

2020

# **RECOMENDACIONES PARA REDUCIR RECURRENCIAS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA**

COMISIÓN METROPOLITANA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN  
DIRECCIÓN DE PREVENCIÓN Y CONTROL

## CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	2
<b>2. GLOSARIO DE TÉRMINOS</b> .....	3
<b>3. ÁMBITO DE APLICACIÓN</b> .....	4
<b>4. ANÁLISIS DE RESULTADOS OBTENIDOS</b> .....	4
<b>5. ALTERNATIVAS PARA MINIMIZAR LOS NIVELES DE RECURRENCIAS</b> .....	5
5.1 PLANIFICACIÓN DE LAS CONTRATACIONES .....	5
5.2 CONTRATACIONES POR ÍNFIMA CUANTÍA .....	6
5.3 SELECCIÓN DE PROVEEDORES .....	7
5.4 CONTRATACIONES POR RÉGIMEN ESPECIAL .....	11
<b>6. ACUERDO ÉTICO</b> .....	12
<b>7. APROBACIÓN DEL DOCUMENTO</b> .....	13

## 1. INTRODUCCIÓN

---

La Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción (en adelante Quito Honesto), de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del Art. I.2.171 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), tiene como uno de sus objetivos específicos: ***“Prevenir actos o manifestaciones de corrupción en el desenvolvimiento de las actividades del Municipio Metropolitano de Quito, sus dependencias, organismos por él establecidos o en los que mantenga vinculación administrativa; investigar, verificar y dar trámite al pedido de sanciones, ante cualquier acto de corrupción; luchar contra la impunidad; formular observaciones encaminadas a lograr que los procesos de la administración municipal siempre sean transparentes (...)”***.

El numeral 9 del Art. I.2.179 de los Deberes y Atribuciones del Presidente, de la norma ibidem, señala: ***“Establecer los mecanismos de prevención de la corrupción y, entre ellos, los siguientes: reducción o simplificación de trámites; acceso de la ciudadanía a la información municipal (...)”***.

Dentro de las atribuciones y responsabilidades de la Dirección de Prevención y Control establecidas en el *“Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos 2018”* tiene la responsabilidad de: ***“a) Elaborar, coordinar y aplicar planes, programas y proyectos de prevención de la corrupción”***.

Con base en la normativa citada y en cumplimiento del Plan Operativo Anual 2020, de forma puntual el proyecto denominado **“TRANSPARENCIA Y PREVENCIÓN DE POSIBLES ACTOS DE CORRUPCIÓN EN LAS DEPENDENCIAS DEL MDMQ” - “IDENTIFICACIÓN DE TIPOS DE RECURRENCIAS EN PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA”**, se realizó el análisis de los procedimientos de contratación pública, ejecutados por las dependencias del Municipio del DMQ durante el año 2019, en los que se identificaron recurrencias que podrían dar lugar a situaciones que devenguen en actos de corrupción.

En este sentido, el presente documento tiene la finalidad de generar propuestas de herramientas que permitan prevenir, mitigar y/o eliminar las contrataciones recurrentes en el Municipio del DMQ y sus dependencias.

## 2. GLOSARIO DE TÉRMINOS

---

**MDMQ:** Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

**LOSNC:** Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

**SERCOP:** Servicio Nacional de Contratación Pública.

**Entidades contratantes:** Los organismos, las entidades o en general las personas jurídicas municipales que llevan a cabo procedimientos de contratación pública.

**Portal Compras Públicas:** Es el sistema informático oficial de Contratación Pública.

**Procedimiento de contratación:** Son todos los procedimientos de contratación previstos en la LOSNC.

**Objeto de contratación:** Corresponde a la descripción del bien, obra o servicio, incluidos los de consultoría, que se necesita contratar.

**Proveedor:** Según la LOSNC, se denomina proveedor a la persona natural o jurídica nacional o extranjera, que se encuentra inscrita en el RUP, de conformidad con la LOSNC, habilitada para proveer bienes, ejecutar obras y prestar servicios, incluidos los de consultoría, requeridos por las Entidades Contratantes.

