador en funciones desde el 20 de enero de 2014 hasta el 28 de febrero de 2018. El Gerente General en funciones desde el 8 de marzo de 2010 hasta el 21 de octubre de 2014 suscribió este contrato complementario.

El detalle se presenta a continuación:

CONTRATISTA	N° CONTR./ CONTRATO COMPLEMENTARIO	FECHA DE SUSCRIP- CIÓN	OBJETO	VALOR SIN IVA EN USD	FECHA DE INICIO	FECHA DE FINALIZA- CIÓN
FENACOTRALI	Contrato Complementario No.1 al contrato SG- 259-2012	21/06/2013	Ampliación del servicio inherente al objeto del contractual principal en un 20%.	288 890,83	N/A	N/A
FENACOTRALI	Contrato Complementario No. 2 al contrato SG-259- 2012	28/02/2014	Ampliación de la cobertura de la prestación de servicio de transporte de personal de la EEQSA en varias modalidades (Clientes Especiales, Fiscalización de Redes y Laboratorio de Medidores con 13 camionetas para el área rural, 12 para el área urbana y 14 para instalaciones.)	520 574,20	28/02/2014	21/06/2014
			<b>TOTAL</b>	<b>809 465,03</b>		

A criterio de Procuraduría, el contrato complementario 1, como se indicó anteriormente, no se trató de un contrato complementario sino de un contrato modificatorio, lo cual aclara en los antecedentes del contrato complementario No.2, debido a que con ese contrato modificatorio

se incrementó el valor del contrato principal en el 20%, con lo cual éste ascendió a un total de 1 733 794,99 USD y que el valor del contrato complementario 2 equivaldría al 30,03% de este valor.

La LOSNCP, en el art. 87 referente a Normas para la aplicación de los contratos complementarios estipula que *“La suma total de las cuantías de los contratos complementarios no podrá exceder del treinta y cinco por ciento (35%) del valor actualizado o reajustado del contrato principal.”* (pp. 37-38).

Además, el RGLOSNC, en su art. 132 referente a Normas comunes a contratos complementarios estipula que:

*En los contratos complementarios a los que se refiere el artículo 85 de la Ley constarán las correspondientes fórmula o fórmulas de reajuste de precios.*

*La suma total de los valores de los contratos complementarios no podrá exceder del 35% del valor actualizado o reajustado del contrato principal a la fecha en que la institución contratante resuelva la realización del contrato complementario. Esta actualización se hará aplicando la fórmula de reajuste de precios que consten en los respectivos contratos principales. (p. 51).*

La causa por la que se superó el 35% establecido en la LOSNCP y su Reglamento, es que aplicaron un criterio diferente para definir el tema de contratos complementarios, lo cual ocasionó que se haya superado el porcentaje establecido en la LOSNCP para realizar este tipo de contratos.

### **Opinión de los auditados:**

Mediante Oficios No. 2018.06.073.AI, 2018.06.065.AI, 2018.06.068.AI del 19 de junio de 2018 2018.09.114.AI y 2018.09.115.AI del 26 de septiembre de 2018, se dieron a conocer los resultados provisionales al Gerente Administrativo Financiero, a los responsables del área Legal y a los Gerentes Generales que actuaron a esa fecha, a fin de que presenten los justificativos y/o puntos de vista debidamente documentados.

- La Especialista de Procuraduría en funciones desde el 8 de julio de 2011 hasta el 23 de julio de 2017, con Oficio s/n del 2 de julio de 2018, respecto a este tema, indicó lo siguiente:

*El contrato Complementario No. 1 fue tramitado luego del proceso referido y se dispuso erróneamente como un ampliatorio cuando en realidad se debía ordenar como un contrato modificadorio como así dispone el Art. 72 en concordancia con el Art. 85 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, error que fue superado por las partes contractuales, como así corresponde, a través del Contrato Complementario Ampliatorio No. 2, en el apartado de los antecedentes. (p. 10).*

Lo manifestado por la mencionada funcionaria no modifica el comentario de Auditoría Interna, toda vez que el contrato modificadorio según el artículo 72 de la LOSNCP se aplica únicamente en los casos en que se requiera corregir errores manifiestos de hecho, de transcripción o de cálculo que se hubieren producido de buena fe en las cláusulas contractuales.

- El Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, con Oficio s/n del 1 de octubre de 2018, envió su respuesta sin ninguna aclaración, justificativo o documento de descargo respecto a este comentario de auditoría, por lo que no se modifica el mismo; sin embargo en el mencionado oficio, indicó lo siguiente:

*En referencia al oficio 2018.06.073.AI., sobre comunicación de Resultados provisionales, del Examen Especial al proceso precontractual, contractual, y de pago...*

*Al respecto debo manifestar a usted que el Art.22 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece:*

*“Art.22.- Comunicación de resultados.- En el transcurso de una auditoría o examen especial, los auditores gubernamentales mantendrán constante comunicación con los servidores, ex servidores y demás personas vinculadas con la acción de control, dándoles oportunidad de presentar pruebas documentadas, así como información escrita relacionada con los asuntos sometidos a examen. Los resultados provisionales de cada parte del examen se darán a conocer tan pronto como se concreten, con la siguiente finalidad:*

- a. Ofrecer la oportunidad para que se presenten justificativos debidamente fundamentados.*
- b. Hacer posible que los auditores gubernamentales dispongan durante el desarrollo del trabajo de campo, de toda la documentación y evidencia relacionadas con el examen;*
- c. Posibilitar que se presente información o evidencia adicional, en los términos y plazos establecidos en este reglamento; y*
- d. Facilitar la implantación de las recomendaciones que, de conformidad con el artículo 92 de la ley, deben ser aplicadas de manera inmediata y con carácter obligatorio por parte del titular y funcionarios responsables.”*

*En consecuencia, el oficio suscrito por usted al cual doy contestación, incumple totalmente con el indicado artículo. (p. 1).*

Respecto a lo manifestado por el Gerente Administrativo Financiero, cabe aclarar que Auditoría Interna no incumplió con el señalado en el artículo mencionado, toda vez que ha mantenido la comunicación necesaria tanto al inicio del examen especial a través de la Notificación de inicio del examen, así como de los diferentes requerimientos de información y de la comunicación de resultados provisionales una vez que éstos se concretaron, por lo tanto no se incumplió con el indicado artículo.

## **Conclusión**

Los titulares del área requirente con el criterio legal del Procurador y la autorización del Gerente Administrativo Financiero, excedieron e incumplieron el porcentaje del 35% establecido en el art. 87 de la LOSNCP y en el art. 132 del Reglamento para la elaboración de contratos complementarios, ya que se celebraron contratos de este tipo por el 56% del valor del contrato original, sin que corresponda su realización por ser un objeto distinto al del contrato principal. En el caso del Contrato Complementario No. 1 los funcionarios que realizaron este contrato fueron: el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio de 2012 hasta el 28 de febrero de 2014, el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio del 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015 y el criterio legal del Procurador en funciones desde el 1 de junio de 2011 hasta el 15 de noviembre del 2013. El Gerente General en funciones desde el 8 de marzo de 2010 hasta el 21 de octubre de 2014 suscribió este contrato complementario. En el caso del contrato complementario No. 2 este se realizó por pedido del Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014 y de la Directora de Servicios Generales y Transporte, en funciones desde el 1 de septiembre de 2013 hasta el 27 de febrero de 2014 y en base al criterio legal del Procurador en funciones desde el 20 de enero de 2014 hasta el 28 de febrero de 2018. El Gerente General en funciones desde el 8 de marzo de 2010 hasta el 21 de octubre de 2014 suscribió este contrato complementario.

## Recomendación

Aplica la Recomendación 13 de este informe que textualmente dice:

*El Gerente General dispondrá al Gerente Administrativo Financiero que para futuras contrataciones disponga a todos los administradores de los contratos de servicios de transporte, observen estrictamente las disposiciones legales contenidas en la LOSNCP y su Reglamento respecto a los casos en los que deben celebrarse Contratos Complementarios. (p. 85).*

### **2.1.3.4. Los precios unitarios aplicados a los contratos complementarios suscritos con FENACOTRALI y con la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, no correspondieron a los contratos principales, estuvieron sobreestimados y ocasionaron valores adjudicados en exceso.**

Los precios unitarios aplicados a los contratos complementarios Nos. 1 y 2 suscritos con la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS y con FENACOTRALI respectivamente, no correspondieron a los precios de los contratos principales (SG-428-2013 y SG-259-2012), debido a que como se indicó anteriormente, se trataba de otro objeto contractual por lo que no se disponía en los mencionados contratos de los precios unitarios para este tipo de servicio. Adicionalmente, tampoco aplicaron los precios referenciales disponibles en el Departamento de Estudios Económicos, ni los precios unitarios con los que se venía cancelando este servicio en los meses inmediatos anteriores, sino que aplicaron precios unitarios diferentes cuyo sustento del cálculo no fue proporcionado ni está adjunto a los antecedentes de estas contrataciones, los cuales fueron más altos en relación a los indicados.

- En el caso del contrato complementario No. 2 suscrito con FENACOTRALI, el Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, mediante memorando No. EEQ-GAF-2014-0165-ME del 20 de febrero de 2014, presentó el detalle del requerimiento y presupuesto en el que consta un costo por kilómetro de recorrido de 0,55 USD y un costo diario para los ítems camionetas 4x2 (dos turnos), camionetas 4x2 (1 turno), jeep 4x2 (área urbana) y jeep 4x2 (área rural) de 192,50 USD, 80,67 USD, 83,01 USD y 80,67 USD respectivamente.

Cabe aclarar que la Directora de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 1 de septiembre de 2013 hasta el 27 de febrero de 2014, que actuó en este contrato complementario, no determinó los precios unitarios ni el valor del contrato complementario, sino que realizó el pedido de la necesidad de la contratación tal como consta en el memorando No. EEQ-DSG-2014-0023-ME del 10 de febrero de 2014, aduciendo que esta contratación solucionaba un problema de servicios institucional que era necesario que el contratista siga prestando y el no hacerlo significaría un perjuicio económico para la empresa así como el deterioro de la imagen institucional. El Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014, que actuó como Administrador del contrato SG-259-2012, en el memorando No. EEQ-DSGE-2014-0012-ME del 10 de febrero de 2014, indicó que el valor total del mismo, ascendió a 520 575,00 USD, pero tampoco adjuntó el sustento del cálculo ni el desglose de los precios unitarios.

Según información del Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014, que actuó como Administrador del contrato SG-259-2012; el precio unitario de 0,55 USD por kilómetro de recorrido, correspondió al precio del ítem "camionetas" del proceso LICBS-EEQ-GAF04-2012 de 0,46 USD más el 20% de reconocimiento adicional por desequilibrio económico que le

autorizaron en el contrato complementario No. 1 a FENACOTRALI. El precio unitario para el ítem camionetas del proceso LICBS-EEQ-GAF04-2012, era para el servicio de transporte de personal puerta a puerta y no para el servicio de alquiler de vehículos para grupos operativos, que era el objeto de este contrato complementario No.2. Para este tipo de servicio se cancela por día de trabajo y no por kilómetro de recorrido, por lo que el precio determinado por kilómetro de recorrido no correspondía.

- En el caso del contrato complementario No. 1 suscrito con la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, aplicaron los precios del contrato complementario No. 2 suscrito con FENACOTRALI.

Del análisis a los precios unitarios aplicados en los contratos complementarios mencionados, en comparación con los precios unitarios referenciales determinados por el Departamento de Estudios Económicos y con los precios unitarios con los que se venían cancelando estos servicios, se determinó que éstos son más altos con porcentajes de incremento significativos, tal como se demuestra en el cuadro que se detalla más adelante.

Cabe indicar que en cuanto a los precios unitarios fueron determinados por el Departamento de Estudios Económicos, con el propósito de contar con un precio referencial para la negociación de los procesos inmediatos anteriores SIE-EEQSA-DA064-2011, SIE-EEQSA-DA065-2011 y SIE-EEQSA-DA085-2011, con los que se contrató el servicio de alquiler de vehículos para grupos operativos.

En cuanto a los precios unitarios con los que se venía cancelando este servicio en los meses inmediatos anteriores, éstos correspondieron a los precios de los convenios de pago SG-133-2014 y SG-134-2014 suscritos con SERTUPRERENT Y EXPRESSR RENT A CAR respectivamente, y que a su vez correspondieron a los precios con los que se negociaron los procesos SIE-EEQSA-DA064-2011, SIE-EEQSA-DA065-2011, que se adjudicaron a SERTUPRERENT y el proceso SIE-EEQSA-DA085-2011, que se adjudicó a EXPRESS RENT A CAR, mediante contratos SG-249-2011, SG-250-2011 del 15 de diciembre de 2011 y DCP-49-2012 del 8 de febrero de 2012.

Tipo de Vehículo	A	B	C	[C/A-1]	C/B-1)
	Costo diario recomendado por el Dpto. de Estudios Económicos en USD	Costo diario proceso anterior Contratos SG-249/250-2011 /DCP-49-2012 y Convenios de Pago SG-133-2014 y SG-134-2014 en USD	Costo diario aplicado a los contratos complementarios No.1 y 2 con COOP. ARTIGAS y FENACOTRALI en USD	% incremento en relación a precios Estudios Económicos	% incremento en relación a precios procesos anteriores
Camioneta 4x2 (2 turnos)	101,15	100,00	192,5	90%	93%
Camioneta 4x2 (1 turno)	48,44	59,00	80,67	67%	37%
Jeep 4x2 urbana	48,44	59,00	83,01	71%	41%
Jeeps 4x2 rural	49,54	49,00	80,67	63%	65%

Adicionalmente, cabe indicar que el precio de mercado promedio para este tipo de servicio en el año 2014, para camionetas 4x4 y/o 4x2 (1 turno), según los procesos de contratación adjudicados en ese período a través del portal de compras públicas a otras instituciones, fue de 62,48 USD

El haber aplicado precios más altos ocasionó que se haya contratado en exceso en el caso del Contrato Complementario No. 2 con FENACOTRALI un valor de 189 905,43 USD y en el caso del Contrato Complementario No. 1 suscrito con COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE

PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, un valor de 159 892,26 USD. Para la determinación de estos valores se consideró el precio unitario con el que se negoció los procesos inmediatos anteriores (SIE-EEQSA-DA064-2011, SIE-EEQSA-DA065-2011 y SIE-EEQSA-DA085-2011), actualizados con el índice de inflación a la fecha de suscripción de estos contratos complementarios. El detalle del cálculo consta a continuación:

### CONTRATO COMPLEMENTARIO No. 2 CON FENACOTRALI

TIPO DE VEHÍCULOS	CANTIDAD	COSTO UNITARIO DIARIO EN USD	No. DÍAS CONTRATADOS	VALOR TOTAL CONTRATADO Y PAGADO EN USD	SEGÚN AUDITORÍA			
					COSTO DIARIO PROCESOS ANTERIORES (SIE-DA064-2011 SIE-DA065-2011 Y SIE-DA085-2011) EN USD	COSTO ACTUALIZADO CON INDICE DE INFLACION AI 28/02/2014 EN USD (*)	VALOR TOTAL QUE DEBÍA PAGARSE EN USD	VALOR PAGADO EN EXCESO EN USD
Camioneta 4x2 (2 turnos)	13	192,5	113	282 782,50	100	108,62	159 565,48	123 217,02
Camioneta 4x2 (1 turno)	9	80,67	113	82 038,00	59	64,09	65 176,36	16 861,64
Jeep 4x2 urbana	3	83,01	113	28 139,03	59	64,09	21 725,45	6 413,58
Jeeps 4x2 rural	14	80,67	113	127 614,67	49	53,22	84 201,48	43 413,19
<b>TOTAL</b>				<b>520 574,20</b>			<b>330 668,77</b>	<b>189 905,43</b>

(\*) Corresponde al precio unitario con el que se negoció los procesos inmediatos anteriores (SIE-EEQSA-DA064-2011, SIE-EEQSA-DA065-2011 y SIE-EEQSA-DA085-2011), actualizados con el índice de inflación a la fecha de suscripción del Contrato Complementario No. 2 con FENACOTRALI.

### CONTRATO COMPLEMENTARIO No. 1 CON COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS

TIPO DE VEHÍCULOS	CANTIDAD	COSTO UNITARIO DIARIO EN USD	No. DÍAS CONTRATADOS	VALOR TOTAL CONTRATADO Y PAGADO EN USD	SEGÚN AUDITORÍA			
					COSTO DIARIO PROCESOS ANTERIORES (SIE-DA-064-2011 SIE-DA-065-2011 Y SIE-DA-085-2011) EN USD	COSTO ACTUALIZADO CON INDICE DE INFLACION A AGOSTO 2014 EN USD (*)	VALOR TOTAL QUE DEBÍA PAGARSE EN USD	VALOR PAGADO EN EXCESO EN USD
Camioneta 4x2 (2 turnos)	13	192,50	98	245 245,00	100,00	110,44	140 702,64	104 542,36
Camioneta 4x2 (1 turno)	9	80,67	98	71 148,00	59,00	65,16	57 471,62	13 676,38
Jeep 4x2 urbana	3	83,01	98	24 403,76	59,00	65,16	19 157,21	5 246,55
Jeeps 4x2 rural	14	80,67	98	110 674,67	49,00	54,12	74 247,70	36 426,97
<b>TOTALES</b>				<b>451 471,43</b>			<b>291 579,17</b>	<b>159 892,26</b>

(\*) Corresponde al precio unitario con el que se negoció los procesos inmediatos anteriores (SIE-EEQSA-DA064-2011, SIE-EEQSA-DA-065-2011 y SIE-DA085-2011), actualizados con el índice de inflación a la fecha de suscripción del Contrato Complementario No. 1 con COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS.

El artículo 85 de la LOSNCP, respecto a las obras y servicios complementarios estipula lo siguiente:

*... el Estado o la Entidad Contratante podrá celebrar con el mismo contratista, sin licitación o concurso, contratos complementarios que requiera la atención de las modificaciones antedichas, siempre que se mantengan los precios de los rubros del contrato original, reajustados a la fecha de celebración del respectivo contrato complementario. (p. 37).*

Así también el artículo 86 referente a “Creación de Rubros Nuevos” estipula que:

*... Para el pago de los rubros nuevos se estará a los precios referenciales actualizados de la Entidad Contratante, si los tuviere; en caso contrario, se los determinará de mutuo acuerdo entre las partes. (p. 37).*

Las causas para que se haya aplicado precios unitarios con variaciones o incrementos significativos para la contratación del servicio de alquiler de vehículos para grupos operativos, fue la inobservancia de la normativa existente en la empresa denominada “*Políticas Institucionales para la valoración de actividades individuales*”, código GR-EE-D003” y la falta de cuidado del Administrador del contrato para aplicar los precios unitarios que correspondían.

#### **Opinión de los auditados:**

Mediante Oficios No. 2018.06.073.AI del 19 de junio de 2018, 2018.06.083.A.I, del 25 de junio de 2018 y 2018.09.114.AI del 26 de septiembre de 2018, se notificaron los resultados provisionales al Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, a la Directora de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 01 de septiembre de 2013 hasta el 27 de febrero de 2014 y al Gerente General en funciones desde el 8 de marzo de 2010 hasta el 21 de octubre de 2014, a fin de que presenten los justificativos y/o puntos de vista debidamente documentados.

- La Directora de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 1 de septiembre de 2013 hasta el 27 de febrero de 2014, mediante oficio s/n del 4 de julio de 2018 informó respecto a este tema lo siguiente:

*Al respecto, y como queda demostrado en este escrito, en todos y cada uno de los actos administrativos motivo de la comunicación de resultados provisionales, mi intervención se ha limitado a cumplir con las funciones determinadas en el Manual Orgánico y Funcional de la Empresa Eléctrica Quito S.A., es decir brindar apoyo administrativo a la Institución mediante la entrega de servicios generales oportunos y de calidad... jamás tuve participación en la elaboración de los precios unitarios aplicables en los contratos complementarios mencionados, desconozco absolutamente las condiciones en las que se acordaron tales precios.*

*Del texto de la comunicación de auditoría interna se desprende que servidores determinaron el costo del kilómetro por recorrido de los diferentes vehículos aplicados en el contrato complementario No. 2 celebrado con FENACOTRALI, costos que también fueron replicados en el contrato complementario No. 1 celebrado con la Cooperativa de Transportes en Taxis Artigas. (p. 8).*

Lo manifestado no modifica el comentario de auditoría respecto a los precios unitarios aplicados a los contratos complementarios Nos. 1 y 2 suscritos con la COOPERATIVA DE

TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS y con FENACOTRALI, pero sí aclara que la Directora de Servicios Generales y Transporte no participó en la determinación de estos precios unitarios.

- El Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, con Oficio s/n del 1 de octubre de 2018, envió su respuesta sin ninguna aclaración, justificativo o documento de descargo respecto a este comentario de auditoría, por lo que no se modifica el mismo; sin embargo en el mencionado oficio, indicó lo siguiente:

*En referencia al oficio 2018.06.073.AI., sobre comunicación de Resultados provisionales, del Examen Especial al proceso precontractual, contractual, y de pago...*

*Al respecto debo manifestar a usted que el Art.22 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece:*

*“Art.22.- Comunicación de resultados.- En el transcurso de una auditoría o examen especial, los auditores gubernamentales mantendrán constante comunicación con los servidores, ex servidores y demás personas vinculadas con la acción de control, dándoles oportunidad de presentar pruebas documentadas, así como información escrita relacionada con los asuntos sometidos a examen. Los resultados provisionales de cada parte del examen se darán a conocer tan pronto como se concreten, con la siguiente finalidad:*

- a. Ofrecer la oportunidad para que se presenten justificativos debidamente fundamentados.*
- b. Hacer posible que los auditores gubernamentales dispongan durante el desarrollo del trabajo de campo, de toda la documentación y evidencia relacionadas con el examen;*
- c. Posibilitar que se presente información o evidencia adicional, en los términos y plazos establecidos en este reglamento; y*
- d. Facilitar la implantación de las recomendaciones que, de conformidad con el artículo 92 de la ley, deben ser aplicadas de manera inmediata y con carácter obligatorio por parte del titular y funcionarios responsables.”*

*En consecuencia, el oficio suscrito por usted al cual doy contestación, incumple totalmente con el indicado artículo. (p. 1).*

Respecto a lo manifestado por el Gerente Administrativo Financiero, cabe aclarar que Auditoría Interna no incumplió con el señalado en el artículo mencionado, toda vez que ha mantenido la comunicación necesaria tanto al inicio del examen especial a través de la Notificación de inicio del examen, así como de los diferentes requerimientos de información y de la comunicación de resultados provisionales una vez que éstos se concretaron, por lo tanto no se incumplió con el indicado artículo.

## **Conclusión**

Los precios unitarios de los contratos complementarios No. 2 del contrato SG-259-2012 y No. 1 del contrato SG-428-2013, suscritos con FENACOTRALI y con la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS respectivamente, no correspondieron a los precios del contrato principal ni a los precios recomendados por el Departamento de Estudios Económicos para este tipo de servicio así como tampoco correspondieron a los precios de los procesos inmediatos anteriores y no cuentan con el sustento correspondiente, lo cual ocasionó que se haya contratado y adjudicado en exceso un valor de 189 905,43 USD en el contrato complementario No. 2 suscrito con FENACOTRALI y 159 892,26 USD en el contrato complementario No. 1 suscrito con COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, incumpliendo con el artículo 85 de la LOSNCP. En el caso del Contrato Complementario No. 2 suscrito con FENACOTRALI, los funcionarios que determinaron estos precios fueron el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 25

de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014, que actuó como Administrador del contrato SG-259-2012 y el Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015 que autorizó el mismo y en el caso del Contrato Complementario No. 1 suscrito con la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, los que determinaron los precios fueron la Jefa del Departamento de Servicios Generales, en funciones desde el 1 de marzo de 2014 hasta el 16 de octubre de 2014 y el Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015.

## **Recomendación**

Aplica la Recomendación 3 que textualmente dice:

*El Gerente General dispondrá al Gerente de Planificación que en coordinación con el Gerente Administrativo Financiero, realicen una revisión y actualización del procedimiento "Políticas Institucionales para la valoración de actividades individuales", código GR-EE-D003, con base en las Resoluciones emitidas por el SERCOP respecto al cálculo del presupuesto referencial a ser utilizado en los procedimientos de contratación pública. Una vez actualizado este procedimiento será difundido y dispuesta su aplicación obligatoria a todas las Gerencias de la empresa así como también se deberá realizar el seguimiento de su cumplimiento. (p. 22).*

### **2.1.3.5. En los contratos complementarios suscritos con FENACOTRALI, COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS Y COTRAFUR, no se exigió garantía de fiel cumplimiento de contrato.**

Tanto para el contrato complementario No.1 del contrato DCP-333-2013 suscrito con COTRAFUR por un valor de 22 260,00 USD, como para los dos contratos complementarios del contrato principal SG-259-2012 suscritos con FENACOTRALI por el valor de 288 890,83 USD y 520 574,00 USD realizados el 21 de junio de 2013 y el 28 de febrero de 2014 respectivamente, y para el contrato complementario No.1 del contrato principal SG-428-2013 suscrito con la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS por un valor de 451 471,43 USD, no se solicitaron garantías de fiel cumplimiento.

