



## CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

DNA 1 - DIRECCIÓN NACIONAL DE AUDITORÍA DE ADMINISTRACIÓN  
CENTRAL

DNA1-0040-2023

PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

INFORME GENERAL

**Examen Especial a las fases preparatoria, precontractual, contractual, ejecución, liquidación y pago de los contratos de bienes y servicios, su destino y uso, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2021 y el 30 de junio de 2022; así como, de los contratos celebrados en el marco del Proyecto de Fortalecimiento Institucional (PROFIP), por el período comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 30 de junio de 2022**

TIPO DE EXAMEN :

EE

PERIODO DESDE : 2019-01-01

HASTA : 2022-06-30

## PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

---

Examen especial a las fases preparatoria, precontractual, contractual, ejecución, liquidación y pago de los contratos de bienes y servicios, su destino y uso, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2021 y el 30 de junio de 2022; así como, de los contratos celebrados en el marco del Proyecto de Fortalecimiento Institucional (PROFIP), por el período comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 30 de junio de 2022

DIRECCIÓN NACIONAL DE AUDITORÍA DE ADMINISTRACIÓN CENTRAL

---

Quito – Ecuador

## RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>COE</b>	Comité de Operaciones de Emergencia
<b>CPC</b>	Clasificador central de productos
<b>IVA</b>	Impuesto al valor agregado
<b>LOSNC</b>	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
<b>PGE</b>	Procuraduría General del Estado
<b>PROFIP</b>	Proyecto de fortalecimiento institucional de la Procuraduría General del Estado
<b>RGLOSNC</b>	Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
<b>RUC</b>	Registro único de contribuyentes
<b>RUP</b>	Registro único de proveedores
<b>TDR's</b>	Términos de referencia
<b>USD</b>	Dólares de los Estados Unidos de América

## ÍNDICE

<b>CONTENIDO</b>	<b>PÁGINAS</b>
Carta de presentación	1
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>INFORMACIÓN INTRODUCTORIA</b>	
Motivo del examen	2
Objetivo del examen	2
Alcance del examen	2
Base legal	3
Estructura orgánica	3
Objetivos de la entidad	4
Monto de recursos examinados	5
Servidores relacionados	6
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>RESULTADOS DEL EXAMEN</b>	
Procesos de contratación de bienes, servicios, consultoría; y, otras contrataciones con cargo al proyecto PROFIP, financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo	7
Términos de referencia difieren de las necesidades técnicas para el servicio de capacitación	7
<b>ANEXOS</b>	
1 Servidores relacionados	
2 Monto de recursos examinados	



*F. V. J. 2023*

Ref: Informe aprobado el 2023-03-29

Quito, DM.,

Señor  
**Procurador General del Estado**  
**PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO**  
Ciudad

De mi consideración:

La Contraloría General del Estado, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, efectuó el examen especial a las fases preparatoria, precontractual, contractual, ejecución, liquidación y pago de los contratos de bienes y servicios, su destino y uso, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2021 y el 30 de junio de 2022; así como, de los contratos celebrados en el marco del Proyecto de Fortalecimiento Institucional (PROFIP), por el período comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 30 de junio de 2022.

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

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

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

Atentamente,

Ing. Doris Ruby Mejía Menéndez  
**Directora Nacional de Auditoría Interna**  
**Procuraduría General del Estado**

## CAPÍTULO I

### INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

#### Motivo del examen

El examen especial en la Procuraduría General del Estado, se realizó en cumplimiento a la orden de trabajo 0001-DNA1-PGE-AI-2022-I de 21 de julio de 2022 y a la disposición del señor Contralor General del Estado, Subrogante, contenida en memorando 3516-DNPyEI-PSyEI-2022 de 4 de julio de 2022, con cargo a imprevistos del Plan Anual de Control 2022, de la Dirección Nacional de Auditoría Interna.

#### Objetivos del examen

- Determinar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y demás normativa aplicable al alcance del examen.
- Verificar la propiedad, veracidad y el registro de las operaciones administrativas y financieras relacionadas con el alcance del examen.

#### Alcance del examen

Comprendió el análisis de las fases preparatoria, precontractual, contractual, ejecución, liquidación y pago de los contratos de bienes y servicios, su destino y uso, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2021 y el 30 de junio de 2022; así como, de los contratos celebrados en el marco del Proyecto de Fortalecimiento Institucional (PROFIP), por el período comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 30 de junio de 2022.