**Recurrencia:** Todo procedimiento de contratación que ha sido adjudicado en más de dos ocasiones a un mismo proveedor.

**Falta de planificación:** Cuando se observa que se han llevado a cabo varios procedimientos de contratación por un mismo objeto.

**Elusión de procedimientos:** Cuando se llevan a cabo varias contrataciones por el mismo objeto de contratación bajo la modalidad de ínfima cuantía, con el fin de evadir los procedimientos establecidos por la LOSNC.

**Subdivisión de contrato:** Cuando el objeto de la contratación sea subdividido en cuantías menores con el fin de eludir los procedimientos establecidos por la LOSNC.

---

### 3. ÁMBITO DE APLICACIÓN

El ámbito de aplicación de la presente propuesta será todas las entidades contratantes del MDMQ.

### 4. ANÁLISIS DE RESULTADOS OBTENIDOS

---

Quito Honesto realizó un análisis de las contrataciones llevadas a cabo por las entidades municipales contratantes, entre las que se encuentran empresas metropolitanas, secretarías, administraciones zonales, agencias metropolitanas, unidades de salud, unidades educativas, entre otras; en los periodos comprendidos del 2015 al 2018 y el 2019.

Del análisis realizado, se han identificado las observaciones más relevantes en cuanto a las contrataciones recurrentes, mismas que detallamos a continuación:

OBSERVACIONES RECURRENTE	
N°	Descripción
1	Se evidenció falta de planificación en las contrataciones generadas por las entidades municipales contratantes.
2	Se observó un alto número de contrataciones por el mismo objeto de contratación, lo cual en algunos casos propició la elusión de procedimientos y la subdivisión de contratos.
3	Alto número de contrataciones por ínfima cuantía.
4	Tendencia a concentrar las contrataciones en un mismo círculo de proveedores.
5	Las recurrencias detectadas han tenido mayor incidencia en contrataciones llevadas a cabo mediante procedimientos de ínfima cuantía y régimen especial.

6	Se evidenció que algunas entidades generaron contrataciones de obras escogiéndose a la opción de “Contratos entre entidades Públicas o sus subsidiarias”, bajo régimen especial, inobservando los principios que rigen la contratación pública, especialmente el principio de concurrencia.
---	---

---

## 5. ALTERNATIVAS PARA MINIMIZAR LOS NIVELES DE RECURRENCIAS

### 5.1 PLANIFICACIÓN DE LAS CONTRATACIONES

Los procedimientos de contratación pública realmente inician cuando se evalúan las necesidades de contratar bienes, servicios u obras, con el fin de dar cumplimiento a los objetivos, metas y actividades planteadas en el Plan Operativo Anual (POA) / Programación Anual de Planificación (PAP) de las entidades contratantes.

En ese sentido, es necesario que las entidades partan de una adecuada y detallada planificación institucional, de tal manera que las contrataciones previstas permitan el cumplimiento de los referidos planes, así como prevean la asignación de los recursos necesarios para su ejecución.

Una vez que se cuente con el POA/PAP aprobado, el área encargada de elaborar el Plan Anual de Contrataciones (PAC) deberá realizar un análisis minucioso de las necesidades de cada unidad, para lo cual se realizan las siguientes consideraciones:

Las unidades requirentes deberán definir adecuadamente las necesidades y objeto de contratación de obras, bienes o servicios incluidos los de consultoría, a efecto de que la unidad encargada de elaborar el PAC determine el tipo de procedimiento que se va a utilizar.

La unidad encargada de elaborar el PAC identificará las necesidades de contratación cuyos objetos sean similares y procurará consolidarlos para unificar los procedimientos de contratación por entidad, más no por unidad requirente, lo cual permitirá minimizar los riesgos de caer en recurrencias, posibles subdivisiones de contratos o elusión de procedimientos.

Asimismo, previo a elaborar el PAC, como una buena práctica, se recomienda realizar un análisis del histórico de contrataciones, lo cual permitirá identificar aquellas contrataciones que se llevan a cabo todos los años e incluirlas en el PAC.