El Art. 87 de la LOSNCP referente a Normas para la aplicación de los contratos complementarios estipula que: *"El contratista deberá rendir garantías adicionales de conformidad con esta Ley". (p. 35).*

El artículo 119 del RGLOSNCP estipula que:

*Si un contrato que por disposición del artículo 74 inciso quinto de la Ley no se contempló inicialmente la entrega de la garantía de fiel cumplimiento (cuantías inferiores a multiplicar el coeficiente 0.000002 por el Presupuesto Inicial del Estado), pero cuyo valor se incrementare por la celebración de contratos complementarios, órdenes de trabajo y similares, deberá previa a la celebración del contrato complementario o de la orden de trabajo, obtener la garantía de fiel cumplimiento del contrato, considerando el monto total desde su celebración. (p. 36).*

Adicionalmente, según el Procedimiento para Administrar Contratos de Adquisición de Bienes, código GR\_CM\_P002, del 9 de diciembre del 2010, declarado en el Sistema de Gestión de la Calidad, numeral 7.5 respecto a las actividades generales que debe cumplir el Administrador en relación con las garantías estipula que: *"exige de los contratistas o proveedores la*

*presentación de las diversas garantías que se hubieren estipulado en respaldo de los compromisos contraídos”. (p. 8).*

Lo indicado se debe al desconocimiento de los Administradores de los contratos: DCP-333-2013, SG-259-2012 y SG-428-2013, respecto a la obligación de requerir la garantía al proveedor y de Procuraduría de exigir la misma previa a la firma del contrato complementario, lo cual ocasionó que los contratos complementarios no hayan estado cubiertos con la garantía correspondiente.

### **Opinión de los auditados:**

Mediante Oficios Nos. 2018.06.065.AI, 2018.06.066.AI, 2018.06.068.AI del 19 de junio de 2018 y 2018.06.081.AI del 25 de junio de 2018, se dieron a conocer los resultados provisionales a la Administradora de los contratos DCP-363-2013, DCP-364-2013, DCP-333-2013 y DCP-334-2013 y a los responsables del área legal, a fin de que presenten los justificativos y/o puntos de vista debidamente documentados.

- La Oficinista del Departamento de Servicios Generales, en funciones desde el 1 de enero de 2008 hasta el 31 de octubre de 2013 que actuó como Administradora de los contratos DCP-363-2013, DCP-364-2013, DCP-333-2013 y DCP-334-2013, con Oficio s/n del 5 de julio de 2018, respecto a este tema, indicó lo siguiente: *“Procuraduría era el área encargada de solicitar las garantías.”* (p. 1).

Lo manifestado por la Administradora de estos contratos, no modifica esta observación, toda vez que de acuerdo al artículo 87 de la LOSNCP y al artículo 119 del RGLOSNC, la responsabilidad de solicitar las garantías de fiel cumplimiento de un contrato es del Administrador del mismo.

- El Procurador en funciones desde el 1 de junio de 2011 hasta el 15 de noviembre de 2013 y la Especialista de Procuraduría en funciones desde el 8 de julio de 2011 hasta el 23 de julio de 2017, en las respuestas remitidas mediante Oficios s/n del 2 y 4 de julio de 2018, no emitieron ningún criterio respecto a este tema.

### **Conclusión**

El Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014 que actuó como Administrador de los contratos SG-259-2012, SG-428-2013 y la Oficinista del Departamento de Servicios Generales, en funciones desde el 1 de enero de 2008 hasta el 31 de octubre de 2013 que actuó como Administradora del contrato DCP-333-2013; no solicitaron las garantías de fiel cumplimiento de los contratos complementarios realizados con FENACOTRALI, COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS y COTRAFUR, lo cual demuestra la falta de cuidado con la que actuaron los Administradores de los contratos mencionados incumpliendo el artículo 87 de la LOSNCP y el artículo 119 del RGLOSNC.

### **Recomendación 14**

El Gerente General dispondrá a todos los Gerentes de área y estos a su vez a los Administradores de Contratos, la obligación que tienen de solicitar todas las garantías, que se requieran de acuerdo con lo que establece la LOSNCP y su Reglamento para los contratos originales y complementarios, a fin de mitigar el riesgo de posibles pérdidas de recursos por incumplimientos contractuales.

## **Funcionarios Responsables**

Gerente General y Gerentes de Área.

## **Fecha tope de cumplimiento**

31 de octubre de 2019

## **Recomendación 15**

El Gerente General dispondrá al Procurador que implemente un procedimiento de control de las garantías previo a la suscripción de los contratos, a fin de que todo contrato cuente con las garantías correspondientes antes de su firma.

## **Funcionarios Responsables**

Procurador

## **Fecha tope de cumplimiento**

31 de octubre de 2019

## **Recomendación**

Aplica la Recomendación 12 de este informe, que textualmente dice:

*El Gerente General dispondrá al Gerente Administrativo Financiero, al Director de Contratación Pública y al Jefe del Centro de Capacitación que en coordinación con Procuraduría realicen eventos de capacitación y actualización de la normativa relacionada con la Administración de Contratos y recalcará la importancia y responsabilidad de dicha función. (p. 74).*

### **2.1.3.6. Se realizaron Convenios de Pago con FENACOTRALI y con la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, por demoras en procesos de contratación.**

- Con FENACOTRALI se firmaron los convenios de pago SG-248-2013, SG-302-2013 y SG-476-2013 el 22 de julio, 19 de septiembre y 27 de noviembre de 2013 por un valor de 95 243,18 USD, 95 243,18 USD y 122 228,75 USD respectivamente. Estos convenios de pago cubrieron el período comprendido entre el 1 de mayo y el 17 de noviembre de 2013 para brindar el servicio de transporte de personal masivo con buses, busetas y furgonetas; a pesar de que FENACOTRALI era el proveedor del servicio de transporte puerta a puerta con automóviles a través del contrato SG-259-2012, es decir se trataba de otro tipo de servicio.

La prestación del servicio por parte de FENACOTRALI de los convenios de pago, SG-248-2013 y SG-302-2013, fueron autorizados por el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio de 2012 hasta el 28 de febrero de 2014, según consta en los Memorandos SSGG 06-650 y SSGG 09-982 del 6 de junio y 2 de septiembre de 2013 respectivamente, lo cual fue ratificado por el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, mediante sumilla inserta en los mencionados memorandos. La solicitud del pago fue realizada por el mismo Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. con el visto

bueno del Director de Servicios Generales y Transporte Enc., en funciones desde el 2 de mayo de 2013 hasta el 30 de agosto de 2013, constante en los Memorandos No. SSGG 06-825 del 2 de julio de 2013, y SSGG 09-982 del 2 de septiembre de 2013 y aprobada por el Gerente Administrativo Financiero en el trámite de dichos memorandos. Posteriormente, el Gerente Administrativo Financiero mediante Memorandos Nos. GAF 07-792 y GAF 09-998 del 19 de julio de 2013 y 17 de septiembre de 2013 respectivamente, solicitó a Procuraduría la elaboración de los correspondientes Convenios de Pago.

En el caso del servicio objeto del tercer convenio de pago SG-476-2013, éste fue autorizado por el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio de 2012 hasta el 28 de febrero de 2014, y la solicitud del pago fue realizada con el visto bueno de la Directora de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 1 de septiembre de 2013 hasta el 27 de febrero de 2014, y autorizada por el Gerente Administrativo Financiero, según consta en Memorando No. GAF 111214 del 27 de noviembre de 2013, con el que solicitó la elaboración del respectivo convenio de pago.

Según los antecedentes, la razón por la que se realizaron estos convenios de pago fue porque el proceso de contratación de este servicio LICB-EEQ-GAF01-2013 se encontraba en proceso de evaluación y adjudicación y por responsabilidad institucional no podían suspender el servicio.

Con base en el análisis realizado, se determinó que el Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, el Director de Servicios Generales y Transportes Enc. en funciones desde el 1 de julio de 2011 hasta el 30 de abril de 2013 y el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014, como responsables del requerimiento del servicio; iniciaron el proceso de contratación LICBS-EEQ-GAF04-2012 en forma tardía, esto es en julio de 2012, dos meses después de que feneció el contrato que se tenía con SERVIGEIN para la prestación de este servicio, esto fue el 18 de mayo de 2012. Una vez convocado al concurso LICBS-EEQ-GAF04-2012, se declararon desiertos algunos ítems y se convocó al nuevo proceso LICBS-EEQ-GAF01-2013 el cual tampoco se adjudicó en su totalidad, concretándose recién con el proceso RES-EEQ-GAF005-2013 el 18 de noviembre de 2013. En este lapso se realizaron los convenios de pago mencionados.

Posteriormente, se firmó el contrato complementario No. 2 y dos convenios de pago con SERVIGEIN, mismos que finalizaron el 30 de abril de 2013.

En el caso del convenio de pago SG-476-2013 la participación de la Directora de Servicios Generales y Transporte, en funciones desde el 1 de septiembre de 2013 hasta el 27 de febrero de 2014, según consta en el Memorando No. SSGG 111404 del 25 de noviembre de 2013, consistió en solicitar la elaboración del convenio de pago para cumplir con el pago del servicio que ya había sido recibido, el cual fue autorizado por el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014, según consta en los antecedentes del mencionado convenio, en el que se indica que por responsabilidad institucional ha autorizado continuar con el servicio de transporte a FENACOTRALI. La Directora de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 1 de septiembre de 2013 hasta el 27 de febrero de 2014, fue nombrada el 1 de septiembre de 2013 y a los ocho días empezó a ejercer el cargo. El servicio objeto de este convenio de pago ya se había empezado a recibir desde el 1 de septiembre de 2013.

Adicionalmente, los valores cancelados en estos convenios de pago no cuentan con el sustento de su cálculo; sin embargo de la comparación con los precios establecidos en el proceso inmediato anterior, se determinó que éstos son inferiores.

Por último, al no haberse realizado un proceso de contratación, no se verificó la idoneidad del proveedor ni evaluaron a los vehículos con los que prestaron este servicio, para saber si cumplían con los requisitos legales.

- Con la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS se firmaron varios convenios de pago para diferentes servicios así:
  - Para el servicio de transporte institucional puerta a puerta se realizaron los convenios de pago SG-064-2015 y SG-158-2015 el 3 de febrero de 2015 y el 27 de marzo de 2015 por un valor de 127 626,51 USD y 129 002,54 USD respectivamente, por el servicio recibido en el período comprendido entre el 8 de noviembre de 2014 y el 22 de febrero de 2015; entre las razones por las que se realizaron estos convenios, indican que el procedimiento de contratación pública LICBS-EEQ-GAF10-2014 se encontraba en proceso y además el 7 de noviembre de 2014 se dio por terminado el contrato con FENACOTRALI, que era el proveedor que estaba prestando este servicio.

Sin embargo, el proceso mencionado LICBS-EEQ-GAF10-2014 se inició el 2 de diciembre de 2014, es decir no se realizó con la anticipación del caso.

En el caso del convenio SG-064-2015, el servicio fue autorizado por el Supervisor de Servicios Generales en funciones desde el 28 de febrero de 2014 hasta el 26 de julio de 2017, según consta en Memorando SSSG del 14 de enero de 2015 y la solicitud de la elaboración del convenio y del pago fue realizada por el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 20 de octubre de 2014 hasta el 30 de abril de 2015 y por el Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 8 de agosto de 2014 hasta el 16 de abril de 2015, mediante memorandos Nos. EEQ-DSGE-2015-0033-ME del 15 de enero de 2015 y EEQ-DSG-2015-0018-ME del 21 de enero de 2015, respectivamente. El Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, mediante Memorando No. EEQ-GAF-2015-0057-ME del 2 de febrero de 2015, solicitó al Gerente General la autorización para la elaboración del convenio de pago, lo cual fue autorizado mediante sumilla inserta en el recorrido del mencionado memorando.

En el caso del convenio SG-158-2015, el servicio fue autorizado por el Supervisor de Servicios Generales, en funciones desde el 28 de febrero de 2014 hasta el 26 de julio de 2017, según consta en Memorando EEQ-DSGE-2015-0233-ME del 10 de marzo de 2015 y la solicitud de la elaboración del convenio y del pago de los servicios recibidos fue realizada por el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 20 de octubre de 2014 hasta el 30 de abril de 2015 y por el Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 8 de agosto de 2014 hasta el 16 de abril de 2015, mediante memorandos Nos. EEQ-DSGE-2015-0241-ME y EEQ-DSG-2015-0092-ME del 12 de marzo de 2015. El Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, mediante Memorando No. EEQ-GAF-2015-0193-ME del 24 de marzo de 2015, solicitó al Gerente General en funciones desde el 22 de octubre de 2014 hasta el 14 de febrero de 2018, la autorización para la elaboración del convenio de pago que permita la cancelación del servicio prestado, lo cual fue autorizado mediante sumilla inserta en el recorrido del mencionado memorando en los siguientes términos: *“Econ... al no haber realizado las contrataciones, esta Gerencia tiene que autorizar la elaboración del convenio de pago, insisto nuevamente que la responsabilidad de cualquier incumplimiento legal, es responsabilidad del área requirente”*. El Gerente Administrativo Financiero, mediante sumilla inserta de 25 de marzo de 2015, reasignó el documento a Procuraduría y solicita la elaboración del respectivo convenio.

- Para el servicio de transporte para grupos operativos en el periodo analizado, se realizaron 4 convenios de pago: SG-399-2014, SG-049-2015, SG-130-2015 y SG-325-2015, por el período comprendido entre el 27 de septiembre de 2014 y el 30 de abril de 2015 por un valor de 1 008 900,44 USD, de acuerdo al siguiente detalle:

Nº CONVENIO DE PAGO	FECHA	VALOR USD SIN IVA	DURACIÓN	FECHA DE INICIO	FECHA DE FINALIZACIÓN
SG-399-2014	09-12-2014	230 342,57	51 días	27/09/2014	16/11/2014
SG-049-2015	28-01-2015	207 308,31	45 días	17/11/2014	31/12/2014
SG-130-2015	13-03-2015	142 812,39	31 días	01/01/2015	31/01/2015
SG-325-2015	21-05-2015	428 437,17	89 días	01/02/2015	30/04/2015
<b>TOTAL</b>		<b>1 008 900,44</b>			

Según los antecedentes de estos convenios, la causa principal por la que se realizaron, fue para no interrumpir el servicio de transporte cuya necesidad institucional subsistía, así como porque el proceso de contratación con el que se contrataría este servicio, LICBS-EEQ-GAF08-2014, se declaró desierto y se encontraban realizando las gestiones para la publicación de un nuevo proceso en el portal de compras públicas.

El proceso LICBS-EEQ-GAF08-2014 fue publicado el 15 de septiembre de 2014 y declarado desierto el 17 de diciembre del 2014, es decir se inició unos días antes de que se empiece a contar con los servicios mediante convenios de pago, lo cual demuestra que no se realizó con la debida anticipación. Cabe aclarar que anterior a este proceso se habían realizado los procesos de contratación Nos. LICBS-EEQ-GAF02-2014, LICBS-EEQ-GAF05-2014 y LICBS-EEQ-GAF07-2014, los cuales fueron cancelados y declarados desiertos; sin embargo el primer proceso LICBS-EEQ-GAF02-2014 se inició el 26 de junio de 2014 a pesar de que el Jefe del Departamento de Talleres y Transportes había solicitado la asignación presupuestaria el 6 de septiembre de 2013 mediante Memorando DSGT/DTT 1309157 y el Gerente Administrativo retomó el proceso a los 9 meses de este requerimiento.

El servicio recibido con el convenio de pago SG-399-2014, fue autorizado por el Supervisor de Servicios Generales en funciones desde el 28 de febrero de 2014 hasta el 26 de julio de 2017, con el visto bueno del Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 20 de octubre de 2014 hasta el 30 de abril de 2015, según consta en el Memorando s/n del 21 de noviembre de 2014. El Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, mediante Memorando EEQ-GAF-2014-1122-ME del 3 de diciembre de 2014, solicitó al Gerente General en funciones desde el 22 de octubre de 2014 hasta el 14 de febrero de 2018, la respectiva autorización para la elaboración del convenio de pago, quien en sumilla inserta solicitó realizar una aclaración sobre el valor diario calculado. El Gerente Administrativo Financiero, mediante Memorando No. EEQ-GAF-2014-1146-ME del 9 de diciembre de 2014 presentó un alcance, el cual fue autorizado por el Gerente General, con sumilla inserta en el recorrido del mencionado memorando.

En el caso de los convenios de pago SG-049-2015 y SG-130-2015, el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 20 de octubre de 2014 hasta el 30 de abril de 2015, mediante Memorandos Nos. EEQ-DSGE-2015-0019-ME y

EEQ-DSGE-2015-0112-ME del 9 de enero y 6 de febrero de 2015 respectivamente, informó al Director de Servicios Generales y Transportes en funciones desde el 8 de agosto de 2014 hasta el 16 de abril de 2015, que se ha recibido a satisfacción el servicio y solicita realizar los trámites correspondientes para obtener la autorización de la máxima autoridad para la realización del convenio de pago y cancelar por concepto de los servicios recibidos. El Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 8 de agosto de 2014 hasta el 16 de abril de 2015, mediante Memorandos No. EEQ-DSG-2015-0006-ME y EEQ-DSG-2015-0045-ME del 9 de enero de 2015 y 10 de febrero de 2015 respectivamente, solicitó al Gerente Administrativo Financiero la autorización para proceder con el pago a través de un convenio de pago. El Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, mediante Memorandos EEQ-GAF-2015-0034-ME y EEQ-GAF-2015-0153-ME del 22 de enero de 2015 y 10 de marzo de 2015 solicitó lo mencionado al Gerente General, en funciones desde el 22 de octubre de 2014 hasta el 14 de febrero de 2018, quien mediante sumilla inserta en el recorrido de estos memorandos autorizó puesto que ya se recibió el servicio y aclaró que la responsabilidad de cualquier incumplimiento legal es responsabilidad del área requirente.

En el caso del convenio SG-325-2015, la Directora de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 17 de abril de 2015 hasta el 1 de octubre del 2015, mediante memorando Nro. EEQ-DSG-2015-0219-ME del 14 de mayo de 2015, solicitó al Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, obtenga la autorización para la realización de un convenio de pago que permita la cancelación del servicio que ha sido recibido a satisfacción de acuerdo al informe presentado por el Supervisor de Transportes en memorando EEQ-STRA-2015-0014-ME del 13 de mayo de 2015, es decir solicitó la elaboración del convenio de pago para cumplir con el pago del servicio que se había recibido desde el 27 de septiembre de 2014 y que había sido autorizado en ese momento. El Gerente Administrativo Financiero mediante Memorando Nro. EEQ-GAF-2015-0339-ME del 19 de mayo de 2015, solicitó al Gerente General autorizar el mencionado requerimiento. Mediante sumilla inserta de 19 de mayo de 2015, el Gerente General en funciones desde el 22 de octubre de 2014 hasta el 14 de febrero de 2018, autorizó en los siguientes términos: "*Econ... se autoriza la suscripción del convenio de pago del servicio de transporte de personal operativo... conforme a su recomendación*".

Según la Procuraduría General del Estado, que constitucionalmente tiene competencia para absolver consultas con carácter vinculante, respecto del Convenio de Pago en los criterios emitidos en Oficios Nos. OF.PGE.No. 07646, 17064 de 7 de mayo de 2012 y 13 de octubre de 2010, entre otros, indica, en resumen lo siguiente:

1. *Es una vía jurídica que extingue obligaciones.*
  - *Por la recepción satisfactoria de obras, bienes o servicios; y,*
  - *Siempre que exista la correspondiente disponibilidad presupuestaria.*
2. *Tiene carácter excepcional.*
3. *Debe darse por circunstancias ajenas a la voluntad o decisión de las autoridades competentes.*
4. *Conlleva responsabilidad tanto por:*
  - *El pago a realizar (no necesariamente para el que ordenó el pago –que lo que hace es cumplir un mandato constitucional de reconocer un trabajo realizado-, sino para el que ordenó ejecutar la obra, bien o servicio sin procedimiento precontractual previo); como,*
  - *Por no haberse observado los procedimientos de contratación y formalidades previas; lo cual debe implicar la intervención de la Contraloría General del Estado .... para la determinación de dichas responsabilidades. (p.1)*

El haber realizado los convenios de pago y no haberlo hecho mediante procesos de contratación, ocasionó que no se haya cumplido con todo el proceso requerido para verificar la correcta idoneidad del proveedor y para detectar de forma previa presuntas inhabilidades generales o especiales establecidas en los artículos 62 y 63 de la LOSNCP, en este caso no se verificó que FENACOTRALI estuviera habilitada para prestar el servicio de transportes por ser una Federación, así como tampoco se verificó que los vehículos con los que prestaron el servicio cumplan con los requisitos que exige la Ley de Transporte Terrestre y en el caso de la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, no se verificó si estaba habilitada para prestar el servicio de transporte para grupos operativos con camionetas y jeeps, ya que su autorización es para prestar el servicio de taxis, así como tampoco se verificó que los vehículos con los que prestaron el servicio cumplan con los requisitos que establece la Ley de Transporte Terrestre.

### **Opinión de los Auditados:**

Mediante Oficios Nos. 2018.06.065.AI, 2018.06.066.AI, 2018.06.067.AI, 2018.06.068.AI, 2018.06.069.AI, 2018.06.073.AI, 2018.06.074.AI del 19 de junio de 2018, 2018.06.083.A.I, del 25 de junio de 2018, 2018.06.086.A.I del 21 de junio de 2018, 2018.09.114.AI y 2018.09.115.AI del 26 de septiembre de 2018, se notificaron los resultados provisionales al Gerente Administrativo Financiero, al Jefe del Departamento de Servicios Generales, a los Directores de Servicios Generales y Transportes, responsables del área legal y Gerentes Generales que actuaron en el período de nuestro análisis, a fin de que presenten los justificativos y/o puntos de vista debidamente documentados.

- La Especialista de Procuraduría en funciones desde el 18 de julio de 2011 hasta el 23 de julio de 2017, con Oficio s/n del 2 de julio de 2018, respecto a este tema, indicó lo siguiente:

*En lo relativo al fragmento de su oficio, que trata de los convenios de pago suscritos a favor de FENACOTRALI, cumplo en informar que su contenido se encuentra distorsionado, respecto a la realidad histórica de los hechos, puesto que la administración del Ing. Fernando Gómez, decidió dar por terminado, por mutuo acuerdo, el Contrato principal con dicha entidad Contratista; sin embargo, y toda vez que subsistía la necesidad institucional, el mismo Gerente General, autorizó y suscribió los convenios de pago con el mismo ex-contratista FENACOTRALI, y bajo las mismas condiciones contractuales, es decir con los mismos rubros modificados por efecto de la mencionada demanda administrativa. (p. 13).*

Lo manifestado por la Especialista de Procuraduría, no modifica esta observación toda vez que los convenios de pago suscritos con FENACOTRALI no eran bajo las mismas condiciones contractuales que el contrato principal, ni con los mismos rubros modificados producto de la demanda administrativa, porque el contrato principal era transporte puerta a puerta con automóviles y el servicio de los convenios de pago fue de transporte de personal con buses, busetas y furgonetas con otros precios.

- La Directora de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 1 de septiembre de 2013 hasta el 27 de febrero de 2014, mediante oficio s/n del 4 de julio de 2018 informó respecto a este tema lo siguiente:

*El servicio de transporte cuestionado, a la fecha de mi designación y más aún cuando asumí mis funciones, es decir 8 días más tarde, ya contaba con las autorizaciones, tanto del señor ..., Jefe de Servicios Generales como del Gerente Administrativo Financiero, ..., constante en memorando GAF 111214 del 27 de noviembre de 2013, cuya certificación de haber recibido el servicio a satisfacción se*

*desprende del informe suscrito por el Ing. ... y mencionados en la cláusula segunda del Convenio; como se anota, la decisión de requerir el servicio a FENACOTRALI es exclusiva del Jefe de Servicios Generales, cuyo acto fue abalizado [sic] y santificado por el Gerente Administrativo Financiero; lo que me correspondió en calidad de Directora de Servicios Generales, fue solicitar se elabore el respectivo convenio para cumplir con el pago de un servicio recibido a satisfacción conforme los procedimientos internos. (p. 10).*

Lo manifestado por la Directora de Servicios Generales y Transporte a esa fecha modifica esta observación en cuanto a que el servicio fue autorizado por el Jefe del Departamento de Servicios Generales, ya que ella fue nombrada como Directora el 1 de septiembre de 2013 y recién después de 8 días asumió el cargo y para entonces ya se encontraba dando el servicio el contratista.

