



**Oficio Nro. SERCOP-CGAJ-2020-0371-OF**

**Quito, D.M., 28 de julio de 2020**

**Asunto:** Atención al requerimiento contenido en oficio Nro. IESS-AI-2020-0014-0F, de la Contraloría General del Estado, con relación a los lineamientos establecidos por la Subdirección Nacional de Compras Públicas IESS.

Doctora Contable  
Sandra Patricia Inga Cando  
Correo electrónico: singa@contraloria.gob.ec

De mi consideración:

En atención al oficio Nro. IESS-AI-2020-0014-0F, de 09 de junio de 2020, recibido el 03 de julio del mismo año, mediante el cual, la Contraloría General del Estado a través de la Unidad de Auditoría Interna del IESS, solicita remitir información.

Sobre el particular me permito señalar lo siguiente:

#### **I. ANTECEDENTES:**

En atención al Oficio Nro. IESS-AI-2020-0014-0F, de 09 de junio de 2020, recibido el 03 de julio del mismo año, mediante el cual la Dra. Sandra Patricia Inga Cando, en calidad de Auditora Nivel 3 de la Unidad de Auditoría Interna del IESS, informó a este Servicio lo siguiente:

*“La Contraloría General del Estado, a través de la Unidad de Auditoría Interna del IESS, se encuentra ejecutando el examen especial a los procesos de contratación, recepción, distribución utilización y registro de medicamentos, insumos, dispositivos médicos, bienes y servicios, para el abastecimiento de la emergencia sanitaria declarada por motivo del COVID-19, en el Hospital General - San Francisco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y dependencias relacionadas, por el período comprendido entre el 16 de marzo de 2020 y el 31 de mayo de 2020, emitido con OT 0002-IESS-AI-2020-1 de 5 de mayo de 2020, modificada mediante oficio EMS-0108-DNAI-2020 de 1 de junio de 2020.*

*En el análisis realizado por parte del equipo de auditoría se verificó que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social emitió la normativa interna denominada **LINEAMIENTOS PARA LA ADQUISICIÓN DE BIENES Y/O SERVICIOS INCLUIDOS LOS DE CONSULTORÍA POR SITUACIÓN DE EMERGENCIA** socializado por la Subdirectora Nacional de Compras Públicas del IESS a sus Unidades Médicas y Administrativas con memorando IESS-SDNCP-2020-1192-M de 7 de abril de 2020, dentro de la cual se han encontrado las siguientes observaciones que sucintamente se describen a continuación:*

Oficio Nro. SERCOP-CGAJ-2020-0371-OF

Quito, D.M., 28 de julio de 2020

### **ANÁLISIS REALIZADO A LOS LINEAMIENTOS PARA LA ADQUISICIÓN DE BIENES Y/O SERVICIOS INCLUIDOS LOS DE CONSULTORÍA POR SITUACIÓN DE EMERGENCIA**

1. Dentro de los lineamientos esgrimidos para orientar el desarrollo de la fase preparatoria, se establecieron varios criterios que se encuentran contenidos en los **Números 3.6.8 Conformación de Comisión de Calificación; 3.6.9 Criterios de selección y 3.6.10 Informe de selección de proveedor**, los cuales coadyuvan en el proceso de calificación y selección del proveedor o proveedores que fueron invitados a participar en los procesos de contratación de emergencia.

2. Al amparo de estos lineamientos, los funcionarios que intervienen en el proceso de adquisición contactan a los diferentes proveedores por distintos mecanismos, con los que se les convoca a participar mediante la presentación de sus cotizaciones, las cuales se transforman a posteriori en ofertas, mismas que son calificadas y constituyen el instrumento con el que se motiva la selección del proveedor o proveedores.

3. Una vez concluida la referida etapa y seleccionado el proveedor, se da inicio a la fase precontractual, con la 'Invitación' acorde a la disposición contenida en el número **2.2.1**, con la cual se le solicita adjuntar la Resolución de Inicio y los pliegos del proceso; acto administrativo que se lo realiza discrecionalmente y sin que los proveedores que no pasaron esta etapa previa de calificación de sus ofertas hayan tenido en ejercicio de su derecho constitucional a la defensa el de poder solicitar o en su defecto exponer a la Comisión los requisitos y parámetros mínimos de calificación, darles a conocer el tipo de proceso al cual están participando o intervenir en una conferencia de preguntas y aclaraciones; respectivamente, además de no otorgarles la oportunidad para convalidar los errores que pudieron haberse presentado.