El PAC deberá contener todas las contrataciones de obras, bienes y servicios incluidos los de consultoría, que la entidad requiera contratar durante el año fiscal; adicionalmente, si del análisis del histórico de contrataciones, existen algunas que por monto se llevarán a cabo bajo la modalidad de ínfima cuantía, se recomienda también sean incluidas en el PAC.

El Clasificador Central de Productos (CPC), deberá ser seleccionado adecuadamente de manera que esté acorde al objeto de contratación.

## 5.2 CONTRATACIONES POR ÍNFIMA CUANTÍA

Conforme a la Codificación de Resoluciones del SERCOP, las contrataciones por ínfima cuantía son emergentes, no planificadas ni recurrentes durante el ejercicio fiscal. Sin embargo, se ha observado un alto número de contrataciones llevados a cabo bajo esta modalidad.

Para realizar contrataciones por ínfima cuantía, la entidad deberá revisar el Capítulo V de la Codificación de Resoluciones del SERCOP, el cual hace referencia a las contrataciones que se ejecutarán a través de la modalidad de ínfima cuantía y los casos especiales que permiten aplicar esta modalidad. Por cuanto, todas las contrataciones llevadas a cabo por ínfima cuantía deberán sustentarse adecuadamente, conforme a la mencionada normativa.

Las entidades contratantes deben considerar que, si bien la normativa permite ciertas contrataciones por ínfima cuantía, con una planificación adecuada, se podrían evitar llevar a cabo varios procedimientos de ínfima cuantía por el mismo objeto, y realizar una sola contratación que supla las necesidades institucionales de todo el año, por ejemplo, adquisiciones de combustible o repuestos y accesorios.

De acuerdo con las consideraciones enunciadas en el apartado anterior, sería de mucha utilidad realizar un análisis de las contrataciones ejecutadas a través del procedimiento de ínfima cuantía en años anteriores, con el fin de identificar aquellas las contrataciones que por la naturaleza de cada entidad son básicas para el normal y buen funcionamiento de esta. Análisis que les permitirá realizar una consolidación de las necesidades de cada una de las unidades de la entidad y generar los procedimientos que correspondan según la normativa

Según las recurrencias identificadas en el análisis de las contrataciones llevadas a cabo en el 2019, se evidenció que existe un alto número de contrataciones de ínfima cuantía, que pudieron ser consolidadas. En este sentido, las entidades contratantes municipales, deben considerar lo establecido en la Disposición General Segunda “Prohibiciones” de la LOSNCP; la cual determina que los objetos de contratación no podrán ser

subdivididos en cuantías menores con el fin de eludir los procedimientos contemplados en la Ley vigente.

El incumplimiento de la normativa expuesta dará lugar a que la Contraloría General del Estado remueva del cargo a los servidores o funcionarios responsables de tal subdivisión, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar; considerando que estas malas prácticas a más de favorecer a un proveedor específico pueden generar perjuicios económicos al Estado.

Para las contrataciones llevadas a cabo por la modalidad de ínfima cuantía, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 336 de la Resolución Nro. RE-SERCOP-2016-0000072, las entidades contratantes municipales en lo que fuera posible deberán contar con al menos tres proformas previo a definir el proveedor con el que realizará la contratación.



Para lo cual, se recomienda que dichas proformas sean solicitadas mediante correo electrónico a un mayor número de proveedores existentes en el mercado.



Lo recomendado permitirá que la entidad cuente con un expediente que evidencie la transparencia en la selección del proveedor.



### 5.3 SELECCIÓN DE PROVEEDORES

---

Otra recurrencia identificada es la adjudicación a determinados proveedores, lo cual evidenció que las contrataciones se concentran en un mismo círculo de proveedores.

---

Conforme a la LOSNCP, los principios de la contratación pública son legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional; los cuales deben ser considerados por las entidades contratantes en cada una de las fases de los procedimientos de contratación.