- El Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 8 de agosto de 2014 hasta el 16 de abril de 2015, con Oficio s/n del 20 de julio de 2018, respecto a este tema, indicó lo siguiente:

*Durante el período en el que se desempeñó las funciones de Director encargado de Servicios Generales, la continuación en la prestación del servicio de transporte masivo fue imperativa pues, caso contrario se podrían desfasar actividades técnicas y administrativas, afectando la imagen institucional. A esto se sumó, la falta de personal calificado que adolecía y adolece tanto la Dirección, como sus Departamentos dependientes, que les permitan dinamizar las acciones concernientes a cada proceso de contratación, a esto se suma la lentitud de los trámites en los diferentes pasos a seguir en cada proceso de contratación que finaliza con la puesta en vigencia de los nuevos contratos de servicio. En este contexto, con conocimiento y aprobación del Gerente Administrativo Financiero, el Jefe encargado del Departamento de Servicios Generales, gestiona la continuidad del servicio para aplicar Convenios de Pago. (p. 4).*

Lo manifestado no modifica el criterio de Auditoría Interna; sin embargo aclara que fue el Jefe del Departamento de Servicios Generales quien autorizó que FENACOTRALI siga prestando el servicio y el Director de Servicios Generales y Transporte dio el visto bueno para solicitar el pago del servicio que ya había sido prestado y previamente autorizado.

- El Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, con Oficio s/n del 1 de octubre de 2018, envió su respuesta sin ninguna aclaración, justificativo o documento de descargo respecto a este comentario de auditoría, por lo que no se modifica el mismo; sin embargo en el mencionado oficio, indicó lo siguiente:

*En referencia al oficio 2018.06.073.AI., sobre comunicación de Resultados provisionales, del Examen Especial al proceso precontractual, contractual, y de pago...*

*Al respecto debo manifestar a usted que el Art.22 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece:*

*“Art.22.- Comunicación de resultados.- En el transcurso de una auditoría o examen especial, los auditores gubernamentales mantendrán constante comunicación con los servidores, ex servidores y demás personas vinculadas con la acción de control, dándoles oportunidad de presentar pruebas documentadas, así como información escrita relacionada con los asuntos sometidos a examen. Los resultados provisionales de cada parte del examen se darán a conocer tan pronto como se concreten, con la siguiente finalidad:*

- a. Ofrecer la oportunidad para que se presenten justificativos debidamente fundamentados.
- b. Hacer posible que los auditores gubernamentales dispongan durante el desarrollo del trabajo de campo, de toda la documentación y evidencia relacionadas con el examen;
- c. Posibilitar que se presente información o evidencia adicional, en los términos y plazos establecidos en este reglamento; y
- d. Facilitar la implantación de las recomendaciones que, de conformidad con el artículo 92 de la ley, deben ser aplicadas de manera inmediata y con carácter obligatorio por parte del titular y funcionarios responsables.”

*En consecuencia, el oficio suscrito por usted al cual doy contestación, incumple totalmente con el indicado artículo. (p. 1).*

Respecto a lo manifestado por el Gerente Administrativo Financiero, cabe aclarar que Auditoría Interna no incumplió con el señalado en el artículo mencionado, toda vez que ha mantenido la comunicación necesaria tanto al inicio del examen especial a través de la Notificación de inicio del examen, así como de los diferentes requerimientos de información y de la comunicación de resultados provisionales una vez que éstos se concretaron, por lo tanto no se incumplió con el indicado artículo.

- La Directora de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el período 17 de abril al 1 de octubre de 2015, en respuesta a la comunicación final del borrador del informe de este Examen Especial, mediante Oficio s/n del 19 de noviembre de 2018, respecto a este comentario indicó textualmente lo siguiente:

*Mis funciones como Directora de Servicios Generales, las asumí con fecha 17 de abril del 2015, solo a 13 días de la finalización de la fecha de vigencia del convenio de pago SG-325-2015 con fecha de inicio 01/02/2015 al 30/04/2015, lo que indica claramente que las condiciones del mismo en cuanto a precios, tipo de vehículos y demás fueron acordados por el jefe de servicios generales y autoridades que se encontraban en funciones en ese momento.*

*Con fecha 13 de mayo del 2015, se recibe un informe del administrador del contrato informando sobre el servicio recibido y que ha sido realizado a satisfacción.*

*Considerando que existía un informe a satisfacción del servicio por parte del administrador del contrato, en mi calidad de directora de servicios generales con fecha 14 de mayo del 2015 solicito se realice los trámites necesarios para realizar el pago de este servicio que ya fue recibido por la Empresa Eléctrica Quito, manteniendo las mismas condiciones negociadas cuando se prestó el servicio, que fue en los meses de febrero, marzo y abril, meses en los que no desempeñaba funciones dentro de la Dirección de Servicios Generales.*

...

*Los servicios fueron recibidos y aprobados en cuanto a precios, tipo de vehículos y demás condiciones del servicio previa a mi nominación como Directora...*

*Sin embargo por ser responsable y coherente a mis funciones no podía dejar de cumplir con parte de mis obligaciones, por esta razón solicité el criterio del administrador del servicio, quien manifestó siempre que el servicio había sido recibido a satisfacción manteniendo las condiciones del contrato anteriormente vigente que tampoco fue celebrado en mi período como directora.*

*Otro criterio también en el que se basa mi actuar es el emitido por el área jurídica quienes también proponen al convenio de pago como la medida adecuada para solucionar a este que ya se convertía en un problema institucional. (pp. 1-2).*

Lo manifestado por la funcionaria indicada, no modifica el comentario de auditoría, pero aclara que la responsabilidad de ella fue la responsable únicamente de solicitar el pago de este

servicio que previamente había sido autorizado y recibido y por la responsabilidad de su cargo tramitó el pago.

### **Conclusión**

Los responsables de la contratación tanto del servicio de transporte de personal masivo como del transporte puerta a puerta y del transporte para grupos operativos, no iniciaron los nuevos procesos de contratación correspondientes con la oportunidad del caso; por lo que se realizaron varios convenios de pago, así: para el servicio de transporte de personal masivo se realizaron los convenios de pago Nos. SG-248-2013, SG-302-2013 y SG-476-2013 con FENACOTRALI; para el transporte puerta a puerta se realizaron los convenios de pago Nos. SG-064-2015 y SG-158-2015 y para el transporte para grupos operativos se realizaron los convenios de pago Nos. SG-399-2014, SG-049-2015, SG-130-2015 y SG-325-2015 con la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS; sin que sea un procedimiento precontractual y por lo tanto no forma parte del Sistema Nacional de Contratación Pública, incumpliendo con el proceso requerido para verificar la correcta idoneidad del proveedor y detectar de forma previa presuntas inhabilidades generales o especiales establecidas en los artículos 62 y 63 de la LOSNCP.

Los responsables de la contratación del servicio de transporte de personal masivo y del transporte puerta a puerta, que iniciaron el proceso de contratación correspondiente en forma tardía (Procesos LICBS-EEQ-GAF04-2012) fueron el Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, el Director de Servicios Generales y Transportes Enc. en funciones desde el 1 de julio de 2011 hasta el 30 de abril de 2013 y el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014. El responsable de la contratación del servicio de transporte de grupos operativos que no inició con la anticipación del caso los procesos de contratación respectivos (LICBS-EEQ-GAF02-2014, LICBS-EEQ-GAF05-2014, LICBS-EEQ-GAF07-2014 y LICBS-EEQ-GAF08-2014) fue el Gerente Administrativo Financiero en funciones del 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015.

### **Recomendación 16**

El Gerente General recordará a todos los Gerentes de área y éstos a los funcionarios de las áreas requirentes de los bienes y servicios, la obligación que tienen de realizar procesos de contratación pública con la debida anticipación, y a los Administradores de Contratos comunicar oportunamente a los funcionarios responsables de realizar los procesos, sobre el vencimiento del plazo de los contratos, a fin de evitar la utilización de convenios de pago para cancelar los bienes y servicios recibidos.

### **Funcionarios Responsables**

Gerente General, Gerentes de Área.

### **Fecha tope de cumplimiento**

31 de octubre de 2019

### **Recomendación 17**

El Gerente General dispondrá a todos los Gerentes de Área la prohibición de realizar convenios de pago y en casos de excepción se autorizará, pero con la responsabilidad de los que ordenaron ejecutar la obra, bien o servicio.

## **Funcionarios Responsables**

Gerente General, Gerentes de Área

## **Fecha tope de cumplimiento**

31 de octubre de 2019

### **2.1.3.7. Precios pagados en Convenios de Pago de la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, no contaron con el sustento respectivo y fueron muy altos ocasionando valores pagados en exceso.**

El precio unitario de 118,12 USD con el que se pagó los servicios recibidos a través de los Convenios de Pago Nos. SG-399-2014, SG-049-2015, SG-130-2015 y SG-325-2015 suscritos con la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS, corresponde al precio promedio de los Contratos complementarios No. 1 y No. 2 suscritos con la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS y con FENACOTRALI y no cuenta con el sustento de su cálculo. Este precio se aplicó a los cuatro tipos de vehículos sin discriminar el tipo de vehículo ni el tiempo que iban a dar el servicio.

Los funcionarios responsables de la aprobación de los valores cancelados en estos convenios de pago, como se indicó en el numeral anterior fueron: en el caso del convenio de pago No. SG-399-2014 el Supervisor de Servicios Generales, en funciones desde el 28 de febrero de 2014 hasta el 26 de julio de 2017, el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 20 de octubre de 2014 hasta el 30 de abril de 2015 y el Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015.

En el caso de los convenios de pago No. SG-049-2015 y SG-130-2015, los funcionarios responsables de la aprobación de los valores cancelados fueron el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 20 de octubre de 2014 hasta el 30 de abril de 2015, el Director Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 8 de agosto de 2014 hasta el 16 de abril de 2015 y el Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015.

En el caso del convenio de pago SG-325-2015, los funcionarios responsables de la aprobación de los valores cancelados fueron la Directora de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 17 de abril de 2015 hasta el 1 de octubre del 2015 y el Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015.

Adicionalmente, no se solicitó al Departamento de Estudios Económicos el cálculo de los precios para su pago, ni tampoco consideraron los precios con los que se cancelaron en los contratos y convenios de pago anteriores: Contratos SG-249-2011, SG-250-2011, DCP-49-2012 y Convenios de Pago SG-133-2014 y SG-134-2014, ni de los contratos complementarios anteriores: Contratos complementarios No.1 y 2 con COOP. ARTIGAS y FENACOTRALI.

A continuación se presenta un detalle comparativo de los precios unitarios mencionados:

Tipo de Vehículo	Precio unitario diario en USD			C/A-1 % Diferencia entre precios aplicados a convenios vs. Precios procesos anteriores	C/B-1 % Diferencia entre precios aplicados vs precios contratos Complem. anteriores
	A Proceso anterior Contratos SG-249-2011, SG-250-2011, DCP-49-2012 y Convenios de Pago SG-133-2014 y SG-134-2014	B Contratos complementarios No.1 y 2 con COOP. ARTIGAS y FENACOTRALI 2014	C Convenios SG-399-2014, SG-049-2015, SG-130-2015, SG- 325-2015 (COOP. TAXIS ARTIGAS)		
Camioneta 4x2 (2 turnos)	100,00	192,50	118,12	18%	-39%
Camioneta 4x2 (1 turno)	59,00	80,67	118,12	100%	46%
Jeep 4x2 urbana	59,00	83,01	118,12	100%	42%
Jeeps 4x2 rural	49,00	80,67	118,12	141%	46%

Cabe indicar que el precio de mercado para este tipo de servicio en el año 2015, para camionetas 4x2 (1 turno), según los procesos de contratación adjudicados en ese período a través del portal de compras públicas a otras instituciones, fue de 56,06 USD.

El haber aplicado precios más altos ocasionó que se haya pagado en exceso en los convenios indicados un valor de 340 236,95 USD de acuerdo al cuadro resumen descrito a continuación, el cual se determinó aplicando los precios unitarios negociados en los procesos inmediatos anteriores (SIE-EEQSA-DA064-2011, SIE-EEQSA-DA065-2011 y SIE-EEQSA-DA085-2011) y los precios unitarios pagados en los convenios de pago inmediatos anteriores (SG-133-2014 y SG-134-2014), actualizados con el índice de inflación a la fecha de realización de los convenios de pago. El detalle del cálculo consta en **Anexo No. 6**

No. CONVENIO	A CANTI- DAD DE VEHICU- LOS	B No. DÍAS CONTRA- TADOS	C COSTO DIARIO APLICADO EN USD	(A x B x C) VALOR TOTAL PAGADO EN USD	SEGÚN AUDITORIA	
					VALOR TOTAL QUE DEBÍA PAGARSE EN USD (*)	VALOR PAGADO EN EXCESO EN USD
Convenio SG-399-2014	39	50	118,12	(**) 230 342,57	150 423,97	79 918,60
Convenio SG-049-2015	39	45	118,12	207 300,60	136 188,70	71 111,90
Convenio SG-130-2015	39	31	118,12	142 807,08	94 782,64	48 024,44
Convenio SG-325-2015	39	93	118,12	428 421,24	287 239,23	141 182,01
<b>TOTALES</b>				<b>1 008 871,49</b>	<b>668 634,54</b>	<b>340 236,95</b>

(\*) Este valor se calculó en base al precio unitario con el que se negoció los procesos inmediatos anteriores (SIE-EEQSA DA064-2011, SIE-EEQSA-DA065-2011 y SIE-EEQSA-DA085-2011), actualizados con el índice de inflación a la fecha de suscripción de cada Convenio de Pago.

(\*\*) En este pago existe un valor adicional de 8,56 USD a favor del contratista, ya que con el precio unitario mencionado el valor a pagar debía ser de 230 334,00 USD.

### **Opinión de los auditados:**

Mediante Oficios No. 2018.06.073.AI, 2018.06.074.AI, 2018.06.067.AI, 2018.06.069.AI del 19 de junio de 2018 y 2018.09.115.AI del 26 de septiembre de 2018, se notificaron los resultados provisionales al Gerente Administrativo Financiero, a los Jefes del Departamento de Servicios Generales, Directores de Servicios Generales y Transportes y al Gerente General que actuaron

en el período del alcance de este examen especial, a fin de que presenten los justificativos y/o puntos de vista debidamente documentados.

- El Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, con Oficio s/n del 1 de octubre de 2018, envió su respuesta sin ninguna aclaración, justificativo o documento de descargo respecto a este comentario de auditoría, por lo que no se modifica el mismo; sin embargo en el mencionado oficio, indicó lo siguiente:

*En referencia al oficio 2018.06.073.AI., sobre comunicación de Resultados provisionales, del Examen Especial al proceso precontractual, contractual, y de pago...*

*Al respecto debo manifestar a usted que el Art.22 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece:*

*“Art.22.- Comunicación de resultados.- En el transcurso de una auditoría o examen especial, los auditores gubernamentales mantendrán constante comunicación con los servidores, ex servidores y demás personas vinculadas con la acción de control, dándoles oportunidad de presentar pruebas documentadas, así como información escrita relacionada con los asuntos sometidos a examen. Los resultados provisionales de cada parte del examen se darán a conocer tan pronto como se concreten, con la siguiente finalidad:*

- a. Ofrecer la oportunidad para que se presenten justificativos debidamente fundamentados.*
- b. Hacer posible que los auditores gubernamentales dispongan durante el desarrollo del trabajo de campo, de toda la documentación y evidencia relacionadas con el examen;*
- c. Posibilitar que se presente información o evidencia adicional, en los términos y plazos establecidos en este reglamento; y*
- d. Facilitar la implantación de las recomendaciones que, de conformidad con el artículo 92 de la ley, deben ser aplicadas de manera inmediata y con carácter obligatorio por parte del titular y funcionarios responsables.”*

*En consecuencia, el oficio suscrito por usted al cual doy contestación, incumple totalmente con el indicado artículo. (p. 1).*

Respecto a lo manifestado por el Gerente Administrativo Financiero, cabe aclarar que Auditoría Interna no incumplió con el señalado en el artículo mencionado, toda vez que ha mantenido la comunicación necesaria tanto al inicio del examen especial a través de la Notificación de inicio del examen, así como de los diferentes requerimientos de información y de la comunicación de resultados provisionales una vez que éstos se concretaron, por lo tanto no se incumplió con el indicado artículo.

## **Conclusión**

Los valores cancelados a la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS en los convenios de pago SG-399-2014, SG-049-2015, SG-130-2015 y SG-325-2015, no cuentan con el sustento correspondiente y se aplicó un único precio para los cuatro tipos de vehículos contratados, sin discriminar el tipo de vehículo, el cual estuvo más alto en función de los precios aplicados en los procesos inmediatos anteriores, (SIE-EEQSA-DA064-2011, SIE-EEQSA-DA065-2011, SIE-EEQSA-DA085-2011, SG-133-2014 y SG-134-2014), actualizados con el índice de inflación a la fecha de realización de los convenios de pago, lo cual implicó que se haya pagado en exceso un valor de 340 236,95 USD. Los funcionarios que determinaron y aprobaron estos valores en el caso del convenio de pago No. SG-399-2014, fueron el Supervisor de Servicios Generales en funciones desde el 28 de febrero de 2014 hasta el 26 de julio de 2017, el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 20 de octubre de 2014 hasta el 30 de abril de 2015 y el Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015; en el

caso de los convenios de pago No. SG-049-2015 y SG-130-2015, fueron el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 20 de octubre de 2014 hasta el 30 de abril de 2015, el Director Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 8 de agosto de 2014 hasta el 16 de abril de 2015 y el Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015; y en el caso del convenio de pago SG-325-2015, fueron la Directora de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 17 de abril de 2015 hasta el 1 de octubre del 2015 y el Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015.

## **Recomendación**

Aplica la recomendación 3 que textualmente dice:

*El Gerente General dispondrá al Gerente de Planificación que en coordinación con el Gerente Administrativo Financiero, realicen una revisión y actualización del procedimiento "Políticas Institucionales para la valoración de actividades individuales", código GR-EE-D003, con base en las Resoluciones emitidas por el SERCOP respecto al cálculo del presupuesto referencial a ser utilizado en los procedimientos de contratación pública. Una vez actualizado este procedimiento será difundido y dispuesta su aplicación obligatoria a todas las Gerencias de la empresa así como también se deberá realizar el seguimiento de su cumplimiento. (p. 22).*

### **2.1.3.8. Pago duplicado por el servicio de transporte institucional del personal en varias rutas.**

Como se indicó anteriormente hasta que se adjudique el proceso de contratación LICBS-EEQ-GAF01-2013, se suscribió con FENACOTRALI el convenio de pago SG-476-2013 el 27 de noviembre de 2013, por el servicio de transporte institucional del personal en varias rutas, en el período comprendido entre el 1 de septiembre y el 17 de noviembre de 2013.

Una vez terminado el proceso de contratación LICBS-EEQ-GAF01-2013, se adjudicó en el mes de agosto de 2013, mediante contratos DCP-333-2013, DCP-334-2013, DCP-363-2013 y DCP-364-2013 a las cooperativas COTRAFUR, TRANSFURPLANT y TRANSTURISNAL para el servicio de transporte institucional de personal en varias rutas, para iniciar el servicio en el mes de septiembre de 2013.

De la revisión a los pagos realizados tanto a FENACOTRALI como a las cooperativas COTRAFUR, TRANSFURPLANT y TRANSTURISNAL, se determinó que se pagó el servicio de algunas de las rutas en forma duplicada así:

- Mediante Orden de Transferencia No. 512018, el 4 de diciembre del 2013 se canceló a FENACOTRALI el valor de 122 228,75 USD por el servicio de transporte de recorrido de personal en varias rutas, por el período comprendido entre el 1 de septiembre y el 17 de noviembre del 2013 mediante convenio SG-476-2013. El Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 25 de junio de 2012 hasta el 28 de febrero de 2014, mediante Memorando SSGG 121438 del 3 de diciembre de 2013 realizó el requerimiento del pago al Jefe del Departamento de Presupuesto. Dicho requerimiento fue realizado en base al informe presentado por el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. mencionado, con el visto bueno de la Directora de Servicios Generales y Transporte Enc. en funciones desde el 1 de septiembre de 2013 hasta el 27 de febrero de 2014, mediante Memorando No. SSGG 111404 del 25 de noviembre de 2013 dirigido al Gerente Administrativo Financiero, en el que indica que ha autorizado continuar con el

servicio de transporte a FENACOTRALI y que los servicios han sido ejecutados a satisfacción, sin que existan documentos que respalden el servicio recibido. El Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, en base al informe mencionado solicitó a Procuraduría la elaboración del convenio de pago mediante Memorando GAF 111214 del 27 de noviembre de 2013.

- Mediante Órdenes de Transferencia No. 510299, 511210, 512531, 510304, 511093, 512312 y 512221, se cancelaron a las cooperativas COTRAFUR, TRANSFURPLANT y TRANSTURISNAL por el servicio de transporte de personal de la empresa de varias rutas de recorrido, realizado en los meses de septiembre a noviembre de 2013 correspondiente a los contratos DCP-333-2013, DCP-334-2013, DCP-363-2013 y DCP-364-2013. El requerimiento del pago fue realizado por el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 25 de junio de 2012 hasta el 28 de febrero de 2014, el cual contiene los documentos de sustento para efectuar el pago, como son: Acta de Entrega Recepción Parcial, memorando de requerimiento del pago y la factura respectiva de parte del proveedor del servicio.

Dentro de los pagos citados, se determinó que se pagó tanto a FENACOTRALI como a las Cooperativas COTRAFUR, TRANSFURPLANT Y TRANSTURISNAL el mismo servicio de transporte de personal de 11 rutas de recorrido del mismo período, en el primer caso por un valor de 39 808,91 USD y en el segundo caso por un valor de 46 479,77 USD, es decir se realizó un pago duplicado del servicio. Las rutas y pagos duplicados se detallan a continuación:

N°	RUTAS	PAGOS REALIZADOS EN EL PERÍODO DEL 01/SEPT/2013 AL 17/NOV/2013 EN USD				VALOR PAGO DUPLICADO EN USD
		FENACOTRALI CONVENIO DE PAGO (SG-476-2013)	PROCESO LICBS-EEQ-GAF01-2013 (CONTRATOS DCP-333-334-363-364-2013)			
			COTRAFUR	TRANSFUR-PLANT	TRANSTURISNAL	
1	ALUMBRADO PÚBLICO ZONA NORTE	3 580,50	4 081,00	-	-	3 580,50
2	HORARIO EXTENDIDO DE RED AÉREA	1 648,13	-	2 566,67	-	1 648,13
3	MANTENIMIENTO SANGOLQUÍ	2 054,46	-	3 080,00	-	2 054,46
4	CALDERÓN – DORADO	2 265,24	-	2 387,00	-	2 265,24
5	GUANGOPOLO N° 2 MANTENIMIENTO	2 701,19	-	9 368,33	-	2 701,19
6	GUANGOPOLO N° 2 ZONA NORTE	3 346,37	4 126,56	-	-	3 346,37
7	GUALBERTO HERNÁNDEZ	13 426,88	-	9 317,00	-	13 426,88
8	GUANGOPOLO N° 2 ZONA SUR Y LOS VALLES	2 990,35	-	2 387,00	-	2 990,35
9	ALUMBRADO PÚBLICO ZONA SUR	4 490,54	4 081,00	-	-	4 490,54
10	AGENCIA TUMBACO-MANTENIMIENTO	1 876,05	-	2 951,67	-	1 876,05
11	OFICINAS- CONDADO	1 429,20	-	-	2 133,54	1 429,20
	<b>SUBTOTAL</b>	<b>39 808,91</b>	<b>12 288,56</b>	<b>32 057,67</b>	<b>2 133,54</b>	<b>39 808,91</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>39 808,91</b>	<b>46 479,77</b>			

Según la Norma de Control Interno 402-03 referente a Control previo al devengado, de las Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado, estipula que:

*Previo a la aceptación de una obligación, o al reconocimiento de un derecho, como resultado de la recepción de bienes, servicios u obras,... las servidoras y servidores*

*encargados del control verificarán: ...2. Que los bienes o servicios recibidos guarden conformidad plena con la calidad y cantidad descritas o detalladas en la factura o en el contrato, en el ingreso a bodega o en el acta de recepción e informe técnico legalizados y que evidencien la obligación o deuda correspondiente;...(p. 11).*

Adicionalmente, la cláusula referente a la administración de los contratos estipula que: “...el administrador o quien haga sus veces, como administrador del contrato, velará por el fiel cumplimiento de éste en los términos establecidos por el inciso primero del Art. 121 del Reglamento General de la LOSCNP.” (p. 8).