De los contratos celebrados en el marco del Proyecto de Fortalecimiento Institucional (PROFIP), se excluyeron los siguientes procesos de contratación, que se encontraron en ejecución, en el período de análisis:

*2 de 2*

No. PROCESO	DESCRIPCIÓN	CONTRATO		
		No.	FECHA ADJUDICACIÓN	ESTADO 2022-06-30
SBCC-BID-PGE-01-2019	Consultoría para realizar el diseño estratégico e implementación de la reforma institucional integral, incluyendo el modelo de gestión, sus instrumentos y la gestión del cambio institucional	012-PGE-PROFIP-2020	2020-11-12	En recepción de productos, sin finiquito
N/A	Contratación del Especialista de Monitoreo y Seguimiento del Equipo de Gestión para la ejecución del proyecto de Fortalecimiento Institucional de la Procuraduría General del Estado	007-PGE-PROFIP-2021	2021-09-17	En ejecución, sin finiquito
002-PGE-PROFIP-2022	Servicios de capacitación en gestión del cambio institucional, formación y acompañamiento al grupo anfitrión y servidores de la PGE, en el marco del nuevo modelo de gestión.	002-PGE-PROFIP-2022	2022-06-21	En ejecución, sin finiquito

### Base legal

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 235, señala que la Procuraduría General del Estado es un organismo público, técnico jurídico, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, dirigido y representado por la Procuradora o Procurador General del Estado, designado para un período de cuatro años.

El gobierno ecuatoriano el 4 de octubre de 2019, suscribió el contrato de préstamo 4812/OC-EC, con el Banco Interamericano de Desarrollo BID, para el Programa de Modernización de la Administración Financiera, de la Procuraduría General del Estado.

### Estructura orgánica

Para el cumplimiento de su misión, visión y objetivos estratégicos, la Procuraduría General del Estado, en el artículo 9, del Capítulo V de la Estructura Descriptiva, del Estatuto Orgánico por Procesos, expedido con Resolución 108 de 24 de agosto de 2017, se establecen los siguientes procesos internos, relacionados con la presente acción de control:

*antes*

PROCESOS HABILITANTES  
SUBPROCESOS DE APOYO

Gestión Administrativa

- Gestión de Adquisiciones
- Gestión de Servicios
- Gestión de Bienes

Gestión Financiera

- Gestión Presupuestaria
- Gestión Contable
- Gestión de Tesorería

**Objetivos de la entidad**

En el artículo 3 del Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos de la Procuraduría General del Estado, última reforma de 18 de junio de 2020, publicado en Registro Oficial 683, se establecen entre otros, los siguientes objetivos operativos:

- Defender los intereses del Estado en los procesos judiciales y causas en las que sus instituciones tengan la calidad de actoras o demandadas.
- Coordinar políticas y objetivos institucionales que le permitan a la entidad alinearse con el Plan Nacional de Desarrollo, emitido por la autoridad nacional de planificación, mediante la implementación de un sistema integrado de planificación estratégica, desarrollado conjuntamente con la Coordinación Nacional Administrativa Financiera, las Direcciones Nacionales, Regionales, y bajo la aprobación de la máxima autoridad.
- Elaborar, apoyar y asesorar a las diferentes unidades administrativas en planes, programas, procesos y proyectos que coadyuven al mejoramiento de la gestión institucional.

*Quito*

- Monitorear y dar seguimiento a los planes, programas, procesos y proyectos, contemplados en la planificación institucional; y, evaluar los resultados alcanzados por cada una de las unidades administrativas de la Institución.
- Coordinar, administrar y controlar las actividades administrativas y financieras, de conformidad con las políticas emanadas por el Procurador General del Estado y las disposiciones legales.
- Facilitar el funcionamiento de la Procuraduría, mediante la dotación de bienes, servicios, ejecución de obras, incluidos los servicios de consultoría.
- Administrar y gestionar los recursos económicos asignados por las leyes respectivas a favor de la Procuraduría General del Estado, para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

#### **Objetivo del Programa de Modernización de la Administración Financiera**

En el punto 1.01 del Anexo único del Programa de Modernización de la Administración Financiera, se determina:

- Aumentar la eficiencia y transparencia de la gestión de los recursos públicos, a través de la modernización tecnológica de la gestión financiera y del fortalecimiento institucional del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Procuraduría General del Estado.