### **CONCLUSIÓN**

Ante lo expuesto, el equipo de auditoría considera que la directriz emitida por el IESS con la cual se implementó los **'LINEAMIENTOS PARA LA ADQUISICIÓN DE BIENES Y/O SERVICIOS INCLUIDOS LOS DE CONSULTORÍA POR SITUACIÓN DE EMERGENCIA'**, vulnerarían presuntivamente los principios consagrados en el artículo 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, tales como **trato justo** debido a que al realizar este procedimiento no se dio el derecho que tienen los actores del Sistema Nacional de Contratación Pública y no propició que la relación entre las partes se dé en términos transparentes; **igualdad** por cuanto no existe el mismo tratamiento durante el proceso para todos los participantes, **oportunidad**, por cuanto no existió el momento oportuno para solventar inquietudes ni se comunicó sobre las razones de su descalificación o en su defecto para la convalidación de los errores que pudieron haberse presentado; **conurrencia** por

Oficio Nro. SERCOP-CGAJ-2020-0371-OF

Quito, D.M., 28 de julio de 2020

*cuanto no se garantizó la participación de los miembros de la sociedad para que ejerzan su derecho de ser proveedor del Estado; **transparencia**, por cuanto en la selección del proveedor y calificación de ofertas no se permite a los participantes intervenir en una conferencia de preguntas y aclaraciones. (...)*

Y solicita:“(...) se indique si: **¿LOS LINEAMIENTOS PARA LA ADQUISICIÓN DE BIENES Y/O SERVICIOS INCLUIDOS LOS DE CONSULTORLA.POR SITUACIÓN DE EMERGENCIA** establecidos por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se encuentra apegados a la normativa legal vigente y no contraviene los principios de Contratación Pública supra referidos respecto a lo plasmado en los puntos de la fase preparatoria 3.6.8 Conformación de Comisión de Calificación; 3.6.9 Criterios de selección y 3.6.10 Informe de selección de proveedor?” .

## II. ANÁLISIS JURÍDICO:

La Constitución de la República del Ecuador establece que, las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúan en virtud de una potestad estatal, podrán únicamente hacerlo dentro de las competencias y facultades que les hayan sido atribuidas por mandato legal, en correlación a lo dispuesto en el artículo 14 del Código Orgánico Administrativo, a través del cual se encauza el principio de juridicidad.

El Servicio Nacional de Contratación Pública en cumplimiento de las atribuciones prescritas en el artículo 10 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en adelante LOSNCP, y 6 de su Reglamento General en adelante RGLOSNCP, ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Contratación Pública, conforme las atribuciones detalladas en los citados artículos, entre ellas se encuentra el **dictar normas administrativas, manuales e instructivos relacionados con la Ley ibídem**; ejercer el monitoreo constante de los procedimientos efectuados en el marco del Sistema Nacional de Contratación Pública; asesorar a las entidades contratantes sobre la inteligencia o aplicación de las normas que regulan los procedimientos de contratación pública.

Resulta indispensable, señalar que las entidades contratantes enlistadas en el artículo 1 de la LOSNCP, para la adquisición de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, deben aplicar las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento General y demás Resoluciones emitidas por el SERCOP, conforme sus necesidades institucionales y precautelando así la satisfacción de los intereses públicos, con la responsabilidad determinada en el artículo 99 de la Ley ibídem.

Es así que, este Servicio Nacional de Contratación Pública, considerando la situación de Emergencia Sanitaria[1] que atraviesa el país, está comprometido con garantizar el normal funcionamiento y control del Sistema Nacional de Contratación Pública, por lo



**Oficio Nro. SERCOP-CGAJ-2020-0371-OF**

**Quito, D.M., 28 de julio de 2020**

cual ha emitido instrucciones sobre el procedimiento de emergencia, con la emisión de las resoluciones:

1. Resolución Externa Nro. RE-SERCOP-2020-0104, publicada en el Registro Oficial Suplemento 461, de 23 de marzo de 2020, mediante la cual, se introdujeron reformas a la Codificación y Actuación de Resoluciones emitidas por este Servicio Nacional (Capítulo I del Título VII). Estas reformas fueron de vital importancia para garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia, oportunidad, trato justo y concurrencia en la contratación por emergencia, así como enfocarse en la calidad de gasto público y evitar la discrecionalidad, conforme los objetivos prioritarios del Estado en materia de contratación pública, previstos en los numerales 1 y 3 del artículo 9 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en adelante LOSNCP; y

2. Resolución Externa Nro. RE-SERCOP-2020-0105, publicada en Registro Oficial Suplemento 490 de 09 de abril de 2020, mediante esta resolución se reforma la referida Codificación de Resoluciones, y se perfecciona la normativa secundaria señalada ut supra; esto último, con la finalidad que las contrataciones de emergencia se orienten directamente a satisfacer las urgencias propias de la actual situación de emergencia, con el propósito de garantizar los derechos a la vida, salud e integridad física de la población; derechos que deben ser garantizados por el Estado por encima de cualquier traba burocrática.

Este Servicio Nacional, es enfático en subrayar que dichas reformas han permitido fortalecer mecanismos de transparencia, sin sacrificar la inmediatez, llegando inclusive a suspender procesos de contratación en los que se habría incumplido con normativa o principios del Sistema Nacional de Contratación Pública -SNCP-, sin perjuicio de lo expuesto, bajo la atribución determinada en los números 12 y 17 del artículo 10 de la LOSNP, se encuentra facultado para asesorar y capacitar a las entidades contratantes sobre la inteligencia o aplicación de las disposiciones normativas que regulan los procedimientos de contratación pública, sin que ello implique una obligación dispositiva en la toma de sus decisiones, ya que esto le compete exclusivamente a la entidad contratante.

De igual forma, como ente rector de la contratación pública en el país, encargado de asegurar y exigir el cumplimiento de los objetivos prioritarios del Sistema Nacional de Contratación Pública -SNCP-, y por tanto garantizar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica de Sistema Nacional de Contratación Pública -LOSNCP- y su Reglamento General, emitió en la emergencia sanitaria las Circulares y oficio:



**Oficio Nro. SERCOP-CGAJ-2020-0371-OF**

**Quito, D.M., 28 de julio de 2020**

SERCOP-SERCOP-2020-0005-C	12 de marzo de 2020
SERCOP-SERCOP-2020-0012-C	16 de marzo de 2020
SERCOP-SERCOP-2020-0013-C	17 de marzo de 2020
SERCOP-SERCOP-2020-0014-C	26 de marzo de 2020
SERCOP-SERCOP-2020-0015-C	07 de abril de 2020
SERCOP-SERCOP-2020-0016-C	09 de abril de 2020
SERCOP-SERCOP-2020-0017-C	20 de abril de 2020
SERCOP-SERCOP-2020-0257-OF	28 de abril de 2020
SERCOP-SERCOP-2020-0018-C	20 de mayo de 2020
SERCOP-SERCOP-2020-0019-C	09 de junio de 2020
SERCOP-SERCOP-2020-0020-C	20 de junio de 2020

Documentos mediante los cuales, **se expidieron directrices para los responsables de compras públicas de las entidades contratantes, tanto para los procedimientos de régimen común, como para las contrataciones por emergencia**, que se pueden visualizar en el link:

<https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/recomendaciones-y-disposiciones-por-la-emergencia-sanitaria/>, dentro de las cuales hay directrices para utilizar la herramienta de publicación de necesidades, la publicación de documentación de las emergencias, el correcto uso de la herramienta informática (que cuenta con manual de uso propio). Constituyendo obligación de la entidad contratante cumplir con las mismas.

En este sentido y con base a su requerimiento, me permito establecer que este Servicio Nacional en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Contratación Pública, emitió directrices generales a los responsables de compras públicas, los mismos que debieron ser aplicados para llevar a cabo los procedimientos de compra ante la emergencia sanitaria, de conformidad con lo establecido en el artículo 99 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

### III. CONCLUSIÓN:

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, contempla en su artículo 4 los principios que rigen a los procedimientos y contratos que se deriven de la Ley ibídem, en armonía con lo establecido en el artículo 288 de la Constitución de la República del Ecuador, con la finalidad de cumplir con los objetivos del Sistema Nacional de Contratación Pública –SNCP, que no es otra cosa sino el conjunto de principios, normas, procedimientos, mecanismos orientadas al planeamiento, programación, presupuestos, control, administración y ejecución de las contrataciones realizadas por las entidades contratantes.