Las entidades contratantes, previo al inicio de un procedimiento de contratación e independiente de la modalidad, deben llevar a cabo el respectivo estudio de mercado, el

cual además de determinar el presupuesto referencial, les permita ampliar la base de datos de proveedores.

En este sentido, una vez analizadas las cinco consideraciones contempladas en el numeral 2 del artículo 9 de la Resolución Nro. RE-SERCOP-2016-0000072, si el presupuesto referencial tiene que ser determinado a través de proformas de proveedores, se recomienda que estas se soliciten mediante correo electrónico.

Dicho correo electrónico deberá detallar claramente la descripción del objeto de contratación, especificando el o los códigos CPC que correspondan y la cantidad requerida, procurando llegar a la mayor cantidad de proveedores. Adicionalmente deberá solicitarse a los proveedores que remitan sus proformas o cotizaciones por correo electrónico conforme el detalle solicitado y desglosen los precios por cada unidad o ítem.

De forma general e independiente del procedimiento de contratación a aplicar, las entidades contratantes deberán tomar en cuenta las siguientes recomendaciones:

1. La entidad deberá justificar motivadamente la necesidad de la contratación, de conformidad con el Plan Anual de Contratación, a excepción de las contrataciones emergentes de ínfima cuantía y las contrataciones en situación de emergencia, mismas que por su naturaleza impredecible no pueden ser planificadas.
2. Previo a establecer los procedimientos de contratación de bienes o servicios la entidad tiene la obligación de consultar el catálogo electrónico, conforme lo establece el artículo 46 de la LOSNCP.
3. Tomar en cuenta que, para la contratación de obras o adquisición de bienes las entidades contratantes deberán elaborar las respectivas especificaciones técnicas, conforme lo dispuesto en el artículo 108 de la Resolución Nro. RE-SERCOP-2016-0000072; y, en el caso de contratación de servicios o consultorías elaborarán los respectivos Términos de Referencia observando lo dispuesto en el art. 109 de la Resolución ibidem.
4. Han de considerar que, tanto para el caso de los términos de referencia como para las especificaciones técnicas, las especificaciones deben ser claras, completas e inequívocas; no deben presentar ambigüedades, ni contradicciones entre las mismas que propicien o permitan diferentes interpretaciones, no se debe señalar indicaciones parciales, no se podrá establecer parámetros que restrinjan la participación. No se podrá hacer referencia a marcas de fábrica o de comercio, nombres o tipos comerciales; tampoco se podrá establecer o exigir especificaciones, condicionamientos o requerimientos técnicos que no pueda cumplir la oferta nacional, salvo justificación funcional debidamente motivada.

Excepcionalmente, y de manera justificada, se podrá hacer referencias a marcas en los siguientes casos: la adquisición de repuestos o accesorios de conformidad con el artículo 94 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; y, las contrataciones que impliquen el desarrollo o mejora de tecnologías ya existentes en la entidad contratante, como la utilización de patentes o marcas exclusivas o tecnologías que no admitan otras alternativas técnicas, de conformidad con el artículo 95 de la norma ibidem.

5. Posterior a lo señalado, una vez se cuente con las respectivas especificaciones técnicas o términos de referencia, según sea el caso, la entidad elaborará los respectivos pliegos, los cuales contendrán toda la información requerida para participar en un proceso de provisión de obras, bienes o servicios, incluidos los de consultoría, conforme lo establecido en el artículo 31 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública - LOSNCP.

6. Las entidades contratantes al momento de estructurar los procedimientos de contratación pública, en la elaboración de las especificaciones técnicas, términos de referencia y los pliegos, deben observar de forma obligatoria los principios que rigen la contratación pública; es decir legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional.

En este contexto, para la calificación de las ofertas se ha de considerar el tipo de metodología a aplicar, lo cual, cuando el objetivo sea la determinación del cumplimiento de una condición o capacidad mínima en lo técnico, económico o jurídico por parte del oferente, se deberá aplicar la metodología “Cumple/No Cumple”.

Por su parte, cuando el objetivo sea el establecimiento de mejores condiciones o capacidades en lo técnico o económico de entre los oferentes que han acreditado previamente una condición o capacidad mínima requerida, se aplicará la metodología “Por Puntaje”.