El Art. 121 del RGLOSCNP respecto a Administrador del contrato estipula que:

*En todo contrato, la entidad contratante designará de manera expresa un administrador del mismo, quien velará por el cabal y oportuno cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones derivadas del contrato. Adoptará las acciones que sean necesarias para evitar retrasos injustificados e impondrá las multas y sanciones a que hubiere lugar. (p. 36).*

La causa por la cual se realizó este pago duplicado fue la falta de control por parte del Administrador del contrato SG-259-2012, quien era el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 25 de junio de 2012 hasta el 28 de febrero de 2014 y la falta de comunicación con la Administradora de los contratos DCP-333-2013, DCP-334-2013, DCP-363-2013 y DCP-364-2013, que fue la Oficinista del Departamento de Servicios Generales en funciones desde el 1 de enero de 2008 hasta el 31 de octubre de 2013.

### **Opinión de los auditados:**

Mediante Oficios No. 2018.06.073.AI del 19 de junio de 2018, 2018.06.081.AI, 2018.06.083.A.I del 25 de junio de 2018 y 2018.09.115.AI del 26 de septiembre de 2018, se notificaron los resultados provisionales al Gerente Administrativo Financiero, a la Directora de Servicios Generales y Transporte, a la Administradora de los contratos DCP-333-2013, DCP-334-2013, DCP-363-2013 y DCP-364-2013 y al Gerente General que actuó en ese período, a fin de que presenten los justificativos y/o puntos de vista debidamente documentados.

- La Oficinista del Departamento de Servicios Generales, en funciones desde el 1 de enero de 2008 hasta el 31 de octubre de 2013 que actuó como Administradora de los contratos DCP-333-2013, DCP-334-2013, DCP-363-2013 y DCP-364-2013, con Oficio s/n del 5 de julio de 2018, respecto a este tema, indicó lo siguiente:

*Al momento de notificarme y realizarme la entrega de los contratos DCP-363/364/333/334-2013 me hice cargo de lo referente a la Administración y al pago. Los contratistas empezaron a prestar su servicio a partir del 1 de septiembre de 2013. (p. 1).*

Lo manifestado por la Administradora de estos contratos, no modifica esta observación.

- La Directora de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 1 de septiembre de 2013 hasta el 27 de febrero de 2014, mediante oficio s/n del 4 de julio de 2018 informó respecto a este tema lo siguiente:

*Tal como se refiere en la comunicación de resultados, la causa para haber realizado este pago duplicado fue la falta de control por parte del Jefe del Departamento de Servicios Generales encargado y la falta de coordinación y comunicación con los administradores de los contratos; ya que corresponde a este servidor proceder a verificar los registros de firmas de los usuarios del transporte, verificar las facturas*

*que correspondan, el número de unidades utilizadas, y que efectivamente hayan dado el servicio. Cumplido esto, se elabora el acta de entrega recepción parcial de que se recibió a conformidad el servicio; con estos documentos de sustento se solicita el pago al departamento de presupuesto. En este caso particular, el documento habilitante era el convenio de pago, con lo que se tramitó la cancelación una vez concluido el servicio. (p. 11).*

Lo manifestado por la Directora de Servicios Generales y Transporte ratifica lo indicado respecto a la falta de control y de coordinación y comunicación por parte del Jefe del Departamento de Servicios Generales y Administradores de los contratos.

- El Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015,, con Oficio s/n del 1 de octubre de 2018, envió su respuesta sin ninguna aclaración, justificativo o documento de descargo respecto a este comentario de auditoría, por lo que no se modifica el mismo; sin embargo en el mencionado oficio, indicó lo siguiente:

*En referencia al oficio 2018.06.073.AI., sobre comunicación de Resultados provisionales, del Examen Especial al proceso precontractual, contractual, y de pago...*

*Al respecto debo manifestar a usted que el Art.22 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece:*

*“Art.22.- Comunicación de resultados.- En el transcurso de una auditoría o examen especial, los auditores gubernamentales mantendrán constante comunicación con los servidores, ex servidores y demás personas vinculadas con la acción de control, dándoles oportunidad de presentar pruebas documentadas, así como información escrita relacionada con los asuntos sometidos a examen. Los resultados provisionales de cada parte del examen se darán a conocer tan pronto como se concreten, con la siguiente finalidad:*

- a. Ofrecer la oportunidad para que se presenten justificativos debidamente fundamentados.*
- b. Hacer posible que los auditores gubernamentales dispongan durante el desarrollo del trabajo de campo, de toda la documentación y evidencia relacionadas con el examen;*
- c. Posibilitar que se presente información o evidencia adicional, en los términos y plazos establecidos en este reglamento; y*
- d. Facilitar la implantación de las recomendaciones que, de conformidad con el artículo 92 de la ley, deben ser aplicadas de manera inmediata y con carácter obligatorio por parte del titular y funcionarios responsables.”*

*En consecuencia, el oficio suscrito por usted al cual doy contestación, incumple totalmente con el indicado artículo. (p. 1).*

Respecto a lo manifestado por el Gerente Administrativo Financiero, cabe aclarar que Auditoría Interna no incumplió con el señalado en el artículo mencionado, toda vez que ha mantenido la comunicación necesaria tanto al inicio del examen especial a través de la Notificación de inicio del examen, así como de los diferentes requerimientos de información y de la comunicación de resultados provisionales una vez que éstos se concretaron, por lo tanto no se incumplió con el indicado artículo.

- La Directora de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 1 de septiembre de 2013 hasta el 27 de febrero de 2014, con oficio s/n del 18 de noviembre de 2018, luego de la lectura del borrador final del informe, indicó respecto a esta observación de Auditoría, lo siguiente:

*Me ratifico en mi comentario realizado en la comunicación de 4 de julio de 2018, que refiere que la causa para haber realizado, erradamente, el pago duplicado fue la falta de control por parte del Jefe del Departamento de Servicios Generales encargado y la falta de coordinación y comunicación con los administradores de los contratos, ya que, exclusivamente, son deberes y obligaciones que corresponden a este servidor...*

...

*A la Dirección de Servicios Generales se le presentó, en el mes de noviembre, solo el detalle de los servicios adeudados por los requerimientos realizados a Fenacotrali antes del mes de septiembre pese a que el servicio regía desde el 1 de septiembre, más no se le informó sobre los pagos que se habían hecho a las Empresas Cotrafur, Transfurplan y Transturisnal, sobre 11 rutas asignadas de las 40 rutas que se indicaron en el detalle para el convenio de pago, por tanto el informe presentado por el Jefe del Departamento de Servicios Generales carecía de veracidad...*

*... el que se haya solicitado la elaboración del Convenio, no significa que se haya incurrido en el pago duplicado del servicio ya que como se indica los pagos de los contratos firmados en el mes de agosto del 2013 y que entraron en vigencia desde el 1 de septiembre de 2013, no pasaban para verificación a detalle de la Dirección, sino como indica el procedimiento estos pueden solicitarse directamente por el Administrador/Fiscalizador del contrato... (pp. 8-9).*

Lo manifestado por la Directora de Servicios Generales y Transporte no modifica el comentario de Auditoría, y más bien ratifica lo comentado en la comunicación de resultados provisionales.

## **Conclusión**

El Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 25 de junio de 2012 hasta el 28 de febrero de 2014, solicitó el pago a favor del proveedor FENACOTRALI por un valor de 39 808,91 USD como parte del Convenio de Pago No. SG-476-2013 por el servicio de transporte de personal en 11 rutas de recorrido, que se recibió en el período comprendido entre el 1 de septiembre de 2013 y el 17 de noviembre de 2013; cuando este mismo servicio estaba siendo prestado por las cooperativas COTRAFUR, TRANSFURPLANT Y TRANSTURISNAL, mediante contratos DCP-333-2013, DCP-334-2013, DCP-363-2013 y DCP-364-2013, a las que se canceló un valor de 46 479,77 USD; es decir, se realizó un pago que no correspondía a FENACOTRALI por un valor de 39 808,91 USD, debido a que no se realizaron los controles para verificar la recepción del servicio, incumpliendo la Norma de Control Interno 402-03 referente a Control previo al devengado, ocasionando un pago duplicado por el servicio de transporte institucional del personal de las rutas indicadas.

## **Recomendación**

Aplica la Recomendación 10 que textualmente indica que:

*El Gerente General dispondrá al Gerente Administrativo Financiero y al Director de Servicios Generales y Transporte, que implementen controles adicionales para la verificación de la prestación del servicio, entre ellos la supervisión permanente del servicio y el diseño de registros de utilización del servicio (por rutas, recorridos, etc.). (p. 69).*

### **Acciones realizadas por la Administración:**

- Auditoría Interna en reunión mantenida el 30 de marzo de 2016 comunicó provisionalmente al Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 25 de junio del 2012 hasta el 28 de febrero de 2014, las observaciones de este informe en relación con el pago duplicado a FENACOTRALI, quien realizó las gestiones necesarias para recuperar este valor y mediante oficio s/n del 13 de junio de 2016, nos informó textualmente lo siguiente:

*... se observa el pago de un rubro duplicado, en el convenio de pago No. SG-476-2013 inherente a la factura No. 0000547 de 3 de diciembre de 2013.*

*La mencionada factura detalla, entre otros rubros el pago de valores por 9 recorridos que se adjudicaron previamente a varias compañías de acuerdo a cuadro adjunto y que han sido debidamente comprobados, pero por razón de que terminaron los respectivos contratos por disposición de la Agencia Nacional de Tránsito, se dispuso a FENACOTRALI proseguir con la ejecución del servicio, de lo cual se pagaría con los respectivos convenios de pago.*

*El motivo de la realización de este pago se debió a una confusión originada por la premura de concluir con este contrato, y porque a esa fecha, se venían realizando los pagos por estos servicios de acuerdo a una matriz, por ello no se realizó una revisión más prolija por ninguna de las partes.*

*El valor pagado en demasía asciende a la suma de 35 170,43 USD valor que no fue detectado oportunamente por los Funcionarios Responsables del requerimiento, ni de los que intervinieron en el proceso previo de pago; y que fue restituido a la EEQSA. más el interés respectivo a la fecha de pago.*

*El número de comprobante generado por contabilidad para la recuperación del mencionado valor, y copia del mismo fue enviado en cuanto se recibió el pago. (p. 1).*

- El Supervisor de Servicios Generales en funciones desde el 28 de febrero de 2014 hasta el 26 de julio de 2017, mediante memorando SSGG 09-04-2016 del 11 de abril de 2016, se dirigió al Sr. Rolando Campaña y le indicó textualmente lo siguiente:

*De acuerdo a lo acordado en reunión mantenida el día jueves 7 de abril de los corrientes con usted y la señora... como representantes de FENACOTRALI, solicito se digne hacer llegar los documentos que permitan descargar valores correspondientes a los recorridos que ustedes piensen fueron realizados y están adecuadamente facturados. Favor comparar con los documentos que les fueron entregados.*

*El objetivo de esta acción es determinar los valores que deberán ser restituidos a la EEQ, una vez estemos ciertos del número de los mismos y sus correspondientes valores. (p. 1).*

- Posteriormente, mediante Recibo de Pago No. 41972 del 24 de mayo de 2016, se recibió en las ventanillas de recaudación de la empresa, el valor de 42 414,08 USD de parte de FENACOTRALI y como concepto se indica “*Devolución por pago en exceso año 2013*”, no se adjuntan los documentos de sustento del cálculo ni se detalla la forma de pago de este valor.

De la verificación posterior se determinó que el valor de capital recuperado fue de 35 170,43 USD y se calculó como costo financiero un valor de 7 243,65 USD.

## **2.2 ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN DEL SERVICIO DE ARRENDAMIENTO DE VEHÍCULOS CON CHOFERES PARA VARIAS ÁREAS DE LA EMPRESA, OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO RURAL Y DEPARTAMENTO DE INSTALACIONES.**

### **Antecedentes:**

Para la contratación del servicio de arrendamiento de vehículos con choferes para las unidades de: Operación y Mantenimiento Rural, para varias áreas de la empresa y para el Departamento de Instalaciones, en el período auditado la empresa realizó los siguientes procesos de subasta inversa electrónica:

NÚM. PROCESO	CONTRATISTA ADJUDICADO	FECHA ADJUDICACIÓN	NÚM. CONTRATO	VALOR ADJUDICADO USD
SIE-EEQSA-DA064-2011	SERTUPRERENT	2011/11/17	SG-250-2011	949 000,00
SIE-EEQSA-DA065-2011	SERTUPRERENT	2011/11/17	SG-249-2011	373 824,00
SIE-EEQSA-DA085-2011	EXPRESS RENT A CAR	2012/01/16	DGP-49-2012	362 208,00
			<b>TOTAL:</b>	<b>1 685 032,00</b>

El 4 de diciembre de 2012, suscribieron el Contrato Complementario Número 1 de ampliación del objeto del contrato SG-249-2011, cuyo objeto fue prestar servicios adicionales de arrendamiento de dos vehículos, por el valor de 49 560,00 USD

El 11 de abril de 2014, suscribieron el Convenio de Pago SG-133-2014 por el valor de 142 823,52 USD, del cual le correspondió al contrato SG-249-2011 un valor de 40 903,52 USD y al contrato SG-250-2011 un valor de 101 920,00 USD

El 11 de abril de 2014, suscribieron el Convenio de Pago SG-134-2014 por ampliación del plazo del contrato DGP-49-2012, por el valor de 10 290,00 USD

Adicionalmente, la empresa realizó los siguientes procesos, mismos que se cancelaron y/o se declararon desiertos así:

NÚM. PROCESO	PROCESO	FECHA DE INICIO	FECHA DE FIN	CAUSA
LICBS-EEQ-GAF02-2014	Cancelado	2014/07/25	08/08/2014	Erróneamente se hizo constar el código CPC 64312.00.14
LICBS-EEQ-GAF05-2014	Cancelado	2014/07/28	08/08/2014	Erróneamente se hizo constar el código CPC 64312.00.14
LICBS-EEQ-GAF07-2014	Desierto	2014/09/15	17/12/2014	Las ofertas presentadas fueron inhabilitadas
LICBS-EEQ-GAF08-2014	Desierto	2014/09/15	17/12/2014	Las ofertas presentadas fueron inhabilitadas

## 2.2.1. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO PRECONTRACTUAL

### 2.2.1.1. Las empresas contratistas SERTUPRERENT Y EXPRESS RENT A CAR no presentaron las autorizaciones y documentos habilitantes para la prestación del servicio de arrendamiento de vehículos con chofer.

Los procesos SIE-EEQSA-DA064-2011 y SIE-EEQSA-DA065-2011, luego de la evaluación y calificación de las ofertas, fueron adjudicados a la empresa SERTUPRERENT; y, el proceso SIE-EEQSA-DA085-2011 a la empresa EXPRESS RENT A CAR. En los expedientes de los tres procesos antes indicados, no constan las autorizaciones y documentos habilitantes para la prestación del servicio de arrendamiento de vehículos con chofer. SERTUPRERENT presentó un documento emitido por la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas, mediante Oficio Núm. 1723 EPMMOP-GGM-UJM del 18 de marzo de 2011, que en su parte pertinente dice:

*...De conformidad a lo establecido en la Ordenanza Metropolitana 247, publicada en el Registro Oficial 295 de 14 de marzo de 2008, la EPMMOP otorga permisos o contratos de operación para el servicio de transporte público o comercial. Consecuentemente, la EPMMOP no otorga permisos o contratos de operación para vehículos privados o particulares. (p. 1).*

El RGLOSNCIP en el artículo 45 Calificación de participantes y oferta económica inicial, en la parte pertinente dice:

*En el día y hora señalados para el efecto, la máxima autoridad o su delegado, o la Comisión Técnica, según corresponda, procederán a calificar las ofertas técnicas de los participantes que hubieren cumplido las condiciones definidas en los pliegos; de todo lo cual se dejará constancia en un acta. En el caso de que la calificación haya sido realizada por la Comisión Técnica, esta será puesta en conocimiento de la máxima autoridad o su delegado, para su resolución. (p. 15).*

Los pliegos en la Sección III condiciones generales en el numeral 3.11 causas de rechazo, en la parte pertinente dice: *“Luego de evaluados los documentos del Sobre Único, la Comisión Técnica rechazará una oferta por las siguientes causas: 3.11.1 Si no cumpliera los requisitos exigidos en las condiciones generales, especificaciones técnicas y formularios de estos pliegos”. (pp. 7- 8).*

En el numeral 4.11.1 especificaciones técnicas en la parte relacionada indica: *“Los vehículos deben tener la documentación y autorizaciones necesarias para prestar el servicio”. (p. 15).*

En los expedientes no hay evidencia de la causa o causas por la(s) que los miembros de la Comisión Técnica no exigieron a Sertuprerent y Express Rent a Car, la presentación de las autorizaciones y documentos habilitantes para la prestación del servicio de arrendamiento de vehículos con chofer o el motivo por el cual no les excluyeron de la calificación por no cumplir con las condiciones de los pliegos.

El que los miembros de la Comisión Técnica no hayan exigido las autorizaciones y documentos habilitantes para la prestación del servicio de arrendamiento de vehículos con chofer, pudo originar alguna sanción en contra de la empresa por parte del organismo público competente, por haber recibido este servicio no autorizado. Los miembros de esta Comisión Técnica fueron: el Delegado de la máxima autoridad representado por el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, el Titular del área requirente representado por el Director de Servicios Generales y Transporte, en funciones desde el 1 de julio de 2011 hasta el 30 de abril de 2013 y el Profesional afín representado por el Jefe del Departamento de Talleres en Transportes, en funciones desde el 16 de julio de 2009 hasta la fecha de emisión de este informe.

### **Opinión de los auditados:**

Mediante Oficios Nos. 2018.06.064.AI, 2018.06.073.AI del 19 de junio de 2018 y 2018.06.086.AI del 21 de junio de 2018, se dieron a conocer los resultados provisionales a los miembros de la Comisión Técnica que actuaron en estos procesos, a fin de que presenten los justificativos y/o puntos de vista debidamente documentados.

- El Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 1 de julio de 2011 hasta el 30 de abril de 2013, que actuó como miembro de la Comisión Técnica en los procesos SIE-EEQSA-DA064-2011 y SIE-EEQSA-DA065-2011 con Oficio s/n del 1 de julio de 2018, respecto a este tema, indicó lo siguiente:

*La Comisión Técnica que evalúa los procesos de adquisiciones de bienes y servicios estaba formada por delegados responsables de las áreas Legal, Financiera y Técnica. El Gerente Administrativo y Financiero preside y toma la decisión final del proceso en consideración.*

*Las áreas Legal y Financiera examinan el cumplimiento de leyes, acuerdos y garantías. El área Técnica examina los aspectos técnicos. La documentación examinada en el área técnica es de aquellos procesos que han cumplido con las exigencias legal y financiera. (p. 1).*

Lo manifestado por el mencionado Director de Servicios Generales y Transporte no modifica el comentario de Auditoría Interna.

- El Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 2 de mayo de 2013 hasta el 30 de agosto de 2013, que actuó en estos procesos, como profesional afín en la Comisión Técnica de los procesos SIE-EEQSA-DA064-2011 y SIE-EEQSA-DA065-2011 con Oficio s/n del 20 de julio de 2018, respecto a este tema, indicó lo siguiente:

*... el área técnica calificó los requisitos exigidos. Procuraduría por su parte no encuentra motivos legales para descalificar la oferta, por lo que entendemos que esa área responsable de verificar el cumplimiento de leyes, normativas etc., no encontró novedad legal alguna en la documentación presentada por las dos compañías relacionadas con el parámetro "los vehículos deber tener la documentación y autorizaciones necesarias para prestar el servicio". Por su parte la Comisión Técnica actuó en función de los informes técnico y legal para su informe final. . (p. 5).*

Lo manifestado no modifica el comentario de Auditoría Interna, toda vez que de acuerdo al art. 18 del RGLOSNC, la Comisión Técnica es la responsable entre otras atribuciones del análisis del proceso y de la recomendación expresa de la adjudicación.

- El Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, con Oficio s/n del 1 de octubre de 2018, envió su respuesta sin ninguna aclaración, justificativo o documento de descargo respecto a este comentario de auditoría, por lo que no se modifica el mismo; sin embargo en el mencionado oficio, indicó lo siguiente:

*En referencia al oficio 2018.06.073.AI., sobre comunicación de Resultados provisionales, del Examen Especial al proceso precontractual, contractual, y de pago...*

*Al respecto debo manifestar a usted que el Art.22 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece:*

*"Art.22.- Comunicación de resultados.- En el transcurso de una auditoría o examen especial, los auditores gubernamentales mantendrán constante comunicación con*

*los servidores, ex servidores y demás personas vinculadas con la acción de control, dándoles oportunidad de presentar pruebas documentadas, así como información escrita relacionada con los asuntos sometidos a examen. Los resultados provisionales de cada parte del examen se darán a conocer tan pronto como se concreten, con la siguiente finalidad:*

- a. Ofrecer la oportunidad para que se presenten justificativos debidamente fundamentados.*
- b. Hacer posible que los auditores gubernamentales dispongan durante el desarrollo del trabajo de campo, de toda la documentación y evidencia relacionadas con el examen;*
- c. Posibilitar que se presente información o evidencia adicional, en los términos y plazos establecidos en este reglamento; y*
- d. Facilitar la implantación de las recomendaciones que, de conformidad con el artículo 92 de la ley, deben ser aplicadas de manera inmediata y con carácter obligatorio por parte del titular y funcionarios responsables.”*

*En consecuencia, el oficio suscrito por usted al cual doy contestación, incumple totalmente con el indicado artículo. (p. 1).*

Respecto a lo manifestado por el Gerente Administrativo Financiero, cabe aclarar que Auditoría Interna no incumplió con el señalado en el artículo mencionado, toda vez que ha mantenido la comunicación necesaria tanto al inicio del examen especial a través de la Notificación de inicio del examen, así como de los diferentes requerimientos de información y de la comunicación de resultados provisionales una vez que éstos se concretaron, por lo tanto no se incumplió con el indicado artículo.

## **Conclusión**

Los miembros de la Comisión Técnica de los procesos de contratación SIE-EEQSA-SA064-2011 y SIE-EEQSA-DA065-2011 inobservaron el numeral 4.11.1 referente a Especificaciones Técnicas y el numeral 3.11 Causas de Rechazo de los pliegos de los procesos de contratación, al no exigir a las contratistas Sertuprerent y Express Rent a Car, las autorizaciones y documentos habilitantes para la prestación del servicio de arrendamiento de vehículos con chofer y al no descalificar las ofertas presentadas por las firmas Sertuprerent y Express Rent a Car por esta causa. Los miembros de esta Comisión Técnica fueron: el Delegado de la máxima autoridad representado por el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, el Titular del área requirente representado por el Director de Servicios Generales y Transporte, en funciones desde el 1 de julio de 2011 hasta el 30 de abril de 2013 y el Profesional afín representado por el Jefe del Departamento de Talleres en Transportes, en funciones desde el 16 de julio de 2009 hasta la fecha de emisión de este informe.

## **Recomendación**

Aplica la Recomendación 5 que textualmente dice:

*El Gerente General dispondrá al Gerente Administrativo Financiero y al Director de Contratación Pública, que una vez que esté conformada la Comisión Técnica de cada proceso de contratación, emitan un comunicado recordando a los miembros de estas Comisiones, las responsabilidades que les corresponde de acuerdo a la LOSNCP y su Reglamento. (p. 34).*

### **2.2.1.2. La contratista Sertuprerent no presentó las pólizas de los seguros de vehículos con cobertura de responsabilidad civil por 20 000,00 USD para daños a terceros.**

A la compañía Sertuprerent se le adjudicó los procesos SIE-EEQSA-DA064-2011 (arriendo de 13 camionetas doble cabina) y SIE-EEQSA-DA065-2011 (arriendo de 9 camionetas doble cabina y 3 jeep), en los expedientes de los dos procesos no constan las pólizas de los seguros de los 25 vehículos con cobertura de responsabilidad civil por 20 000,00 USD para daños a terceros; sin embargo de lo expuesto, en el Acta de convalidación de errores en la parte pertinente consta lo siguiente: *“SERTUPRERENT... En caso de ser adjudicados deberá presentar la póliza de Seguro vehicular con cobertura de responsabilidad civil por 20.000 USD para daños a terceros.”* (p. 1).