Sin perjuicio de lo expuesto, las entidades contratantes, podrán de así considerarlo pertinente emitir sus propias directrices o lineamientos internos para llevar a cabo las



**Oficio Nro. SERCOP-CGAJ-2020-0371-OF**

**Quito, D.M., 28 de julio de 2020**

compras institucionales de conformidad a sus necesidades internas, pero deberá actuar con la debida diligencia sin contravenir al Sistema Nacional de Contratación Pública, que como se señaló con antelación es el conjunto de normas y principios, entiéndase a todo el marco normativo en materia de contratación pública, así como las directrices que ha emitido este organismo rector, al amparo de sus atribuciones legales.

Por lo tanto, las entidades contratantes al ser organismo de derecho público, deben cumplir y observar los principios que contempla la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, conforme lo establece el artículo 99 de la LOSNCP.

No está por demás aclarar que, este Servicio enmarca sus actuaciones de conformidad a sus atribuciones **reglada[2]** (Art. 10 de la LOSNCP), por lo que no ejerce ningún tipo de injerencia dentro de los procedimientos de contratación que efectúa el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Es decir que, el control y supervisión que ejerce el SERCOP, es a los procedimientos de contratación y no a la normativa interna que emite las entidades contratantes.

Finalmente, se recalca que continuará ejerciendo sus atribuciones de control, especialmente a cada contratación derivada del procedimiento especial de situación de emergencia, que realicen las diferentes entidades contratantes, ratificando así su compromiso con la calidad y gasto público de las contrataciones ante la emergencia sanitaria que enfrenta el Ecuador.

Quien suscribe lo hace debidamente autorizada por el Director General del SERCOP, al amparo de lo previsto en el artículo 2 de la Resolución No. RI-SERCOP-2019-000003 de 21 de enero de 2019, que se encuentra publicada en el Portal Institucional del Servicio Nacional de Contratación Pública.

Particular que comunico para los fines pertinentes.

---

[1] En el marco del Decreto Ejecutivo Nro. 1017, publicado en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 163, de 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República del Ecuador, declaró estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional ante el brote del Coronavirus (COVID-19); y, el Acuerdo Ministerial Nro. 00126-2020, de 11 de marzo de 2020, emitido por la Ministra de Salud Pública, mediante el cual, se declara el estado de emergencia sanitaria a nivel nacional, con el objetivo de prevenir un contagio masivo de la población provocado por el Coronavirus COVID-19, declarado como pandemia por la Organización Mundial de la Salud. Adicional, con fecha 15 de mayo de 2020, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1052, de 15 de mayo de 2020, el Presidente Constitucional de la República del Ecuador resolvió renovar el estado de excepción.



**Oficio Nro. SERCOP-CGAJ-2020-0371-OF**

**Quito, D.M., 28 de julio de 2020**

Así mismo, con fecha 15 de junio de 2020, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1074, el señor Presidente Constitucional del Ecuador resolvió decretar el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por la presencia del COVID-19 en el Ecuador y por la emergencia económica sobreviviente a la emergencia sanitaria que atraviesa el Estado ecuatoriano.

[2] *“Las facultades de un órgano administrativo están regladas cuando la norma jurídica predetermina concretamente la conducta que la Administración debe seguir. Es decir, que la actividad administrativa es reglada cuando se determinan su contenido y forma. (...) La norma jurídica especifica la conducta administrativa y limita su arbitrio o libertad; no deja margen alguno para la apreciación subjetiva del agente sobre la circunstancia del acto”*, Roberto Dromi. *Tratado de Derecho Administrativo*. (Buenos Aires, Ediciones Ciudad de Argentina, 1998), 438.

Atentamente,

***Documento firmado electrónicamente***

Abg. Diana Natalia Vargas Campana  
**COORDINADORA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA**

Referencias:

- SERCOP-DGDA-2020-5802-EXT

Copia:

Señora Abogada  
Tania Gabriela Guerrero Toapanta  
**Asistente de Asesoría Jurídica**

tg/mf