En todo caso, sea cual fuera la metodología por aplicar la entidad deberá establecer requisitos que correspondan a condiciones necesarias para la normal y eficiente ejecución contractual, considerando la naturaleza del objeto a contratar, sin generar parámetros restrictivos; observando siempre los principios que rigen la contratación pública que fueron enunciados anteriormente.

7. En cuanto a la adjudicación del procedimiento de contratación, la entidad deberá considerar que la oferta que cumple con las mejores condiciones técnicas, legales y económicas podrá ser adjudicado mediante acto administrativo debidamente motivado. Junto a la resolución de adjudicación, la entidad debe contar con el respectivo informe de evaluación de ofertas.
8. El citado informe a más de contar con la información relativa al procedimiento de contratación deberá detallar el listado de oferentes participantes, resultados de la calificación cualitativa y/o cuantitativa, descripción clara de los motivos de descalificación de ofertas como de la calificación de la oferta ganadora, los resultados de la negociación realizada en los casos que amerita, la recomendación de adjudicación o declaratoria de desierto de la comisión técnica, la máxima autoridad o su delegado, en los casos que corresponda.
9. Con el fin de evidenciar el compromiso, tanto de las entidades contratantes, como de los oferentes que contratan con entidades públicas, Quito Honesto ha diseñado un modelo de *Acuerdo Ético* como una buena práctica en contratación pública (ver anexo), el cual busca certificar que los procedimientos de contratación han sido llevados a cabo de manera transparente y con base en la normativa que los rige. Se remite el documento como referencia y se recomienda su aplicación.

## 5.4 CONTRATACIONES POR RÉGIMEN ESPECIAL

---

En el proceso de análisis y revisión de las matrices de procedimientos de contratación ejecutados en el 2019, se constató que algunas entidades del Distrito Metropolitano de Quito llevaron a cabo varios procedimientos de obras a través de régimen especial al amparo de lo establecido el número 8 del artículo 2 de la LOSNCP, en concordancia con lo establecido en el artículo 98 del Reglamento General de la LOSNCP

---

De la revisión realizada llamó la atención la recurrencia de contrataciones con los proveedores “LA CUADRA COMPAÑIA INMOBILIARIA Y COMERCIALIZADORA S.A MOBILIARIA Y COMERCIALIZADORA S.A.” (INMOSOLUCION), y la Empresa Pública ESPE - INNOVATIVA EP, lo que generó una alerta que motivó el desarrollo del Informe Técnico Nro. CMLCC-DPC-2020-104, aprobado el 15 de junio de 2020.

Una de las conclusiones del referido informe fue que, si bien las entidades aplicaron el procedimiento de régimen especial contemplado en el numeral 8 del artículo 2 de la LOSNCP “Contratos entre entidades públicas o sus subsidiarias”; no consideraron los principios que rigen a la contratación pública, puntualmente el principio de concurrencia, más aún cuando de los reportes de procedimientos del mismo portal de compras públicas, se evidencia que las obras pueden ser contratadas mediante procedimientos de régimen común, y de esta forma promover el desarrollo económico del país.

Por otra parte, las entidades, previo a llevar a cabo un procedimiento bajo régimen especial, deben observar lo establecido en el artículo 99 del Reglamento General a la LOSNCP, que en su número 1 establece: *“La máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado emitirá una resolución en la que conste la **conveniencia y viabilidad técnica y económica de la contratación**; aprobará los pliegos, el cronograma del proceso; y, dispondrá el inicio del procedimiento especial”*. Énfasis añadido.

Las entidades contratantes previo a la determinación de los procedimientos de contratación, de acuerdo con la naturaleza del objeto, deberán aplicar la normativa legal vigente y observar los principios que rigen la contratación pública; propendiendo así a evitar la elusión procedimientos; por lo que es fundamental que las entidades contratantes motiven de manera adecuada la viabilidad técnica y económica de acogerse al régimen especial.