El RGLOSNCNP en el artículo 45 Calificación de participantes y oferta económica inicial, en la parte pertinente dice:

*En el día y hora señalados para el efecto, la máxima autoridad o su delegado, o la Comisión Técnica, según corresponda, procederán a calificar las ofertas técnicas de los participantes que hubieren cumplido las condiciones definidas en los pliegos; de todo lo cual se dejará constancia en un acta. En el caso de que la calificación haya sido realizada por la Comisión Técnica, esta será puesta en conocimiento de la máxima autoridad o su delegado, para su resolución.* (p. 15).

Los pliegos en la Sección III Condiciones Generales en el numeral 3.11 causas de rechazo, en la parte pertinente dice: *“Luego de evaluados los documentos del Sobre Único, la Comisión Técnica rechazará una oferta por la siguiente causa: 3.11.1 Si no cumpliera los requisitos exigidos en las condiciones generales, especificaciones técnicas y formularios de estos pliegos.”* (pp. 7 y 8).

Además, en el numeral 4.11.1 especificaciones técnicas – características generales en la parte relacionada dice: *“Los vehículos deben disponer de seguro vehicular, con cobertura de responsabilidad civil por 20.000,00 USD para daños a terceros.”* (p. 15).

En los expedientes no hay evidencia de las causas por las cuáles los miembros de la Comisión Técnica no exigieron a Sertuprerent la presentación de las pólizas de seguro vehicular, para 25 vehículos con cobertura de responsabilidad civil por 20 000,00 USD para daños a terceros o del motivo por el cual no les excluyeron de la calificación por no cumplir con las condiciones de los pliegos.

El que no hayan exigido las pólizas de seguro de 25 vehículos con cobertura de responsabilidad civil por 20 000,00 USD para daños a terceros, demuestra la falta de cuidado con la que actuaron los miembros de la Comisión Técnica que fueron los siguientes: Delegado de la máxima autoridad representado por el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, el Titular del área requirente representado por el Director de Servicios Generales y Transporte, en funciones desde el 1 de julio de 2011 hasta el 30 de abril de 2013 y el Profesional afín representado por el Jefe del Departamento de Talleres en Transportes, en funciones desde el 16 de julio de 2009 hasta la fecha de emisión de este informe, lo que pudo causar perjuicio a la empresa por haber recibido el servicio sin el aval de las pólizas de seguro vehicular.

#### **Opinión de los auditados:**

Mediante Oficios Nos. 2018.06.064.AI, 2018.06.073.AI del 19 de junio de 2018 y 2018.06.086.AI del 25 de junio de 2018 se dieron a conocer los resultados provisionales a los miembros de la Comisión Técnica que actuaron en estos procesos, a fin de que presenten los justificativos y/o puntos de vista debidamente documentados.

- El Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 1 de julio de 2011 hasta el 30 de abril de 2013, que actuó como miembro de la Comisión Técnica en los procesos SIE-EEQSA-DA064-2011 y SIE-EEQSA-DA065-2011 con Oficio s/n del 1 de julio de 2018, respecto a este tema, indicó lo siguiente:

*La Comisión Técnica que evalúa los procesos de adquisiciones de bienes y servicios estaba formada por delegados responsables de las áreas Legal, Financiera y Técnica. El Gerente Administrativo y Financiero preside y toma la decisión final del proceso en consideración.*

*Las áreas Legal y Financiera examinan el cumplimiento de leyes, acuerdos y garantías. El área Técnica examina los aspectos técnicos. La documentación examinada en el área técnica es de aquellos procesos que han cumplido con las exigencias legal y financiera. (p. 1).*

Lo manifestado por el Director de Servicios Generales y Transporte no modifica el comentario de Auditoría Interna, toda vez que de acuerdo al art. 18 del Reglamento de la LOSNCP, la Comisión Técnica es la responsable entre otras atribuciones del análisis del proceso y de la recomendación expresa de la adjudicación.

- El Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 2 de mayo de 2013 hasta el 30 de agosto de 2013, que actuó en estos procesos, como profesional afín en la Comisión Técnica de los procesos SIE-EEQSA-DA064-2011 y SIE-EEQSA-DA065-2011 con Oficio s/n del 20 de julio de 2018, respecto a este tema, indicó lo siguiente:

*... para el caso de Subasta Inversa Electrónica, existe la etapa de convalidación de errores, en la que el área técnica, solicitó en formato establecido por la Dirección de Contratación Pública, solicita la convalidación por algún aspecto en particular. La convalidación respecto de la póliza con cobertura de responsabilidad fue revisada por el delegado de Contratación Pública, no secretario(a), y con su visto bueno se publicó como convalidación de entidad.*

*Por otra parte, el área técnica calificó los requisitos exigidos. Procuraduría por su parte no encuentra motivos legales para descalificar la oferta, por lo que entendemos que esa área responsable de verificar el cumplimiento de leyes, normativas etc., no encontró novedad legal alguna en la documentación presentada por las dos compañías relacionadas con el parámetro "los vehículos deber tener la documentación y autorizaciones necesarias para prestar el servicio". Por su parte la Comisión Técnica actuó en función de los informes técnico y legal para su informe final.*

Lo manifestado no modifica el comentario de Auditoría Interna, ya que si bien la empresa aceptó la convalidación solicitada, ya que incluía otros aspectos que si fueron presentados, pero respecto a la póliza con cobertura de responsabilidad civil, se indicó que en caso de ser adjudicado deberá presentar esta póliza de seguro. En los contratos SG-249-2011 y SG-250-2011 con los que se adjudicó este servicio, no se hizo constar el requerimiento de presentación de esta garantía y no se evidenció que este contratista haya presentado las mencionadas garantías.

Adicionalmente, de acuerdo al art. 18 del RGLOSNCP, la Comisión Técnica es la responsable entre otras atribuciones del análisis del proceso y de la recomendación expresa de la adjudicación.

- El Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, con Oficio s/n del 1 de octubre de 2018, envió su respuesta sin ninguna

aclaración, justificativo o documento de descargo respecto a este comentario de auditoría, por lo que no se modifica el mismo; sin embargo en el mencionado oficio, indicó lo siguiente:

*En referencia al oficio 2018.06.073.AI., sobre comunicación de Resultados provisionales, del Examen Especial al proceso precontractual, contractual, y de pago...*

*Al respecto debo manifestar a usted que el Art.22 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece:*

*“Art.22.- Comunicación de resultados.- En el transcurso de una auditoría o examen especial, los auditores gubernamentales mantendrán constante comunicación con los servidores, ex servidores y demás personas vinculadas con la acción de control, dándoles oportunidad de presentar pruebas documentadas, así como información escrita relacionada con los asuntos sometidos a examen. Los resultados provisionales de cada parte del examen se darán a conocer tan pronto como se concreten, con la siguiente finalidad:*

- a. Ofrecer la oportunidad para que se presenten justificativos debidamente fundamentados.*
- b. Hacer posible que los auditores gubernamentales dispongan durante el desarrollo del trabajo de campo, de toda la documentación y evidencia relacionadas con el examen;*
- c. Posibilitar que se presente información o evidencia adicional, en los términos y plazos establecidos en este reglamento; y*
- d. Facilitar la implantación de las recomendaciones que, de conformidad con el artículo 92 de la ley, deben ser aplicadas de manera inmediata y con carácter obligatorio por parte del titular y funcionarios responsables.”*

*En consecuencia, el oficio suscrito por usted al cual doy contestación, incumple totalmente con el indicado artículo. (p. 1).*

Respecto a lo manifestado por el Gerente Administrativo Financiero, cabe aclarar que Auditoría Interna no incumplió con el señalado en el artículo mencionado, toda vez que ha mantenido la comunicación necesaria tanto al inicio del examen especial a través de la Notificación de inicio del examen, así como de los diferentes requerimientos de información y de la comunicación de resultados provisionales una vez que éstos se concretaron, por lo tanto no se incumplió con el indicado artículo.

## **Conclusión**

Los miembros de la Comisión Técnica de los procesos SIE-EEQSA-DA064-2011 y SIE-EEQSA-DA065-2011 inobservaron el numeral 4.11.1 Especificaciones Técnicas y numeral 3.11 Causas de Rechazo, de los pliegos de los procesos de contratación, al no haber exigido al contratista SERTUPRENT, la presentación de la póliza de seguro vehicular con la cobertura de responsabilidad civil por 20 000,00 USD, para daños a terceros conforme estaba establecido en los pliegos. Los miembros de esta Comisión Técnica fueron: el Delegado de la máxima autoridad representado por el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, el Titular del área requirente representado por el Director de Servicios Generales y Transporte, en funciones desde el 1 de julio de 2011 hasta el 30 de abril de 2013 y el Profesional afín representado por el Jefe del Departamento de Talleres en Transportes, en funciones desde el 16 de julio de 2009 hasta la fecha de emisión de este informe.

## **Recomendación**

Aplica la Recomendación 5 que textualmente dice:

*El Gerente General dispondrá al Gerente Administrativo Financiero y al Director de Contratación Pública, que una vez que esté conformada la Comisión Técnica de cada proceso de contratación, emitan un comunicado recordando a los miembros de estas Comisiones, las responsabilidades que les corresponde de acuerdo a la LOSNCP y su Reglamento. (p. 34).*

### **2.2.1.3. La contratista Express Rent a Car presentó las pólizas de los seguros de vehículos con cobertura de responsabilidad civil por valores inferiores a lo solicitado en los pliegos.**

A la compañía Express Rent a Car, por recomendación de los miembros de la Comisión Técnica, se le adjudicó el proceso SIE-EEQSA-DA085-2011, en el expediente constan las pólizas de los seguros de 14 vehículos con cobertura de responsabilidad civil para daños a terceros, por valores de 3 000,00 USD y 15 000,00 USD; es decir valores inferiores a 20 000,00 USD, que es el valor que se solicitó en los pliegos.

El RGLOSNCNCP en el artículo 45 Calificación de participantes y oferta económica inicial, en la parte pertinente dice:

*En el día y hora señalados para el efecto, la máxima autoridad o su delegado, o la Comisión Técnica, según corresponda, procederán a calificar las ofertas técnicas de los participantes que hubieren cumplido las condiciones definidas en los pliegos; de todo lo cual se dejará constancia en un acta. En el caso de que la calificación haya sido realizada por la Comisión Técnica, esta será puesta en conocimiento de la máxima autoridad o su delegado, para su resolución. (p. 15).*

Los pliegos en la Sección III Condiciones Generales en el numeral 3.11 causas de rechazo, en la parte pertinente dice: “Luego de evaluados los documentos del Sobre Único, la Comisión Técnica rechazará una oferta por la siguiente causa: 3.11.1 Si no cumpliera los requisitos exigidos en las condiciones generales, especificaciones técnicas y formularios de estos pliegos.” (pp. 7 y 8).

Además, en el numeral 4.11.1 especificaciones técnicas – características generales en la parte relacionada dice: “Los vehículos deben disponer de seguro vehicular, con cobertura de responsabilidad civil por USD 20.000,00 para daños a terceros.” (p. 15).

En el expediente no hay evidencia de las causas por las cuáles los miembros de la Comisión Técnica no exigieron a Express Rent a Car la presentación de las pólizas de seguro vehicular con cobertura de responsabilidad civil por 20 000 USD para daños a terceros, sino por un valor inferior o del motivo por el cual no les excluyeron de la calificación por no cumplir con las condiciones de los pliegos.

El que los miembros de la Comisión Técnica conformada por: el Delegado de la máxima autoridad representado por el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015; el Titular del área requirente representado por el Director de Servicios Generales y Transporte, en funciones desde el 1 de julio de 2011 hasta el 30 de abril de 2013 y el Profesional afín representado por el Jefe del Departamento de Talleres en Transportes, en funciones desde el 16 de julio de 2009 hasta la fecha de emisión de este informe; hayan aceptado pólizas de seguro de vehículos con valores inferiores a 20 000 USD para daños a terceros, demuestra la falta de cuidado con la que actuaron los miembros de la Comisión Técnica, lo que pudo causar perjuicio a la empresa.

### **Opinión de los auditados:**

Mediante Oficios Nos. 2018.06.064.AI, 2018.06.073.AI del 19 de junio de 2018 y 2018.06.086.AI del 25 de junio de 2018 se dieron a conocer los resultados provisionales a los miembros de la Comisión Técnica que actuaron en estos procesos, a fin de que presenten los justificativos y/o puntos de vista debidamente documentados.

- El Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 1 de julio de 2011 hasta el 30 de abril de 2013, que actuó como miembro de la Comisión Técnica en los procesos SIE-EEQSA-DA064-2011 y SIE-EEQSA-DA065-2011 con Oficio s/n del 1 de julio de 2018, respecto a este tema, indicó lo siguiente:

*La Comisión Técnica que evalúa los procesos de adquisiciones de bienes y servicios estaba formada por delegados responsables de las áreas Legal, Financiera y Técnica. El Gerente Administrativo y Financiero preside y toma la decisión final del proceso en consideración.*

*Las áreas Legal y Financiera examinan el cumplimiento de leyes, acuerdos y garantías. El área Técnica examina los aspectos técnicos. La documentación examinada en el área técnica es de aquellos procesos que han cumplido con las exigencias legal y financiera. (p. 1).*

Lo manifestado por el Director de Servicios Generales y Transporte no modifica el comentario de Auditoría Interna, toda vez que de acuerdo al art. 18 del Reglamento de la LOSNCP, la Comisión Técnica es la responsable entre otras atribuciones del análisis del proceso y de la recomendación expresa de la adjudicación.

- El Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 2 de mayo de 2013 hasta el 30 de agosto de 2013, que actuó en estos procesos, como profesional afín en la Comisión Técnica de los procesos SIE-EEQSA-DA064-2011 y SIE-EEQSA-DA065-2011 con Oficio s/n del 20 de julio de 2018, respecto a este tema, indicó lo siguiente:

*... para el caso de Subasta Inversa Electrónica, existe la etapa de convalidación de errores, en la que el área técnica, solicitó en formato establecido por la Dirección de Contratación Pública, la convalidación por algún aspecto en particular. La convalidación respecto de la póliza con cobertura de responsabilidad fue revisada por el delegado de Contratación Pública, no secretario(a), y con su visto bueno se publicó como convalidación de entidad.*

*Por otra parte, el área técnica calificó los requisitos exigidos. Procuraduría por su parte no encuentra motivos legales para descalificar la oferta, por lo que entendemos que esa área responsable de verificar el cumplimiento de leyes, normativas etc., no encontró novedad legal alguna en la documentación presentada por las dos compañías relacionadas con el parámetro "los vehículos deber tener la documentación y autorizaciones necesarias para prestar el servicio". Por su parte la Comisión Técnica actuó en función de los informes técnico y legal para su informe final. (p. 5).*

Lo manifestado no modifica el comentario de Auditoría Interna ya que de acuerdo al art. 18 del RGLOSNCNP, la Comisión Técnica es la responsable entre otras atribuciones del análisis del proceso y de la recomendación expresa de la adjudicación.

- El Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, con Oficio s/n del 1 de octubre de 2018, envió su respuesta sin ninguna

aclaración, justificativo o documento de descargo respecto a este comentario de auditoría, por lo que no se modifica el mismo; sin embargo en el mencionado oficio, indicó lo siguiente:

*En referencia al oficio 2018.06.073.AI., sobre comunicación de Resultados provisionales, del Examen Especial al proceso precontractual, contractual, y de pago...*

*Al respecto debo manifestar a usted que el Art.22 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece:*

*“Art.22.- Comunicación de resultados.- En el transcurso de una auditoría o examen especial, los auditores gubernamentales mantendrán constante comunicación con los servidores, ex servidores y demás personas vinculadas con la acción de control, dándoles oportunidad de presentar pruebas documentadas, así como información escrita relacionada con los asuntos sometidos a examen. Los resultados provisionales de cada parte del examen se darán a conocer tan pronto como se concreten, con la siguiente finalidad:*

- a. Ofrecer la oportunidad para que se presenten justificativos debidamente fundamentados.*
- b. Hacer posible que los auditores gubernamentales dispongan durante el desarrollo del trabajo de campo, de toda la documentación y evidencia relacionadas con el examen;*
- c. Posibilitar que se presente información o evidencia adicional, en los términos y plazos establecidos en este reglamento; y*
- d. Facilitar la implantación de las recomendaciones que, de conformidad con el artículo 92 de la ley, deben ser aplicadas de manera inmediata y con carácter obligatorio por parte del titular y funcionarios responsables.”*

*En consecuencia, el oficio suscrito por usted al cual doy contestación, incumple totalmente con el indicado artículo. (p. 1).*

Respecto a lo manifestado por el Gerente Administrativo Financiero, cabe aclarar que Auditoría Interna no incumplió con el señalado en el artículo mencionado, toda vez que ha mantenido la comunicación necesaria tanto al inicio del examen especial a través de la Notificación de inicio del examen, así como de los diferentes requerimientos de información y de la comunicación de resultados provisionales una vez que éstos se concretaron, por lo tanto no se incumplió con el indicado artículo.

## **Conclusión**

Los miembros de la Comisión Técnica del proceso SIE-EEQSA-DA085-2011, inobservaron el numeral 4.11.1 Especificaciones Técnicas y el numeral 3.11 Causas de Rechazo, de los pliegos de los procesos de contratación al permitir al contratista Express Rent a Car, que presente una póliza de seguro vehicular con la cobertura de responsabilidad civil para daños a terceros por un valor inferior a 20 000,00 USD, que es lo que se requirió en los pliegos. Los miembros que integraron esta Comisión Técnica fueron: el Delegado de la máxima autoridad representado por el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015; el Titular del área requirente representado por el Director de Servicios Generales y Transporte, en funciones desde el 1 de julio de 2011 hasta el 30 de abril de 2013 y el Profesional afín representado por el Jefe del Departamento de Talleres en Transportes, en funciones desde el 16 de julio de 2009 hasta la fecha de emisión de este informe.

## **Recomendación**

Aplica la Recomendación 5 que textualmente dice:

*El Gerente General dispondrá al Gerente Administrativo Financiero y al Director de Contratación Pública, que una vez que esté conformada la Comisión Técnica de cada proceso de contratación, emitan un comunicado recordando a los miembros de estas Comisiones, las responsabilidades que les corresponde de acuerdo a la LOSNCP y su Reglamento. (p. 34).*

#### **2.2.1.4. Procesos cancelados por errores en el número del clasificador central de productos (CPC).**

##### **Proceso LICBS-EEQ-GAF02-2014.**

El proceso LICBS-EEQ-GAF02-2014, se realizó durante el período comprendido, entre el 25 de julio y el 8 de agosto de 2014, con presupuesto referencial de 995 216.40 USD sin IVA, cuyo objeto según los pliegos fue el servicio de transporte mixto del personal operativo y técnico dentro del área de servicio, sección urbana, de la Empresa Eléctrica Quito S.A.

En los pliegos en la convocatoria dice:

*Se convoca a las personas jurídicas, nacionales, asociaciones de éstas o consorcios o compromisos de asociación, que se encuentren habilitadas en el Registro Único de Proveedores – RUP, en el código del Clasificador Central de Productos CPC 64100, que tengan su domicilio fiscal en el Ecuador, legalmente capaces para contratar, a que presenten sus ofertas para el “SERVICIO DE TRANSPORTE MIXTO DEL PERSONAL OPERATIVO Y TÉCNICO DENTRO DEL ÁREA DE SERVICIO, SECCIÓN URBANA, DE LA EMPRESA ELÉCTRICA QUITO S.A.”, Referencia: Solicitud de servicio No. 323; Resolución de Inicio N° GEG-3104-2014, del 25 de julio de 2014, código CPC 64312.00.14. (p. 6).*

La Comisión Técnica con memorando GAF 080132 del 5 de agosto de 2014, entre otras cosas informó y recomendó:

*En razón de que en el pliego de la Licitación LICBS-EEQ-GAF02-2014, se hizo constar erróneamente el código CPC 64312.00.14, cuya descripción es: "servicios de transporte de pasajeros por itinerarios y con horarios predeterminados para un segmento específico de usuarios por ejemplo empresas"; siendo el código CPC correcto el 64100.00.12, cuya descripción es: "la provisión de servicios de transporte de pasajeros urbano usando más de un medio de transporte en rutas regulares y en horarios regulares", y conforme el Artículo 34 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Compras Públicas, la Comisión Técnica recomienda expresamente declarar cancelado el procedimiento, y reiniciarlo con el código CPC correcto. (p. 2).*

El Gerente General sustentado en el informe y recomendación de la Comisión Técnica, emitió la siguiente resolución sin número y sin fecha, que en la parte pertinente dice:

*...Artículo 2.- Cancelar el procedimiento de licitación LICBS-EEQ-GAF02-2014, para la contratación del SERVICIO DE TRANSPORTE MIXTO DEL PERSONAL OPERATIVO Y TÉCNICO DENTRO DEL ÁREA DE SERVICIO, SECCIÓN URBANA DE LA EEQ, en aplicación del numeral 2 del artículo 34 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que dice: "Cuando sea necesario introducir una reforma sustancial que cambie el objeto de la contratación; en cuyo caso se deberá convocar a un nuevo procedimiento..." (p. 2).*

## **Proceso LICBS-EEQ-GAF05-2014.**

El proceso LICBS-EEQ-GAF05-2014, se realizó durante el período comprendido entre el 28 de julio y el 8 de agosto de 2014, con presupuesto referencial de 2 219 611,00 USD sin IVA, cuyo objeto según los pliegos fue, el servicio de transporte mixto del personal operativo y técnico dentro del área de servicio, sección rural, de la Empresa Eléctrica Quito S.A.

En los pliegos en la parte de la convocatoria dice:

*Se convoca a las personas jurídicas, nacionales, asociaciones de éstas o consorcios o compromisos de asociación, que se encuentren habilitadas en el Registro Único de Proveedores – RUP, en el código del Clasificador Central de Productos CPC 64100, que tengan su domicilio fiscal en el Ecuador, legalmente capaces para contratar, a que presenten sus ofertas para el “SERVICIO DE TRANSPORTE MIXTO DEL PERSONAL OPERATIVO Y TÉCNICO DENTRO DEL ÁREA DE SERVICIO, SECCIÓN RURAL, DE LA EMPRESA ELÉCTRICA QUITO S.A.”, Referencia: Solicitud de servicio No. 324; Resolución de Inicio N° GEG-3109-2014, del 28 de julio de 2014, Solicitud de servicio Nro. 324 código CPC 64312.00.14. (p. 5).*

La Comisión Técnica con memorando GAF 080132 del 5 de agosto de 2014, entre otras cosas informó y recomendó:

*En razón de que en el pliego de la Licitación LICBS-EEQ-GAF05-2014, se hizo constar erróneamente el código CPC 64312.00.14, cuya descripción es: "servicios de transporte de pasajeros por itinerarios y con horarios predeterminados para un segmento específico de usuarios por ejemplo empresas"; siendo el código CPC correcto el 64100.00.12, cuya descripción es: "la provisión de servicios de transporte de pasajeros rural usando más de un medio de transporte en rutas regulares y en horarios regulares", y conforme el Artículo 34 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Compras Públicas, la Comisión Técnica recomienda expresamente declarar cancelado el procedimiento, y reiniciarlo con el código CPC correcto. (p. 2).*

El Gerente General sustentado en el informe y recomendación de la Comisión Técnica, emitió la siguiente resolución del 8 de agosto de 2014, que en la parte pertinente dice:

*...Artículo 2.- Cancelar el procedimiento de licitación LICBS-EEQ-GAF05-2014, para la contratación del SERVICIO DE TRANSPORTE MIXTO DEL PERSONAL OPERATIVO Y TÉCNICO DENTRO DEL ÁREA DE SERVICIO, SECCIÓN RURAL DE LA EEQ, en aplicación del numeral 2 del artículo 34 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que dice: "Cuando sea necesario introducir una reforma sustancial que cambie el objeto de la contratación; en cuyo caso se deberá convocar a un nuevo procedimiento..." (p. 2).*

La LOSNCP en el artículo 34 referente a Cancelación del Procedimiento, numeral 2, dice: "Cuando sea necesario introducir una reforma sustancial que cambie el objeto de la contratación; en cuyo caso se deberá convocar a un nuevo procedimiento;..." (p. 16).

Como se evidencia en los casos arriba expuestos, se cancelaron los procesos de contratación mencionados, por cuanto el Clasificador Central de Producto (CPC) no fue seleccionado adecuadamente por los titulares del área requirente de acuerdo con la información constante en el Sistema Oficial de Contratación Pública, lo que significó pérdida de tiempo para la empresa y que se haya tenido que realizar el Contrato Complementario No. 1 con la COOPERATIVA DE TRANSPORTE EN PASAJEROS ARTIGAS. Los titulares del área requirente fueron: el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, el Jefe del Departamento del Departamento de

Talleres y Transportes en funciones desde el 16 de julio de 2009 hasta la fecha de emisión de este informe.

### **Opinión de los auditados:**

Mediante Oficios Nos. 2018.06.073.AI del 19 de junio de 2018, 2018.06.082.AI del 22 de junio de 2018 y 2018.06.086.AI del 21 de junio de 2018, se dieron a conocer los resultados provisionales a los miembros de la Comisión Técnica que actuaron en estos procesos, a fin de que presenten los justificativos y/o puntos de vista debidamente documentados.

- El funcionario que participó como profesional afín, Chofer 1 en funciones desde el 1 de enero de 2008 hasta la fecha de emisión de este informe, con Oficio s/n del 9 de julio de 2018, respecto a este tema, indicó lo siguiente: “...*En los casos arriba expuestos doy por ratificado la información y la recomendación dados para los procesos por errores en el número de CPC.*” (p. 1).
- El Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 2 de mayo de 2013 hasta el 30 de agosto de 2013, que actuó en la Comisión Técnica de estos procesos con Oficio s/n del 20 de julio de 2018, respecto a este tema, indicó lo siguiente:

*Los códigos CPC son asignados por el Departamento de Programación y Control, información necesaria para la asignación de presupuesto y para el inicio del proceso de contratación, durante la elaboración de los pliegos que es guiada por el Especialista de Contratación Pública o el Director de esa área, también es sujeta de verificación por parte del Secretario(a) designado(a).*

*La variación que han venido experimentando los CPC desde su implantación, hizo que la Comisión revisara los CPC aplicados en los procedimientos LICBS-EEQ-GAF02-2014 y LICBS-EEQ-GAF05-2014 y recomendara la declaratoria de desierto en ambos casos. Se considera importante señalar que hasta hoy existen problemas en la asignación de los códigos CPC pues, no existe un criterio unificado entre Programación y Control y Contratación Pública, se anexa memorando EEQ-DSG-2018-0491-ME de 8 de junio de 2018. (p. 5).*

Lo manifestado no modifica el comentario de Auditoría Interna, pero sí aclara que existen problemas en la asignación de códigos CPC que ocasiona que se estén realizando reformas frecuentes al PAC.

- El Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, con Oficio s/n del 1 de octubre de 2018, envió su respuesta sin ninguna aclaración, justificativo o documento de descargo respecto a este comentario de auditoría, por lo que no se modifica el mismo; sin embargo en el mencionado oficio, indicó lo siguiente:

*En referencia al oficio 2018.06.073.AI., sobre comunicación de Resultados provisionales, del Examen Especial al proceso precontractual, contractual, y de pago...*

*Al respecto debo manifestar a usted que el Art.22 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece:*

*“Art.22.- Comunicación de resultados.- En el transcurso de una auditoría o examen especial, los auditores gubernamentales mantendrán constante comunicación con los servidores, ex servidores y demás personas vinculadas con la acción de control, dándoles oportunidad de presentar pruebas documentadas, así como información escrita relacionada con los asuntos sometidos a examen. Los resultados provisionales de cada parte del examen se darán a conocer tan pronto como se concreten, con la siguiente finalidad:*

- a. Ofrecer la oportunidad para que se presenten justificativos debidamente fundamentados.
  - b. Hacer posible que los auditores gubernamentales dispongan durante el desarrollo del trabajo de campo, de toda la documentación y evidencia relacionadas con el examen;
  - c. Posibilitar que se presente información o evidencia adicional, en los términos y plazos establecidos en este reglamento; y
  - d. Facilitar la implantación de las recomendaciones que, de conformidad con el artículo 92 de la ley, deben ser aplicadas de manera inmediata y con carácter obligatorio por parte del titular y funcionarios responsables.”
- En consecuencia, el oficio suscrito por usted al cual doy contestación, incumple totalmente con el indicado artículo. (p. 1).*

Respecto a lo manifestado por el Gerente Administrativo Financiero, cabe aclarar que Auditoría Interna no incumplió con el señalado en el artículo mencionado, toda vez que ha mantenido la comunicación necesaria tanto al inicio del examen especial a través de la Notificación de inicio del examen, así como de los diferentes requerimientos de información y de la comunicación de resultados provisionales una vez que éstos se concretaron, por lo tanto no se incumplió con el indicado artículo.

## **Conclusión**

Los titulares del área requirente de estos procesos seleccionaron en forma errónea el Clasificador Central de Producto (CPC), ocasionando que se hayan tenido que cancelar los procesos LICBS-EEQ-GAF02-2014 y LICBS-EEQ-GAF05-2014 y que la empresa haya tenido que realizar el Contrato Complementario No. 1 con la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS para continuar contando con este servicio. Los titulares del área requirente fueron: el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, el Jefe del Departamento del Departamento de Talleres y Transportes en funciones desde el 16 de julio de 2009 hasta la fecha de emisión de este informe.

## **Recomendación**

Aplica la Recomendación 4 de este informe, que textualmente dice:

*El Gerente General dispondrá al Gerente Administrativo Financiero que en coordinación con el Director de Contratación Pública y la Directora de Administración de Activos y Bienes, definan los criterios para la selección de los códigos CPC en base a un análisis pormenorizado y los difunda a las áreas requirentes, y que se cree un Formulario de Certificación para la Selección de CPC en el que se deje evidenciado el asesoramiento que reciben los responsables del área requirente por parte de la Dirección de Contratación Pública y Dirección de Administración de Activos y Bienes; así también debe documentarse en un acta, la revisión que realiza la Comisión Técnica de cada proceso en relación con el código CPC incluido en los pliegos, lo que permitirá no sólo una mayor participación de oferentes, sino también que se concreten los concursos y no sean declarados desiertos por falta de oferentes, por este motivo. (p. 27).*

### **2.2.1.5. En los procesos de contratación de servicio de transporte para grupos operativos con camionetas y jeeps se aplicaron procedimientos diferentes para determinar los presupuestos referenciales.**

El servicio de transporte para grupos operativos con camionetas y jeeps como se indicó anteriormente fue contratado inicialmente bajo la figura de arrendamiento de vehículos con

chofer, con las empresas SERTUPRENT y EXPRESS RENT A CAR por el periodo comprendido entre el 15 de diciembre de 2011 y el 28 de febrero de 2014, desde esa fecha se contrató con FENACOTRALI y COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS mediante contratos complementarios y convenios de pago tal como se menciona en el numeral 2.1.3., bajo la figura de servicio de transporte para grupos operativos, pero se trataba del mismo servicio.

En el transcurso de este período se realizaron 4 procesos de contratación, 2 de los cuáles se cancelaron (LICBS-EEQ-GAF02-2014 y LICBS-EEQ-GAF05-2014) y los 2 restantes fueron declarados desiertos (LICBS-EEQ-GAF07-2014 y LICBS-EEQ-GAF08-2014).

Los precios unitarios aplicados en estos procesos no obedecieron al procedimiento establecido en la empresa para la determinación de los presupuestos referenciales en el documento denominado "*Políticas Institucionales para la valoración de actividades individuales*", código GR-EE-D003 emitido el 12 de noviembre de 2012, sino que fueron determinados por el área requirente sin la participación del Departamento de Estudios Económicos, ni autorizados por la Dirección Financiera. Así en los procesos SIE-EEQSA-064-2011, SIE-EEQSA-065-2011 y SIE-EEQSA-DA-085-2011 los precios unitarios fueron determinados por el Director de Servicios Generales y Transporte, en funciones desde el 1 de julio de 2011 hasta el 30 de abril de 2013, a través de un estudio de mercado que consta en los Memorandos DSG No. 1109011 del 5 de septiembre de 2011 y Memorando GAF/DSGT No. 1111019 del 12 de noviembre de 2011.

Para los contratos complementarios y convenios de pago suscritos con FENACOTRALI (Contrato Complementario No. 2) y COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS EN TAXIS ARTIGAS (Contrato Complementario No. 1 y Convenios de pago Nos. SG-399-2014, SG-049-2015, SG130-2015 y SG-325-2015), los precios también fueron determinados directamente por funcionarios del área requirente. Así para el Contrato Complementario No. 2 suscrito con FENACOTRALI, los precios unitarios fueron determinados por el Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, mediante memorando No. EEQ-GAF-2014-0165-ME del 20 de febrero de 2014; para el Contrato Complementario No. 1, los precios unitarios fueron determinados por la Jefa del Departamento de Servicios Generales, en funciones desde el 1 de marzo del 2014 hasta el 16 de octubre de 2014, mediante Memorando No. EEQ-DSGE-2014-0228-ME del 17 de julio de 2014; para los Convenios de pago No. SG-399-2014 los precios unitarios fueron determinados por el Supervisor de Servicios Generales en funciones desde el 28 de febrero de 2014 hasta el 26 de julio de 2017 con el visto bueno del Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 20 de octubre de 2014 hasta el 30 de abril de 2015, según consta en el Memorando s/n del 21 de noviembre de 2014; para los Convenios de pago Nos. SG-049-2015 y SG-130-2015, los precios unitarios fueron determinados por el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 20 de octubre de 2014 hasta el 30 de abril de 2015, mediante Memorandos Nos. EEQ-DSGE-2015-0019-ME y EEQ-DSGE-2015-0112-ME del 9 de enero de 2015 y 6 de febrero de 2015 respectivamente; y para el Convenio de pago No. SG-325-2015 los precios unitarios fueron determinados por la Directora de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 17 de abril de 2015 hasta el 1 de octubre de 2015, mediante memorando Nro. EEQ-DSG-2015-0219-ME del 14 de mayo de 2015. Adicionalmente, no existe el sustento del cálculo de los precios unitarios y para los procesos que fueron cancelados y declarados desiertos existió un estudio de costos realizado por el área de transportes, adjuntos al formulario de inicio de los procesos de contratación suscrito por el Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, pero no fueron conocidos por el Departamento de Estudios Económicos ni contaron con la aprobación del Director de Finanzas.

A continuación se presenta un detalle de los diferentes precios que utilizaron:

Tipo de Vehículo	Precio unitario diario en los diferentes procesos en USD			
	Procesos SIE-EEQ-DA064-2011 SIE-EEQ-DA065-2011 y SIE-EEQ-DA085-2011	Contrato Complementario 2 (FENACOTRALI) y Contrato Complementario 1 (COOP. ARTIGAS)	Procesos LICBS-EEQ-GAF02-2014 LICBS-EEQ-GAF05-2014 LICBS-EEQ-GAF07-2014 y LICBS-EEQ-GAF08-2014	Convenios SG-399-2014, SG-049-2015, SG-130- 2015 y SG-325-2015 (COOP. TAXIS ARTIGAS)
Camioneta 4x2 (2 turnos)	100,00	192,50	150,81	118,12
Camioneta 4x2 (1 turno)	59,00	80,67	92,15	118,12
Jeep 4x2 urbana	59,00	83,01	92,15	118,12
Jeeps 4x2 rural	49,00	80,67	80,16	118,12

Como se puede observar se aplicaron diferentes precios para el mismo servicio con variaciones importantes, debido a la aplicación de diferentes procedimientos para el cálculo de los precios unitarios y sin contar con las autorizaciones de los niveles correspondientes.

En el documento denominado “*Políticas Institucionales para la valoración de actividades individuales*”, código GR-EE-D003 emitido el 12 de noviembre de 2012, en el literal V.3 referente al Cálculo de Costos y Precios Unitarios Referenciales, se establecen los lineamientos generales para la determinación de costos unitarios de actividades puntuales perfectamente identificables dentro de un proceso, con el propósito de viabilizar el cálculo de presupuestos estimados para procesos de contratación a través del Sistema Nacional de Contratación Pública, en este procedimiento se estipula que:

*El Jefe del Área Usaria dispondrá el cálculo de Costos Unitarios Referenciales para cada actividad...*

*... Una vez realizado el cálculo automático, se procede a la generación de los resultados detallados que servirán de base para la elaboración del Registro GR-EE-D003-F002 TABLA DE PRECIOS UNITARIOS REFERENCIALES que debe ser aprobado ya sea por el Gerente Administrativo Financiero en el caso de precios por servicios a ser proporcionados a los clientes o por el Director de Finanzas en el caso de precios referenciales para la determinación de presupuestos para contratación.” (p. 6).*

Adicionalmente, la LOSNCP en el art. 23 referente a necesidad de la contratación y estudios previos estipula que: “*Antes de iniciar un procedimiento precontractual 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...*” (p. 12).

Entre las causas por las cuales no se aplicó el procedimiento establecido por la empresa para el cálculo de los precios unitarios para la determinación de los presupuestos referenciales, están: que las áreas requirentes consideran opcional el solicitar el cálculo de precios unitarios al Departamento de Estudios Económicos y por ende el uso de ese procedimiento y que en el período en el que se realizaron estos procesos de contratación hubo una alta rotación de Jefes en el área de Transportes y Servicios Generales, en los que cada uno aplicó diferentes políticas y criterios.

La aplicación de diferentes procedimientos para el cálculo de los precios unitarios para la contratación del servicio de transporte para grupos operativos con camionetas y jeeps, sin observar el “Procedimiento para la determinación de precios unitarios referenciales” código DF.DEE.61.PRO.06 emitido el 23 de julio de 2009 y el procedimiento denominado “*Políticas Institucionales para la valoración de actividades individuales*”, código GR-EE-D003 emitido el 12 de noviembre de 2012, ocasionó que los precios unitarios aplicados sean más altos y se

haya contratado con valores en exceso, lo cual se menciona en los numerales 2.1.3.4. y 2.1.3.7. de este informe.

### **Opinión de los auditados:**

Mediante Oficios Nos. 2018.06.073.AI, 2018.06.064.AI y 2018.06.067.AI del 19 de junio de 2018 se dieron a conocer los resultados provisionales a los miembros de la Comisión Técnica que actuaron en estos procesos, a fin de que presenten los justificativos y/o puntos de vista debidamente documentados.

- Los dos miembros de la Comisión Técnica en sus respuestas presentadas mediante oficios s/n del 1 y 3 de julio de 2018, no emitieron ningún criterio sobre este tema.
- El Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015 , con Oficio s/n del 1 de octubre de 2018, envió su respuesta sin ninguna aclaración, justificativo o documento de descargo respecto a este comentario de auditoría, por lo que no se modifica el mismo; sin embargo en el mencionado oficio, indicó lo siguiente:

*En referencia al oficio 2018.06.073.AI., sobre comunicación de Resultados provisionales, del Examen Especial al proceso precontractual, contractual, y de pago...*

*Al respecto debo manifestar a usted que el Art.22 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece:*

*“Art.22.- Comunicación de resultados.- En el transcurso de una auditoría o examen especial, los auditores gubernamentales mantendrán constante comunicación con los servidores, ex servidores y demás personas vinculadas con la acción de control, dándoles oportunidad de presentar pruebas documentadas, así como información escrita relacionada con los asuntos sometidos a examen. Los resultados provisionales de cada parte del examen se darán a conocer tan pronto como se concreten, con la siguiente finalidad:*

- a. Ofrecer la oportunidad para que se presenten justificativos debidamente fundamentados.*
- b. Hacer posible que los auditores gubernamentales dispongan durante el desarrollo del trabajo de campo, de toda la documentación y evidencia relacionadas con el examen;*
- c. Posibilitar que se presente información o evidencia adicional, en los términos y plazos establecidos en este reglamento; y*
- d. Facilitar la implantación de las recomendaciones que, de conformidad con el artículo 92 de la ley, deben ser aplicadas de manera inmediata y con carácter obligatorio por parte del titular y funcionarios responsables.”*

*En consecuencia, el oficio suscrito por usted al cual doy contestación, incumple totalmente con el indicado artículo. (p. 1).*

Respecto a lo manifestado por el Gerente Administrativo Financiero, cabe aclarar que Auditoría Interna no incumplió con el señalado en el artículo mencionado, toda vez que ha mantenido la comunicación necesaria tanto al inicio del examen especial a través de la Notificación de inicio del examen, así como de los diferentes requerimientos de información y de la comunicación de resultados provisionales una vez que éstos se concretaron, por lo tanto no se incumplió con el indicado artículo.

## Conclusión

Los funcionarios responsables del área requirente no aplicaron el procedimiento denominado “*Políticas Institucionales para la valoración de actividades individuales*”, código GR-EE-D003 emitido el 12 de noviembre de 2012, establecido en la empresa para la determinación de los precios unitarios para el cálculo del presupuesto referencial de los procesos de contratación de transporte de personal, así como tampoco contaron con los documentos de respaldo respectivos, lo cual ocasionó que se hayan aplicado precios con diferencias significativas. Para los procesos SIE-EEQSA-064-2011, SIE-EEQSA-065-2011 y SIE-EEQSA-DA-085-2011, los funcionarios responsables del área requirente fueron: el Director de Servicios Generales y Transporte, en funciones desde el 1 de julio de 2011 hasta el 30 de abril de 2013, el Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015. Para el Contrato Complementario No. 2 del Contrato SG-259-2012 suscrito con FENACOTRALI, la funcionaria responsable fue la Jefa del Departamento de Servicios Generales, en funciones desde el 1 de marzo del 2014 hasta el 16 de octubre de 2014. Para el Contrato Complementario No. 1 y para el Convenio de pago No. SG-399-2014 suscrito con la Cooperativa de Transporte de Pasajeros en Taxis Artigas, los funcionarios responsables fueron el Supervisor de Servicios Generales en funciones desde el 28 de febrero de 2014 hasta el 26 de julio de 2017, con el visto bueno del Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 20 de octubre de 2014 hasta el 30 de abril de 2015. Para los Convenios de pago Nos. SG-049-2015 y SG-130-2015, el funcionario responsable fue el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 20 de octubre de 2014 hasta el 30 de abril de 2015, y para el Convenio de pago No. SG-325-2015, la funcionaria responsable fue la Directora de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 17 de abril de 2015 hasta el 1 de octubre del 2015.

## Recomendación

Aplica la Recomendación 3 de este informe que textualmente dice:

*El Gerente General dispondrá al Gerente de Planificación que en coordinación con el Gerente Administrativo Financiero, realicen una revisión y actualización del procedimiento “Políticas Institucionales para la valoración de actividades individuales”, código GR-EE-D003, con base en las Resoluciones emitidas por el SERCOP respecto al cálculo del presupuesto referencial a ser utilizado en los procedimientos de contratación pública. Una vez actualizado este procedimiento será difundido y dispuesta su aplicación obligatoria a todas las Gerencias de la empresa así como también se deberá realizar el seguimiento de su cumplimiento. (p. 22).*

## Recomendación 18

El Gerente General recordará a todos los Gerentes de la empresa y éstos a su vez a todos los funcionarios y trabajadores de sus áreas, que realizan la determinación de presupuestos referenciales de los diferentes procesos de contratación, la obligatoriedad que tienen de observar el procedimiento “Políticas Institucionales para la valoración de actividades individuales”, código GR-EE-D003, para la determinación de estos presupuestos.

## 2.2.2. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO CONTRACTUAL

De la evaluación del cumplimiento de los contratos SG-249-2011, SG-250-2011 y DCP-49-2012, se evidenció las siguientes observaciones:

### **2.2.2.1. En el Contrato Complementario No. 1 del contrato SG-249-2011, suscrito con la contratista SERTUPRENT, no se solicitó la garantía de fiel cumplimiento**

En el Contrato Complementario No. 1, suscrito el 4 de diciembre de 2012, del contrato SG-249-2011 entre la contratista Sertuprerent y la empresa por el valor de 49 560,00 USD, cuyo objeto fue la prestación de servicios adicionales de arrendamiento de dos vehículos, no se solicitó la garantía de fiel cumplimiento del contrato y en el expediente no hay ningún documento que indique el por qué el Administrador del Contrato, Supervisor Administrativo del Departamento de Transportes en funciones desde el 3 de enero del 2012 hasta la fecha de emisión de este informe, no exigió al contratista presentar la garantía de fiel cumplimiento.

El artículo 87 de la LOSNCP, referente a Normas comunes a los contratos complementarios, en el segundo párrafo dice: *“El contratista deberá rendir garantías adicionales de conformidad con esta Ley.”* (p. 35).

El artículo 119 del RGLOSNCP estipula que:

*Si un contrato que por disposición del artículo 74 inciso quinto de la Ley no se contempló inicialmente la entrega de la garantía de fiel cumplimiento (cuantías inferiores a multiplicar el coeficiente 0.000002 por el Presupuesto Inicial del Estado), pero cuyo valor se incrementare por la celebración de contratos complementarios, órdenes de trabajo y similares, deberá previa a la celebración del contrato complementario o de la orden de trabajo, obtener la garantía de fiel cumplimiento del contrato, considerando el monto total desde su celebración.* (p. 36).

Adicionalmente, según el Procedimiento para Administrar Contratos de Adquisición de Bienes, código GR\_CM\_P002, del 9 de diciembre del 2010, declarado en el Sistema de Gestión de la Calidad, numeral 7.5, respecto a las actividades generales que debe cumplir el Administrador en relación con las garantías estipula que: *“exige de los contratistas o proveedores la presentación de las diversas garantías que se hubieren estipulado en respaldo de los compromisos contraídos”.* (p. 8).

Lo indicado se debe al desconocimiento del Administrador del contrato con respecto a la obligación de requerir la garantía al proveedor y de Procuraduría de exigir la misma previa a la firma del contrato complementario, ocasionando que los contratos complementarios no hayan estado cubiertos con la garantía correspondiente.

#### **Opinión de los auditados:**

Mediante Oficios Nos. 2018.06.072.AI y 2018.06.066.AI del 19 de junio de 2018, se dieron a conocer los resultados provisionales al Administrador del Contrato Complementario No.1 del Contrato SG-249-2011 y al responsable del área legal, a fin de que presenten los justificativos y/o puntos de vista debidamente documentados

- El Oficinista de la Dirección de Servicios Generales y Transporte, en funciones desde el 1 de enero de 2008 hasta el 4 de diciembre de 2013, que actuó como Administrador inicial del mencionado contrato con Oficio s/n del 25 de junio de 2018, indicó lo siguiente:

*... considerando que ya han transcurrido varios años, excuso evocación haber suscrito algún documento, en el cual quien suscribe haya solicitado a la Máxima Autoridad en calidad de Administrador, un Contrato Ampliatorio, y de ser el caso, la Empresa Eléctrica Quito cuenta con el área de Procuraduría y la Unidad de Seguros, quienes debieron exigir en su momento las garantías suficientes, así como lo realizaron previo a la suscripción de los contratos suscritos.* (p. 1).

Lo manifestado por el Administrador del contrato no modifica esta observación, toda vez que es responsabilidad del Administrador exigir a los contratistas o proveedores la presentación de las garantías que respalden los compromisos contraídos.

- El Procurador en funciones desde el 1 de junio de 2011 hasta el 15 de noviembre de 2013, no aportó con puntos de vista ni justificativos de esta observación, en su comunicación s/n del 4 de julio de 2018

## **Conclusión**

El Supervisor Administrativo del Departamento de Transportes en funciones desde el 3 de enero del 2012 hasta la fecha de emisión de este informe, que actuó como Administrador del contrato SG-249-2011, no solicitó la garantía de fiel cumplimiento del Contrato Complementario No. 1 suscrito con la firma SERTUPRERENT, incumpliendo el artículo 87 de la LOSNCP y el artículo 119 del RGLOSNCP, poniendo en riesgo a la empresa por la posible pérdida de recursos en caso de incumplimiento del contratista.