## 6. ACUERDO ÉTICO

---

El Acuerdo Ético (ANEXO) es un documento que Quito Honesto elaboró para firmar con todos sus proveedores o contratistas y tiene como finalidad dejar constancia que las contrataciones fueron realizadas de manera transparente y conforme a la normativa vigente. Se recomienda a las entidades municipales considerar la aplicación de este documento para todas las contrataciones.

## 7. APROBACIÓN DEL DOCUMENTO

---

Acción	Nombre	Cargo	Fecha
<b>Elaborado por</b>	Ing. Pamela Mena	Especialista de Prevención	31/12/2020
<b>Revisado por:</b>	Mgs. Lorena Carrera	Jefa de Prevención	31/12/2020
<b>Revisado por:</b>	Ing. Javier Perugachi Abad	Director de Prevención y Control	31/12/2020
<b>Aprobado por:</b>	Mgs. Michel Rowland García	Presidente GAD DMQ Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción	31/12/2020

## ACUERDO ÉTICO

Comparecen: por una parte el/la señor/a ....., (No. de contrato o No. orden de compra...), con RUC No. ....001, con poder suficiente para la suscripción del presente Acuerdo en representación de .... (*sólo para el caso de personas jurídicas o sociedades*), a quien y para efectos del presente instrumento se lo llamará “EL/LA PROVEEDOR/A”; y por otra, el (*cargo de la máxima autoridad de la entidad contratante*), representado legalmente por ....., con RUC....., a quien y para efectos del presente Acuerdo se lo denominará (*nombre corto de la entidad*). Las partes son legalmente capaces para contraer derechos y adquirir obligaciones, por lo tanto, convienen libre y voluntariamente en celebrar el presente Acuerdo Ético, con el cual asumen los siguientes compromisos:

1. El Proveedor declara que no ha otorgado dádivas por ningún concepto a servidor o funcionario alguno de (*nombre de la entidad*) o del Municipio del DMQ para alcanzar la presente contratación y que comparece a la suscripción del presente acuerdo en un ejercicio de cumplimiento contractual honrado y de buena fe.
2. Durante la vigencia de la contratación, el Proveedor deberá disponer de los recursos humanos, técnicos y económicos que sean necesarios para su cumplimiento, con base en las características y/o condiciones establecidas por la Comisión, en estricta observancia de las normas objeto de la contratación.
3. El Proveedor se compromete a apoyar y respetar la protección de los derechos humanos reconocidos universalmente, dentro de su ámbito de influencia; y asegura no actuar como cómplice de violaciones de los derechos humanos, especialmente la utilización de mano de obra infantil en su cadena de valor o aplicar cualquier forma de trabajo forzoso o realizado bajo coacción; garantizando que todas las condiciones laborales se realicen acorde a la normativa vigente y que sus trabajadores son tratados con respeto y dignidad.
4. La Contratante se compromete a trabajar en contra de la corrupción en todas sus formas, en aplicación de los principios que rigen a la contratación pública; y combatirá las prácticas que vayan en detrimento de la transparencia, en sus procesos de contratación, incluidas prácticas como: extorsión, soborno, colusión, exclusión y discriminación.
5. La Contratante se compromete a velar por el cabal cumplimiento de los postulados y principios por los cuales se rige la Iniciativa de la Organización de

las Naciones Unidas denominada Pacto Global, a la cual se encuentra adherida a partir del 19 de enero de 2017.

6. La Contratante suscribe el presente Acuerdo Ético de acuerdo a lo establecido en los artículos 40 y 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, y conforme los principios señalados en el artículo 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

**Aceptación:**

El Proveedor y la (*nombre de la entidad*) aceptan la validez de este acuerdo y de todos los compromisos adquiridos en el mismo, el cual se incorpora en el expediente de Contratación correspondiente.

Dado en el D.M. de Quito a los xx días del mes de xxxx de 20

\_\_\_\_\_  
Firma Representante Legal Proveedor

Nombre:

Cédula/RUC:

\_\_\_\_\_  
Máxima autoridad entidad contratante