## **Recomendación**

Aplica la Recomendación 14 de este informe, que textualmente dice:

*El Gerente General dispondrá todos los Gerentes de área y estos a su vez a los Administradores de Contratos, la obligación que tienen de solicitar todas las garantías, que se requieran de acuerdo con lo que establece la LOSNCP y su Reglamento para los contratos originales y complementarios, a fin de mitigar el riesgo de posibles pérdidas de recursos por incumplimientos contractuales. (p. 104).*

### **2.2.2.2. Se suscribieron Convenios de Pago con las contratistas SERTUPRERENT Y EXPRESS RENT A CAR.**

El Supervisor Administrativo del Departamento de Transportes, en funciones desde el 3 de enero de 2012 hasta la fecha de emisión de este informe, que actuó como Administrador de los contratos SG-249-2011, SG-250-2011 y complementario No. 1 firmados con Sertuprerent, mediante memorando DTT-ST-No. 1403069 de 17 de marzo de 2014 le informó al Jefe Dpto. de Talleres y Transportes, en funciones desde el 16 de julio de 2009 hasta la fecha de emisión de este informe, que mediante los contratos SG-249-2011 y SG-250-2011, se contrató el servicio de arrendamiento de vehículos para varias áreas de la empresa, y para Operación y Mantenimiento Rural. Los plazos de estos contratos finalizaron el 21 de diciembre de 2013. El servicio indicado se prolongó por el período que va desde el 22 de diciembre de 2013 hasta el 28 de febrero de 2014, por lo que solicitó continuar el trámite para el pago del servicio.

El Jefe del Departamento de Talleres y Transportes en funciones desde el 16 de julio de 2009 hasta la fecha de emisión de este informe, con memorando DSGT/DTT 1404028 del 3 de abril de 2014, dirigido al Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015; le informó y solicitó continuar el trámite para el pago del servicio, informando que decidieron con el Administrador de Contrato, seguir utilizando el servicio de arrendamiento de vehículos con choferes, para evitar la paralización de los grupos de trabajo encargados de la fiscalización, instalación, revisiones, lecturas, telemedición, mantenimiento de medidores de clientes especiales, y de operación y mantenimiento de redes de distribución en el sector rural. El Supervisor Administrativo del Departamento de Talleres y Transportes en funciones desde el 3 de enero del 2012 hasta la fecha de emisión de este informe, actuó como administrador de este contrato.

De igual forma que lo expresado en los dos párrafos anteriores, el Supervisor Administrativo del Departamento de Talleres y Transportes en funciones desde el 3 de enero del 2012 hasta la fecha de emisión de este informe, que actuó como Administrador del Contrato DCP-49-2012 suscrito con la contratista Express Rent a Car, mediante memorando DTT-ST-No. 1403066 del 17 de marzo de 2014, dirigido al Jefe Departamento de Talleres y Transportes, en funciones desde el 16 de julio de 2009 hasta la fecha de emisión de este informe; le informó que con el contrato antes indicado, se pactó el servicio de arrendamiento de 14 vehículos Jeep Vitara STD, para el Departamento de Instalaciones, el plazo de este contrato finalizó el 8 de febrero de 2014. El citado servicio se prolongó por el período comprendido entre el 10 de febrero y el 28 de febrero de 2014, por lo que solicitó continuar el trámite para la cancelación del servicio.

El Jefe del Departamento de Talleres y Transportes en funciones desde el 16 de julio de 2009 hasta la fecha de emisión de este informe, con memorando DSGT/DTT 1404027 del 3 de abril de 2014, dirigido al Gerente Administrativo Financiero, le informó y solicitó continuar el trámite para el pago del servicio, informando que decidieron con el Administrador del Contrato, seguir utilizando el servicio de arrendamiento de 14 vehículos Jeep Vitara STD con choferes, para evitar la paralización de los grupos de trabajo encargados de la instalación de medidores y acometidas.

El Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, acogió los comentarios expuestos en los memorandos indicados en los párrafos precedentes, tanto del Administrador de los Contratos, como del Jefe del Departamento de Talleres y Transportes y mediante memorando Nro. EEQ-GAF-2014-0319-ME del 9 de abril de 2014, dirigido al Gerente General Subrogante a esa fecha, en la parte pertinente textualmente le solicitó: *"...Por lo expuesto solicito a usted autorizar la suscripción de los Convenios de Pago a favor de SERTUPRENT Y EXPRESS RENT A CAR por los montos de 127 521,00 USD y 10 290,00 USD, sin IVA, respectivamente."* (p. 1).

El 11 de abril de 2014, se firmaron los Convenios de Pago SG-133-2014 con Sertupreent y SG-134-2014 con Express Rent a Car.

El Convenio de Pago no está previsto en ninguna parte de la LOSNCP y su Reglamento, ya que no es un procedimiento contractual, sino constituye exclusivamente un mecanismo de pago y por ello está contenido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Según opinión del Gerente Administrativo Financiero en memorando Nro. EEQ-GAF-2014-0319-ME, del 9 de abril de 2014, entre las causas que originaron la suscripción de convenios de pago para la cancelación de los servicios recibidos, indicó que el nuevo proceso de contratación estaba en la fase de revisión, debido a que las variables que regulan el servicio de transporte se han modificado, y se estaba realizando el estudio para determinar el tiempo de utilización diario y la cantidad de vehículos que cubrirían las necesidades requeridas. El proceso al que hace referencia es el LICBS-EEQ-GAF02-2014 el cuál se inició el 26 de junio de 2014 con la generación de la Solicitud de Servicio No. 323; sin embargo el pedido de asignación presupuestaria fue realizado el 6 de septiembre de 2013 por el Jefe del Departamento de Talleres y Transportes mediante Memorando DSGT/DTT 1309157, en base al pedido del Administrador del contrato (Supervisor de Transportes) en memorando DTT/SST No. 1309249 del 5 de septiembre de 2013, y la conformación de la Comisión Técnica fue realizada el 31 de octubre de 2013 mediante Memorando No. GAF 101154, y los contratos con los que se estaba recibiendo este servicio concluyeron el 21 de diciembre de 2013; es decir la contratación de este servicio fue retomada por el Gerente Administrativo Financiero a los 9 meses del requerimiento realizado por el Jefe del Departamento de Talleres y Transportes y a los 6 meses de que concluyeron los contratos anteriores.

En este lapso de tiempo, del 22 de diciembre de 2013 al 28 de febrero de 2014, se recibieron los servicios mediante convenios de pago, ya que los contratos anteriores concluyeron el 21 de

diciembre de 2013.

El Jefe del Departamento de Talleres y Transportes en funciones desde el 16 de julio de 2009 hasta la fecha de emisión de este informe, mediante Memorando No. EEQ-DTT-R-2014-0142-ME del 23 de abril de 2014, solicitó al Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, que le informe sobre la demora en los procesos que se habían iniciado el año anterior y que le indique si la Comisión Técnica conformada es la misma para los tres procesos debido a la falta de respuesta por parte de los entes administrativos.

El que el Gerente Administrativo Financiero, en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, no haya dispuesto el inicio de los nuevos procesos de contratación del servicio de arrendamiento de vehículos en forma oportuna, sino a los 6 meses de concluidos los contratos, dio lugar al pago de los servicios recibidos mediante la suscripción de convenios de pago.

**Opinión de los Auditados:**

Mediante Oficios Nos. 2018.06.073.AI, 2018.06.064.AI, 2018.06.068.AI del 19 de junio de 2018, 2018.06.090.AI del 27 de junio de 2018 y 2018.09.114.AI del 26 de septiembre de 2018, se dieron a conocer los resultados provisionales al Gerente Administrativo Financiero, Administrador del contrato, Director de Servicios Generales y Transportes y Gerente General que actuaron en el período correspondiente al alcance de este examen especial, a fin de que presenten los justificativos y/o puntos de vista debidamente documentados.

- El Supervisor Administrativo del Departamento de Talleres y Transportes en funciones desde el 3 de enero del 2012 hasta la fecha de emisión de este informe, que actuó como Administrador de los contratos SG-249-2011 y SG-250-2011, con Oficio s/n del 9 de julio de 2018, indicó lo siguiente:

*... me permito indicar que mediante Memorandos DTT/ST No. 1309249 del 5 de septiembre de 2013, se informó a la Jefatura de Departamento de Talleres y Transportes el estado de los contratos que se administraba y se indicó el valor que se necesitaría cubrir hasta que se contrate el nuevo servicio; todas las acciones que se llevaron a cabo respecto a los nuevos procesos de contratación están descritas en los memorandos DSGT/DTT 1309157 del 6 de septiembre de 2013, DSGTDTT 1311253 del 6 de noviembre de 2013, GAF 101154 del 31 de octubre de 2013 y en el Memorando Nro. EEQ-DTTR-2014-0142-ME del 23 de abril de 2014 cuya copia adjunto, como podrá apreciarse en los mencionados documentos se indica las acciones para iniciar con los nuevos procesos de arrendamiento. (p. 1).*

Lo manifestado por el Administrador del contrato, modifica esta observación en el sentido de que tanto el Administrador del contrato como el Jefe del Departamento de Talleres y Transportes, realizaron la gestión en forma oportuna para la contratación de los procesos de contratación de este servicio, pero el trámite se quedó pendiente por parte del Gerente Administrativo Financiero a esa fecha.

- El Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, con Oficio s/n del 1 de octubre de 2018, envió su respuesta sin ninguna aclaración, justificativo o documento de descargo respecto a este comentario de auditoría, por lo que no se modifica el mismo; sin embargo en el mencionado oficio, indicó lo siguiente:

*En referencia al oficio 2018.06.073.AI., sobre comunicación de Resultados provisionales, del Examen Especial al proceso precontractual, contractual, y de pago...*

*Al respecto debo manifestar a usted que el Art.22 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece:*

*“Art.22.- Comunicación de resultados.- En el transcurso de una auditoría o examen especial, los auditores gubernamentales mantendrán constante comunicación con los servidores, ex servidores y demás personas vinculadas con la acción de control, dándoles oportunidad de presentar pruebas documentadas, así como información escrita relacionada con los asuntos sometidos a examen. Los resultados provisionales de cada parte del examen se darán a conocer tan pronto como se concreten, con la siguiente finalidad:*

- a. Ofrecer la oportunidad para que se presenten justificativos debidamente fundamentados.*
- b. Hacer posible que los auditores gubernamentales dispongan durante el desarrollo del trabajo de campo, de toda la documentación y evidencia relacionadas con el examen;*
- c. Posibilitar que se presente información o evidencia adicional, en los términos y plazos establecidos en este reglamento; y*
- d. Facilitar la implantación de las recomendaciones que, de conformidad con el artículo 92 de la ley, deben ser aplicadas de manera inmediata y con carácter obligatorio por parte del titular y funcionarios responsables.”*

*En consecuencia, el oficio suscrito por usted al cual doy contestación, incumple totalmente con el indicado artículo. (p. 1).*

Respecto a lo manifestado por el Gerente Administrativo Financiero, cabe aclarar que Auditoría Interna no incumplió con el señalado en el artículo mencionado, toda vez que ha mantenido la comunicación necesaria tanto al inicio del examen especial a través de la Notificación de inicio del examen, así como de los diferentes requerimientos de información y de la comunicación de resultados provisionales una vez que éstos se concretaron, por lo tanto no se incumplió con el indicado artículo.

## **Conclusión**

De la evaluación se colige que se adoptó este mecanismo de pago (Convenios de Pago), para cancelar el servicio recibido de los contratistas Sertuprent y Express Rent a Car, sin que sea un procedimiento precontractual y por lo tanto no forma parte del Sistema Nacional de Contratación Pública, debido a que el Gerente Administrativo Financiero en funciones desde el 6 de julio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2015, no dispuso a tiempo el inicio de los nuevos procesos de contratación, los cuales se iniciaron en forma posterior a la fecha en que concluyeron los contratos con los que se recibía este servicio.

## **Recomendación**

Aplica la Recomendación 16 de este informe, que textualmente dice:

*El Gerente General recordará a todos los Gerentes de área y éstos a los funcionarios de las áreas requirentes de los bienes y servicios, la obligación que tienen de realizar procesos de contratación pública con la debida anticipación, y a los Administradores de Contratos comunicar oportunamente a los funcionarios responsables de realizar los procesos, sobre el vencimiento del plazo de los contratos, a fin de evitar la utilización de convenios de pago para cancelar los bienes y servicios recibidos. (p. 113)*

### **2.2.3. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN Y EVIDENCIA CONTABLE**

De la evaluación de las “Órdenes de Transferencia a Proveedores” y de la evidencia contable de los pagos realizados a los contratistas Sertuprent y Express Rent a Car, por los servicios de arrendamiento de vehículos con choferes, se determinó que estos desembolsos se realizaron observando lo que estipulan los contratos y convenios de pago suscritos. Los pagos se efectuaron a través del “Sistema de Pagos Interbancarios”, luego de realizar las retenciones de acuerdo a lo que determina el SRI.

### **2.3 ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN DEL SERVICIO DE TAXIS**

#### **Antecedentes:**

En el período analizado se realizaron 2 procesos de contratación de servicio de taxis: COTOBS-EEQ-GAF04-2012 y COTOBS-EEQ-GAF02-2013, el primero fue declarado desierto y el segundo fue adjudicado a FEDOTAXIS por un valor de 80 000,00 USD mediante el contrato DCP-144-2013.

Adicionalmente, se realizaron el contrato complementario No.1 y el convenio de pago SG-408-2014 para prestación del servicio de taxis, por un valor de 16 000,00 USD y 12 473,18 USD respectivamente.

Del análisis al proceso precontractual, contractual y de ejecución de estos procesos, se determinaron las siguientes observaciones:

#### **2.3.1. Los análisis y estudios de la necesidad de la contratación del servicio de taxis para el personal de la EEQ no se encontraban debidamente sustentados.**

Para la contratación del servicio de taxis, mediante proceso No. COTOBS-EEQ-GAF02-2013, no se encontraron los análisis y estudios que respaldan la necesidad de esta contratación, así como tampoco constan las tarifas fuera del perímetro urbano definidas para este servicio, como se indica en los antecedentes del proceso. Únicamente se logró ubicar el pedido original del servicio realizado en el concurso anterior COTOBS-EEQ-GAF04-2012, el cual era para cubrir el requerimiento de vehículos del “pool” y transporte de personal en turnos que no tenga contratación vigente.

La LOSNCP en el art. 23 referente a necesidad de la contratación y estudios previos estipula que:

*Antes de iniciar un procedimiento precontractual 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 vinculados al Plan Anual de Contratación de la entidad. (p. 12).*

Así también, en el RGLOSNCPC en el art. 69 con respecto a la necesidad de la contratación y estudios previos estipula que: “De acuerdo a la naturaleza de la contratación, será necesario disponer de todos los documentos técnicos que justifiquen dicha contratación...” (p. 20).

Esto se debe a que el Jefe del Departamento de Servicios Generales En., en funciones desde el 25 de junio de 2012 hasta el 28 de febrero de 2014, no mantuvo un archivo adecuado en el cual se tenga la documentación completa de los antecedentes de la contratación, respecto a la

necesidad y a los estudios o análisis realizados y las tarifas del servicio de taxis para fuera del perímetro urbano.

Al no tener los sustentos adecuados de la necesidad y de los estudios del servicio, no se puede determinar si existió la necesidad y si las tarifas fuera del perímetro urbano se encuentran calculadas correctamente de acuerdo a la distancias de los destinos.

### **Opinión de los auditados:**

Mediante Oficio No. 2018.06.064.AI del 19 de junio de 2018 se dieron a conocer los resultados provisionales al Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 1 de julio de 2011 hasta el 30 de abril de 2013, a fin de que presente los justificativos y/o puntos de vista debidamente documentados, quien mediante Oficio s/n del 1 de julio de 2018, respecto a este tema indicó lo siguiente: *“La documentación en los Archivos de la Dirección y áreas dependientes identificarán las acciones y decisiones que son de mi responsabilidad”*. (p. 1).

Lo manifestado por el mencionado funcionario no aporta justificativos ni documentos de la observación de auditoría por lo que no se modifica el comentario.

### **Conclusión**

El Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc., en funciones desde el 25 de junio de 2012 hasta el 28 de febrero de 2014, como responsable del área requirente de la contratación del servicio de taxis, no contó con los análisis y estudios para la contratación de este servicio ni con los sustentos suficientes, así como tampoco incluyó en los pliegos de contratación, el detalle de las tarifas establecidas para este servicio fuera del perímetro del área urbana, incumpliendo el art. 23 de la LOSNCP.

### **Recomendación 19**

El Gerente General dispondrá al Gerente Administrativo Financiero y al Director de Servicios Generales y Transporte, que en caso de requerir la contratación de servicios de taxis, realicen los estudios actualizados necesarios para la contratación de este servicio, así como también dispondrá que se mantenga un archivo de los antecedentes de los procesos de contratación bajo la responsabilidad y custodia de algún funcionario del área.

### **Funcionarios Responsables**

Gerente Administrativo Financiero, Director de Servicios Generales y Transporte

### **Fecha tope de cumplimiento**

31 de octubre de 2019

### **2.3.2. Demora en la suscripción del contrato DCP-144-2013 luego de la emisión de la Resolución de Adjudicación.**

Después de que los miembros de la Comisión Técnica evaluaron la oferta del proceso COTBS-EEQ-GAF02-2013, para contratar el servicio de taxis para la EEQ durante el período 2013 - 2014, enviaron al Gerente General el Informe sobre el proceso, mediante oficio DCP 03-111 del 15 de marzo de 2013, recomendándole que se adjudique a la Federación Nacional de Operadoras de Transporte (FEDOTAXI), ya que cumplía con las necesidades que el área solicitó dentro de los pliegos.

Con fecha 20 de marzo de 2013, el Gerente General en funciones desde el 8 de marzo de 2010 hasta el 21 de octubre de 2014, emitió la Resolución de Adjudicación a FEDOTAXIS y la celebración de la firma del contrato DCP-144-2013 se realizó el 16 de mayo de 2013, es decir a los 58 días de su adjudicación, lo cual se encuentra fuera del tiempo que la ley estipula para la suscripción de contratos.

En el RGLOSNCNP respecto a la forma y suscripción del contrato, en el artículo 113, establece lo siguiente:

*...Adjudicado el contrato, el adjudicatario o su representante debidamente autorizado, deberá suscribir el contrato dentro del término previsto en los pliegos o en la Ley, para lo cual la entidad contratante le notificará señalando la fecha para hacerlo, que no podrá exceder de quince (15) días término siguientes a la fecha de adjudicación, excepción hecha para el caso de que el adjudicatario sea un consorcio o asociación, en cuyo caso tendrá quince días adicionales para la formalización de dicha asociación... (p. 35).*

Esto se debe a que luego de la Resolución de Adjudicación, el Procurador en funciones desde el 1 de junio de 2011 hasta el 15 de noviembre de 2013, se tardó en realizar el contrato debido a que tuvo que efectuar algunas correcciones para la emisión del contrato definitivo.

No firmar a tiempo el contrato como la ley establece, ocasionó que la EEQ tenga que continuar celebrando Convenios de Pago, lo cual ya se hacía desde el mes de marzo de 2013 debido a que no se podía suspender este servicio para los trabajadores de la EEQ y en el año 2012 se declaró un proceso desierto por falta de oferentes.

### **Opinión de los auditados:**

Mediante Oficio No. 2018.06.066.AI del 19 de junio de 2018 se dieron a conocer los resultados provisionales al Procurador en funciones desde el 1 de junio de 2011 hasta el 15 de noviembre de 2013, a fin de que presente los justificativos y/o puntos de vista debidamente documentados, quien mediante Oficio s/n del 4 de julio de 2018, no aportó ningún comentario ni documentación respecto a este tema.

### **Conclusión**

El Procurador en funciones desde el 1 de junio de 2011 hasta el 15 de noviembre de 2013, se tardó aproximadamente 58 días en elaborar el contrato previo a la suscripción con FEDOTAXI debido a que se encontraban efectuando correcciones en el mismo, esto ocasionó que la EEQ se vea obligada a seguir firmando convenios de pago como ya lo venía realizando hasta que se adjudique el servicio a algún oferente mediante concurso público, incumpliendo el artículo 113 del RGLOSNCNP, respecto al tiempo previsto para la suscripción de los contratos.

### **Recomendación 20**

El Gerente General dispondrá al Procurador que lleven un control del tiempo que toma la elaboración de los contratos y tomará las medidas correspondientes para cumplir con los plazos establecidos en la ley.

### **Funcionarios Responsables**

Gerente General, Procurador

## Fecha Tope de Cumplimiento

31 de octubre de 2019

### **2.3.3. Se continuaron renovando las garantías a pesar de que el contrato ya finalizó y no se realizó el Acta de Entrega Recepción Definitiva.**

Se renovó la garantía de fiel cumplimiento del contrato DCP-144-2013 que fue suscrito con FEDOTAXIS a pesar de ya estar liquidado el contrato. La ejecución del contrato terminó el 16 de mayo de 2014 y su contrato complementario el 16 de agosto de 2014, sin embargo se siguió renovando la garantía, por aproximadamente 1 año más, después de haber terminado la relación contractual, esto es desde el 16 de agosto de 2014 hasta el 5 de agosto de 2015. La última renovación de la garantía fue solicitada a la compañía de seguros el 29 de julio de 2015, la cual ya no fue atendida.

Según memorando No. EEQ-SSEG-2015-0834-ME del 21 de septiembre de 2015, la Unidad de Seguros solicitó un informe sobre este contrato a la Oficinista del área de Servicios Generales, pero no tuvieron respuesta.

En el artículo 77 de la LOSNCP, respecto a la devolución de las garantías, estipula lo siguiente:

*En los contratos de ejecución de obras, la garantía de fiel cumplimiento se devolverá al momento de la entrega recepción definitiva, real o presunta. En los demás contratos, las garantías se devolverán a la firma del acta recepción única o a lo estipulado en el contrato. (p. 35).*

Dentro del RGLOSNCP también se menciona en el artículo 118 acerca de la devolución de garantías que:

*Las garantías serán devueltas cuando se han cumplido todas las obligaciones que avalan.  
La garantía de fiel cumplimiento del contrato se devolverá cuando se haya suscrito el acta de entrega recepción definitiva o única. (p. 35).*

Adicionalmente, según el Procedimiento para Administrar Contratos de Adquisición de Bienes, código GR\_CM\_P002, del 9 de diciembre del 2010, declarado en el Sistema de Gestión de la Calidad, respecto a garantías se estipula que el Administrador debe hacer lo siguiente:

*En caso de existir garantías de cumplimiento de contrato y/o de anticipo, remitirá a la Unidad de Seguros y Garantías, el original del Acta de Entrega Recepción Definitiva del Contrato, para la devolución de las garantías correspondientes. Durante todo el proceso registra, tramita, archiva y custodia bajo índice toda la documentación recibida y emitida relacionada con los contratos. (p. 10).*

El que se haya seguido renovando la garantía a pesar de estar liquidado el contrato, se debió a que el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 25 de junio de 2012 hasta el 28 de febrero de 2014, que actuó como Administrador del contrato; no elaboró y por ende no remitió el Acta de Entrega Recepción Definitiva del contrato a la Unidad de Seguros, documento que les permite saber la fecha hasta la que deben mantener vigente la garantía lo cual evidencia el incumplimiento de los procedimientos para el manejo de garantías y actas de recepción y la falta de control por parte del Administrador del contrato.

### **Opinión de los auditados:**

Con Oficio No. 2018.06.084.AI del 25 de junio de 2018 se dieron a conocer los resultados provisionales al Jefe de la Unidad de Seguros, a fin de que presente los justificativos y/o puntos de vista debidamente documentados, quien con Memorando Quipux Nro. EEQ-SSEG-2018-1013-ME del 3 de julio de 2018, respecto a este tema, indicó lo siguiente:

*En relación al contrato DCP 144-2013 suscrito con FEDOTAXIS y de acuerdo a la documentación adjunta, la Unidad de Seguros mantuvo informado al administrador del contrato y al área usuaria para que remita el Acta de Recepción Definitiva, requerimiento que finalmente fue atendido y mediante memorando EEQ-SSEG-2016-1425-ME de fecha 26-09-2016 se solicitó la devolución de esta garantía al Departamento de Tesorería. (p. 2).*

Lo manifestado por el Jefe de la Unidad de Seguros y Garantías en funciones desde el 1 de enero de 2011 hasta el 29 de diciembre de 2018 no modifica la observación de auditoría y más bien amplía el comentario en el sentido de que el Acta de Recepción Definitiva fue atendida en forma posterior y la devolución de la garantía se solicitó el 26 de septiembre de 2016, después de aproximadamente 2 años de la finalización del contrato principal y del contrato complementario que se produjo el 16 de agosto de 2014, lo cual evidencia que el procedimiento de renovación de las garantías no fue eficaz.

### **Conclusión:**

La garantía de fiel cumplimiento del contrato DCP-144-2013, se continuó renovando por 1 año más, aun cuando ya fue liquidado debido a que el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 25 de junio de 2012 hasta el 28 de febrero de 2014, que actuó como Administrador del contrato, no elaboró el Acta de Entrega Recepción Definitiva del contrato, incumpliendo los artículos 77 de la LOSNCP y 118 del RGLOSNCP y los procedimientos para el manejo de garantías y actas de recepción definitiva por parte del Administrador del Contrato.

### **Recomendaciones**

Aplica las Recomendaciones 11 y 12 que textualmente se citan a continuación:

- *El Gerente General dispondrá a todos los Gerentes de Área y éstos a su vez a todo el personal que cumple las funciones de Administrador que observen estrictamente el procedimiento para administrar contratos, en este caso específicamente que procedan a realizar las Actas de Entrega Recepción de los servicios recibidos, una vez que se haya liquidado el contrato. (p. 74).*
- *El Gerente General dispondrá al Gerente Administrativo Financiero, al Director de Contratación Pública y al Jefe del Centro de Capacitación, que en coordinación con Procuraduría realicen eventos de capacitación y actualización de la normativa relacionada con la Administración de Contratos y recalcará la importancia y responsabilidad de dicha función. (p. 74).*

#### **2.3.4. El proceso COTBS-EEQ-GAF04-2012 se declaró desierto por no haber oferentes debido a la utilización de un Clasificador Central de Productos (CPC) equivocado.**

Para convocar al proceso de contratación del servicio de taxis, dentro de los pliegos se establece un Clasificador Central de Productos, el cual describe la clase de servicio que la empresa requiere, en este caso, en la primera contratación, proceso COTBS-EEQ-DA002-

2011, el área usuaria con la asesoría del Departamento de Programación de Existencias y de la Dirección de Contratación Pública seleccionó y posteriormente utilizó el código CPC N°643210012, el cual tiene como descripción “*Servicios de taxi motorizado, incluidos los recorridos urbanos, suburbanos e interurbanos. Estos servicios se prestan generalmente según la distancia que se recorra, por una duración limitada de tiempo*”; dicha descripción se asociaba al servicio que la empresa requería en ese momento y para este proceso sí se presentó un oferente, mismo que fue adjudicado. Una vez culminado el contrato de este proceso, se convocó al proceso COTBS-EEQ-GAF04-2012, pero esta vez utilizaron otro código CPC N°643120014, cuya descripción es: “*Servicios de transporte de pasajeros por itinerarios y con horarios predeterminados para un segmento específico de usuarios, por ejemplo escuelas, colegios o empresas*”, con el cual no se presentaron oferentes y el proceso se declaró desierto. Por último para realizar el proceso de contratación COTBS-EEQ-GAF02-2013, el área usuaria publicó los pliegos con el mismo CPC de la primera vez, es decir con el N° 643210012, en el cual se presentó un oferente y luego de realizarse todo el proceso fue adjudicado el servicio para un año, a FEDOTAXIS.

El código CPC es una herramienta de homogenización tendiente a comparar bajo criterios similares un producto o servicio determinado, el cual es requerido por el SERCOP para realizar los procesos de contratación a través del Portal de Compras Públicas, desde el ingreso del PAC al mismo; tal como lo estipula el artículo 1 de la Resolución SERCOP No. RE-2014-00021, de 17 de noviembre de 2014, que trata sobre la NORMA PARA LA SELECCIÓN DEL CLASIFICADOR CENTRAL DE PRODUCTOS, CPC, EN EL PLAN ANUAL DE CONTRATACIÓN – PAC:

*Art. 1.- PAC a nueve dígitos.- Las entidades contratantes sujetas a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública para la elaboración y publicación del Plan Anual de Contratación en el portal institucional del SERCOP, elegirán un código CPC a nueve (9) dígitos para los bienes, obras o servicios incluidos los de consultoría que programan contratar en el ejercicio fiscal correspondiente. (p. 2).*

Adicionalmente, el artículo 8 de la Resolución INCOP No. 52-2011 emitida el 11 de octubre de 2011 y que estuvo vigente hasta el 16 de septiembre de 2014, señalaba que:

*...un proveedor podrá habilitarse en más de una categoría correspondiente a los códigos del Clasificador Central de Productos, que para el efecto se encuentra publicado en el portal [www.compraspublicas.gob.ec](http://www.compraspublicas.gob.ec), siempre que tales categorías guarden relación con las actividades económicas que consten en el registro único de contribuyentes y que la habilitación no esté supeditada al cumplimiento de otros requisitos establecidos en la Constitución y las leyes vigentes. (p. 6).*

La causa por la cual los titulares del área requirente que participaron en este proceso, seleccionaron diferentes códigos CPC para el mismo servicio, con la asesoría del Departamento de Programación y Control de Existencias y la Dirección de Contratación Pública, fue la falta de un criterio unificado y de un análisis pormenorizado para la selección de este código, lo que ocasionó que no se presentaran oferentes en el segundo proceso, por lo que se declaró desierto, a su vez y teniendo en cuenta que la EEQ no podía prescindir del servicio, tuvo que firmar contratos complementarios y convenios de pago por un tiempo significativo, hasta poder definir un nuevo proceso de contratación y adjudicar el servicio al oferente que cumpliera con los requisitos que requería la EEQ.

### **Opinión de los auditados:**

Mediante Oficio No. 2018.06.064.AI del 19 de junio de 2018, 2018.06.080.AI y 2018.06.087.AI del 25 de junio de 2018, se dieron a conocer los resultados provisionales a los funcionarios del

área requirente y miembros de la Comisión Técnica, a fin de que presenten los justificativos y/o puntos de vista debidamente documentados.

- El Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 1 de julio de 2011 hasta el 30 de abril de 2013, que actuó en estos procesos, con Oficio s/n del 1 de julio de 2018, respecto a este tema, indicó lo siguiente:

*La Comisión Técnica que evalúa los procesos de adquisiciones de bienes y servicios estaba formada por delegados responsables de las áreas Legal, Financiera y Técnica. El Gerente Administrativo y Financiero preside y toma la decisión final del proceso en consideración.*

*Las áreas Legal y Financiera examinan el cumplimiento de leyes, acuerdos y garantías. El área Técnica examina los aspectos técnicos. La documentación examinada en el área técnica es de aquellos procesos que han cumplido con las exigencias legal y financiera. (p. 1).*

- El Director de Contratación Pública, en funciones desde el 11 de agosto de 2011 hasta la fecha de emisión de este informe, con Oficio DCP-08-122 del 2 de agosto de 2018, respecto a este tema, indicó lo siguiente:

*Efectivamente la utilización errada del CPC generó la falta de oferentes, declarándose desierto el proceso, lo cual fue corregido al publicar el siguiente proceso que no se lo realizó inmediatamente por la culminación del año 2012 e inicios del año 2013; no obstante, el servicio requerido no se vio afectado por la vigencia e inicios de un nuevo contrato como se puede verificar en el cuadro descrito. Cabe señalar que el usuario, conocedor de los términos de referencia de los servicios requeridos determina en la etapa preparatoria el código CPC a ser utilizado y en reunión de revisión de los pliegos en la Dirección de Contratación Pública se elabora el pliego confirmando con el usuario los términos para el pliego. (p. 3).*

Lo manifestado por el Director de Contratación Pública ratifica la observación de Auditoría Interna.

## **Conclusión**

Los titulares del área requirente para la contratación de servicio de taxis mediante los procesos de contratación No. COTBS-EEQ-GAF04-2012 y COTBS-EEQ-GAF02-2013, con la asesoría del Departamento de Programación y Control de Existencias y de la Dirección de Contratación Pública, seleccionaron y utilizaron diferentes códigos CPC para la contratación de un mismo servicio en los dos procesos de contratación indicados, debido a la falta de un criterio unificado y de un análisis pormenorizado de los códigos CPC, ocasionando que se haya tenido que declarar desierto el proceso COTBS-EEQ-DA004-2012. Los titulares del área requirente fueron: el Director de Servicios Generales y Transporte en funciones desde el 1 de julio de 2011 hasta el 30 de abril de 2013 y el Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc. en funciones desde el 25 de junio de 2012 hasta el 28 de febrero de 2014.

## **Recomendación**

Aplica la Recomendación 4, que textualmente dice:

*El Gerente General dispondrá al Gerente Administrativo Financiero que en coordinación con el Director de Contratación Pública y la Directora de Administración de Activos y Bienes, definan los criterios para la selección de los códigos CPC en base a un análisis pormenorizado y los difunda a las áreas requirentes, y que se cree un Formulario de*

*Certificación para la Selección de CPC en el que se deje evidenciado el asesoramiento que reciben los responsables del área requirente por parte de la Dirección de Contratación Pública y Dirección de Administración de Activos y Bienes; así también debe documentarse en un acta, la revisión que realiza la Comisión Técnica de cada proceso en relación con el código CPC incluido en los pliegos, lo que permitirá no sólo una mayor participación de oferentes, sino también que se concreten los concursos y no sean declarados desiertos por falta de oferentes, por este motivo. (p. 27).*

## CAPÍTULO III

### EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

#### **3.1. AMBIENTE DE CONTROL**

##### **3.1.1. La estructura orgánica del área de Servicios Generales y Transportes no se encuentra actualizada.**

El Directorio de la EEQ mediante Resolución No. 2011-004-D en sesión del 14 de abril de 2011, aprobó la nueva estructura organizacional de la empresa, la cual se encuentra vigente; sin embargo, esta reestructura se realizó solamente a nivel de Gerencias y Direcciones, quedando pendiente dicha reestructura a niveles medios e inferiores, es decir para éstos últimos, se mantiene la estructura orgánica anterior del año 2007, es así que la estructura del área de Servicios Generales y Transportes, a nivel de mandos medios e inferiores no se encuentra actualizada.

La reestructura de ésta área según información proporcionada por la Dirección de Desarrollo Organizacional, mediante correo electrónico del 7 de octubre de 2015, fue planteada por el Gerente Administrativo Financiero a esa fecha dentro de la reestructura de la Gerencia Administrativa Financiera, pero aún no ha sido concluida. En este planteamiento consta la creación de dos departamentos y éstos a su vez con dos secciones cada una y una unidad de negocios, lo cual ayudaría a realizar una mejor gestión.

Actualmente, según correo electrónico del 15 de noviembre de 2018, la Dirección de Desarrollo Organizacional nos informó que:

*A la propuesta enviada por la GAF, se realizó una revisión integral, incluyendo observaciones... En el mencionado documento, respecto a la propuesta de estructura de la Dirección de Servicios Talleres y Transporte, la organización está conformada de la siguiente manera:...*

*b. Departamento de gestión de servicios generales; conformada por los siguientes equipos de trabajo:*

*b.1. Análisis y control*

*b.2. Técnico y supervisión. (p.1)*

Respecto a las causas por no haber concluido la reestructura indica que:

*Desde el año 2011, en la EEQ se tomó como referencia metodológica, la Norma Técnica 046 para el diseño y reformas de estructuras organizacionales. Esta norma que fue emitida en el 2006 por la ex Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público –SENRES, no ha sido actualizada. Sin embargo se asumieron sus planteamientos, empezando por el nombre dado al documento que formaliza la estructura organizacional: “Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos. EOGOP” ...*

*En 2017 se decide mejorar el contenido del documento EOGOP que se desarrolla en la EEQ...*

*En julio de 2018, la DDO preparó el “Acta de Constitución” para ejecución del proyecto para completar el EOGOP de la EEQ y se remitió al Señor Gerente General...*

*...En septiembre se recibe un borrador final de un documento con el nombre “Estatuto de Gestión Organizacional por procesos” por parte del Ing. Diego Hidalgo, que fue revisado y analizado existiendo múltiples observaciones a su contenido, concluyendo*

*que el producto presentado no cumple con la normativa, estructura ni requerimientos básicos para ser considerado por las máximas autoridades.*

*Se actualizará el cronograma elaborado por DDO y se continuará el trabajo con los delegados de cada área a fin de completar el documento EOGOP de la EEQ. (p. 2).*

En las Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado, específicamente en la norma 200-04 denominada Estructura Organizativa estipula lo siguiente: *“La máxima autoridad debe crear una estructura organizativa que atienda el cumplimiento de su misión y apoye efectivamente el logro de los objetivos organizacionales, la realización de los procesos, las labores y la aplicación de los controles pertinentes.”* (p. 4).

La falta de actualización de la estructura orgánica del área no permitió contar con los recursos humanos y financieros necesarios e impidió que el área de Transportes y Servicios Generales cuente con una nueva estructura orgánica acorde a las circunstancias actuales, presentando una disfuncionalidad entre las Gerencias, Direcciones y niveles operativos y a su vez ocasionó que la gestión del área en el tema de transportes haya tenido dificultades y demoras en la contratación de los servicios.

## **Conclusión**

La estructura orgánica de la Dirección de Servicios Generales y Transportes no se encuentra actualizada, y no cuenta con los recursos humanos necesarios para cumplir su gestión debido a que la Directora de Desarrollo Organizacional en funciones desde el 18 de julio de 2011 hasta el 15 de mayo de 2019, no concluyó la reestructuración a nivel de mandos medios e inferiores.

## **Recomendación 21**

El Gerente General dispondrá al Gerente de Planificación y al Director de Desarrollo Organizacional, que concluyan con la reestructuración de la empresa en los niveles medios e inferiores que se encuentran pendientes y sea aprobada y puesta en vigencia en forma inmediata.

## **Funcionarios Responsables**

Gerente General, Gerente de Planificación, Director de Desarrollo Organizacional.

## **Fecha tope de cumplimiento**

31 de octubre de 2019

### **3.1.2. Alta rotación de jefaturas en la Dirección de Servicios Generales y Transportes en el período analizado.**

Los puestos de las jefaturas de la Dirección de Servicios Generales y Transporte y del Departamento de Servicios Generales han tenido una alta rotación, tal es así que en el período correspondiente al alcance de este examen especial han ocupado los cargos de Director de Servicios Generales y Transporte cinco funcionarios y de Jefe del Departamento de Servicios Generales cuatro funcionarios, de acuerdo al siguiente detalle:

CARGO	CEDULA DE CIUDADANIA	CONDICIÓN	PERIODO
Dirección de Servicios Generales y Transporte	1701931139	Titular	Del 08-Julio-2011 al 30-Abr-2013
	1706862123	Encargo	Del 02-May-2013 al 30-Ago-2013
	0703399782	Encargo	Del 01-Sep-2013 al 27-Feb-2014
	1001488145	Nombramiento	Del 08-Ago-2014 al 16-Abr-2015
	1712937901	Nombramiento	Del 17-Abr-2015 al 01-Oct-2015
Departamento de Servicios Generales	1710229566	Encargo	Del 04-Jul-2010 al 24-Jun-2012
	1704900073	Encargo	Del 25-Jun-2012 al 25-Dic-2012
		Encargo	Del 01-Ene-2013 al 31-Ago-2013
		Nombramiento Provisional	Del 01-Sep-2013 al 28-Feb-2014
	0703399782	Titular	Del 1-Mar-2014 al 16-Oct-2014
1703008258	Encargo	Del 20-Oct-2014 al 30-Abr-2015	

Esta alta rotación de funcionarios en las dos áreas ha generado un ambiente de control inadecuado, ya que cada jefe ha venido con nuevas políticas y disposiciones, sin mantener la continuidad en los proyectos, falta de unificación de criterios para la determinación de presupuestos referenciales, entre otros.

Así también esta rotación implica un impacto en términos económicos. Según un artículo publicado por la firma de auditores externos Deloitte & Touche, existen costos involucrados en la rotación de personal entre estos principalmente el costo del reclutamiento y el costo por la caída en la productividad. En el costo del reclutamiento existen dos rubros que impactan directamente el momento de reemplazar a un colaborador: la selección y el entrenamiento (inducción) y respecto a los costos por caída de la productividad hay que considerar que si se ha desvinculado un colaborador con cierto nivel de experiencia y conocimiento quien lo reemplace no podrá desde el día 1 llegar al mismo nivel de productividad de su antecesor. Las curvas de aprendizaje pueden ser distintas dependiendo del perfil de la persona y su madurez profesional y esto implica un costo. (Estrada, Roberto. Costo de rotación de personal. Recuperado de <https://www2.deloitte.com/ec/es/pages/deloitte-analytics/articles/costos-de-rotacion-del-personal.html>).

La alta rotación en los cargos de Director de Servicios Generales y Transporte y de Jefe del Departamento de Servicios Generales, se debe en unos casos a que no se ha titularizado a los funcionarios encargados y en otros casos a que se han acogido a la jubilación o han renunciado.

## Conclusión

En el período analizado hubo alta rotación de jefes en la Dirección de Servicios Generales y Transporte y en el Departamento de Servicios Generales, lo cual ha ocasionado que cada jefe haya venido con nuevas políticas y disposiciones, sin mantener la continuidad en los proyectos, falta de unificación de criterios para la determinación de presupuestos referenciales, entre otros.

## **Recomendación 22**

El Gerente General dispondrá al Gerente Administrativo Financiero y a la Directora de Talento Humano, que de considerarlo conveniente realicen la titularización de los puestos de las jefaturas de la Dirección de Servicios Generales y Transporte y del Departamento de Servicios Generales que se encuentren pendientes.

### **Funcionarios Responsables**

Gerente Administrativo Financiero y Directora de Talento Humano.

### **Fecha Tope de Cumplimiento**

31 de octubre de 2019

## **3.2. ACTIVIDADES DE CONTROL**

### **3.2.1. Para el desarrollo de las actividades relacionadas con el servicio de transporte no se cuenta con instructivos y procedimientos.**

El área de Servicios Generales y Transportes no cuenta con instructivos y procedimientos por escrito de las actividades que realizan, en relación con las actividades previas a la contratación, ejecución y al control de los servicios de transporte de personal, arrendamiento de vehículos y servicio de taxis, por lo que tampoco se encuentran declarados en el Sistema de Gestión de la Calidad.

Según la Norma de Control Interno 400 de las Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado, referente a Actividades de Control estipula que:

*La máxima autoridad de la entidad y las servidoras y servidores responsables del control interno de acuerdo a sus competencias, establecerán políticas y procedimientos para manejar los riesgos en la consecución de los objetivos institucionales, proteger y conservar los activos y establecer los controles de acceso a los sistemas de información. (p. 10).*

El que no dispongan de instructivos y procedimientos por escrito de las actividades y procesos que realizan en relación con el servicio de transportes, no permite que el personal cuente con la orientación clara y precisa para ejecutar sus tareas y por ende existe el riesgo de que ocurran errores y omisiones y de que no se lleven a cabo las directrices administrativas.

### **Conclusión**

El área de Servicios Generales y Transportes no cuenta con instructivos y procedimientos por escrito, respecto a las actividades relacionadas con la ejecución y control de los servicios de transporte de personal, arrendamiento de vehículos y servicio de taxis.

## **Recomendación 23**

El Gerente General dispondrá al Gerente Administrativo Financiero y al Director de Servicios Generales y Transporte, que en coordinación con el Director de Desarrollo Organizacional, desarrollen los instructivos y procedimientos que correspondan para el manejo, ejecución y control de los servicios de transporte.

## Funcionarios Responsables

Gerente Administrativo Financiero, Director de Servicios Generales y Transporte y Director de Desarrollo Organizacional.

## Fecha Tope de Cumplimiento

31 de octubre de 2019

### 3.2.2. No existió separación de funciones incompatibles en el proceso de contratación de los servicios de transporte.

En la etapa precontractual y contractual de los procesos de contratación de transporte de personal masivo realizados en el período de alcance de este examen especial, se evidenció que hubo actividades incompatibles que no fueron segregadas adecuadamente y realizadas por los mismos funcionarios, tal como se describe a continuación:

- El Jefe del Departamento de Servicios Generales Enc, a esa fecha, participó en las siguientes actividades:

Proceso LICBS-EEQ-GAF04-2012

- Ser requirente de la contratación (Elaboración de pliegos y especificaciones técnicas).
- Ser miembro de la Comisión Técnica como profesional afín.
- Participar en la evaluación técnica de las ofertas.
- Ser administrador del contrato.

Proceso LICBS-EEQ-GAF01-2013

- Ser requirente de la contratación (Elaboración de pliegos y especificaciones técnicas).
- Participar en el cálculo de precios unitarios para el presupuesto referencial.
- Participar en la Comisión Técnica como profesional afín.
- Realizar la evaluación técnica de las ofertas.

Proceso RES-EEQ-GAF005-2013

- Ser requirente de la contratación (Elaboración de pliegos y especificaciones técnicas).
- Realizar la evaluación técnica de las ofertas.
- Ser el Administrador del contrato.

La actividad de administración del contrato es una actividad incompatible con las actividades realizadas en la etapa precontractual como son: la elaboración de pliegos, cálculo de los precios unitarios para la determinación del presupuesto referencial, elaboración del informe técnico, negociación y evaluación de las ofertas.

- El Gerente Administrativo Financiero a esa fecha, participó en los Procesos LICBS-EEQ-GAF04-2012, LICBS-EEQ-GAF01-2013, RES-EEQ-GAF005-2013 y LICBS-EEQ-GAF10-2014, cumpliendo las siguientes actividades:
  - Ser titular del área requirente del servicio (especificaciones técnicas y pliegos).
  - Autorizar los precios para el presupuesto referencial.

- Ser miembro de la Comisión Técnica como Delegado de la máxima autoridad.

La actividad de autorización de los precios para la determinación del presupuesto referencial es una actividad incompatible con las demás actividades realizadas en la etapa precontractual como: ser titular del área requirente del servicio (especificaciones técnicas y pliegos), ser miembro de la Comisión Técnica como Delegado de la máxima autoridad.

La Contraloría General del Estado en las Normas de Control Interno, específicamente en la norma 401-01 referente a *Separación de funciones y rotación de labores* estipula que:

*La máxima autoridad y los directivos de cada entidad tendrán cuidado al definir las funciones de sus servidoras o servidores y de procurar la rotación de las tareas, de manera que exista independencia, separación de funciones incompatibles y reducción del riesgo de errores o acciones irregulares. (p. 9).*

La segregación inadecuada de las funciones relacionadas con el requerimiento del servicio, como son la elaboración de pliegos y especificaciones técnicas; la participación en la Comisión Técnica; la realización de la evaluación técnica de las ofertas, con las actividades de administración del contrato y autorización de precios para la determinación del presupuesto referencial; no asegura la identificación oportuna de errores u omisiones y acciones irregulares a través de una revisión y verificación independiente.

La causa por la que no hubo una apropiada segregación de funciones fue la falta de recursos humanos en las áreas y al desconocimiento a la norma de control interno citada, referente a Separación de funciones y rotación de labores.

## **Conclusión**

Constituyen actividades incompatibles que no estuvieron segregadas adecuadamente las siguientes: la administración del contrato y autorización de precios para la determinación del presupuesto referencial por parte de los mismos funcionarios que requirieron el servicio, calcularon los precios unitarios para la determinación del presupuesto referencial, elaboraron el informe técnico, negociaron y evaluaron las ofertas y administraron el contrato; por lo que se vio afectada la independencia y la capacidad de ejercer un control adecuado en el proceso de contratación del servicio de transporte de personal.

## **Recomendación 24**

El Gerente General dispondrá a todos los Gerentes de área, que en la medida de lo posible, asignen funciones a los funcionarios y trabajadores que participan en los procesos de contratación, de tal manera que exista independencia y separación entre las funciones realizadas en la etapa precontractual como son: la elaboración de pliegos, cálculo de los precios unitarios para la determinación del presupuesto referencial, elaboración del informe técnico, negociación y evaluación de las ofertas; y la función realizada en la etapa contractual, esta es la administración del contrato.

## **Funcionarios Responsables**

Gerente General, Gerentes de Área

## **Fecha Tope de Cumplimiento**

31 de octubre de 2019

## **RECOMENDACIONES GENERALES:**

### **Recomendación General 1**

El Gerente General remitirá el informe de este examen especial a la Contraloría General del Estado para que en ejercicio de las atribuciones que establece la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y el Reglamento de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, inicie las acciones a las que habría lugar en el campo administrativo, civil o penal.

### **Funcionarios Responsables**

Gerente General

### **Fecha Tope de Cumplimiento**

31 de octubre de 2019

### **Recomendación General 2**

El Gerente General en conocimiento de este informe y cumpliendo el debido proceso, aplicará dispondrá la aplicación de sanciones disciplinarias que correspondan de acuerdo al Reglamento de Normas Disciplinarias y de Funcionamiento del Comité de Justicia de la Empresa Eléctrica Quito S.A., a los servidores que todavía se encuentran laborando en la empresa.

### **Funcionarios Responsables**

Gerente General

### **Fecha Tope de Cumplimiento**

31 de octubre de 2019

Atentamente,

Ing. Nikolay Trujillo A, MBA, CIA, CGAP, CRMA, CPA  
**AUDITOR GENERAL**