#### **Monto de recursos examinados**

Los recursos examinados ascienden a 780 102,92 USD, que corresponden a 37 procesos de contratación de bienes y servicios, incluidos los de consultoría por 419 892,36 USD; y, 7 de iguales características para el proyecto PROFIP por 360 210,56 USD, (Anexo 2), de acuerdo al siguiente detalle:

*l uico*

**Bienes y servicios, incluidos los de consultoría**

TIPO DE CONTRATACIÓN	VALOR USD		TOTAL USD	N° PROCESOS		TOTAL USD
	AÑO 2021	AÑO 2022 (*)		AÑO 2021	AÑO 2022 (*)	
Ínfima cuantía	51 975,80	3 121,72	55 097,52	27	2	29
Publicación especial	23 257,56	-	23 257,56	1	-	1
Régimen especial	58 495,86	-	58 495,86	2	-	2
Subasta Inversa electrónica	179 311,00	103 730,42	283 041,42	3	2	5
<b>TOTAL:</b>	<b>313 040,22</b>	<b>106 852,14</b>	<b>419 892,36</b>	<b>33</b>	<b>4</b>	<b>37</b>

(\*) Al 2022-06-30

Fuente: Dirección Nacional Financiera de la PGE

**Proyecto de Fortalecimiento Institucional (PROFIP)**

PROYECTO PROFIP (Lineamientos BID)	VALOR USD		TOTAL USD	N° PROCESOS		TOTAL USD
	AÑO 2020	AÑO 2021		AÑO 2020	AÑO 2021	
Consultoría individual	14 238,00	25 704,24	39 942,24	1	1	2
Comparación de precios	64 776,65	7 500,00	72 276,65	2	1	3
Licitación pública nacional	173 865,00	74 126,67	247 991,67	1	1	2
<b>TOTAL:</b>	<b>252 879,65</b>	<b>107 330,91</b>	<b>360 210,56</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>7</b>

Fuente: Dirección Nacional Financiera de la PGE

**Servidores relacionados**

Constan en anexo 1.

*P. Reis*

## CAPÍTULO II

### RESULTADOS DEL EXAMEN

#### **Procesos de contratación de bienes, servicios, consultoría; y, otras contrataciones con cargo al proyecto PROFIP, financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo**

De los procesos analizados y que se encuentran referidos en el Anexo 2, se evidenció que, cumplieron con los lineamientos establecidos en la Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública y su Reglamento General; así también, aquellos financiados por el BID para el proyecto PROFIP, se ajustaron a los requerimientos definidos en el contrato de préstamo 4812/OC-EC y su Reglamento Operativo, para el Programa de Modernización de la Administración Financiera, de la Procuraduría General del Estado.

#### **Conclusión**

En 36 procesos de contratación bajo el régimen común y 7 procedimientos para provisión de servicios y adquisiciones, con cargo al proyecto PROFIP, se cumplieron lo establecido en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento General; además, las disposiciones del Banco Interamericano de Desarrollo, respectivamente.

#### **Términos de referencia difieren de las necesidades técnicas para el servicio de capacitación**

La Jefe de Gestión de Desarrollo del Talento Humano, elaboró los términos de referencia del proceso RE-PGE-UA-009-2021 el 30 de noviembre de 2021, para el servicio de capacitación a los servidores de la Procuraduría General del Estado, en cuyo documento consta la revisión del Subdirector de Administración del Talento Humano y aprobación del Director Nacional de Administración del Talento Humano; en el numeral 2 "Plazo de ejecución", consideró 8 días contados a partir de la firma del contrato; en el numeral 5 letra a) "Metodología de trabajo", se indicó que el contratista deberá proponer un *siete*

cronograma y metodología dentro de los 3 primeros días del plazo contractual; el Administrador del Contrato contaba con 3 días subsiguientes para realizar observaciones; y, el contratista tenía posteriormente 2 días para considerar las mismas; es decir, la metodología de trabajo cubrió los 8 días del plazo contractual, sin incluir el tiempo para la ejecución del objeto del contrato y el desarrollo de 10 cursos, 7 presenciales y 3 de manera virtual, de la capacitación del personal de la PGE, lo que no fue observado por los referidos servidores.

El plazo que se consideró en los términos de referencia, se originó de la proforma seleccionada para la contratación, luego del análisis del estudio de mercado, así:

Proformas	RUC	Plazo ejecución	Modalidad capacitación	Valor sin IVA USD
1	xxxxxx9760001	8 a 10 días	Presencial, semipresencial y virtual (*)	20 760,00
2	xxxxxx2237001	3 meses	Virtual	22 950,00
3	xxxxxx2910001	3 meses	Presencial	22 960,00

(\*) Proveedor seleccionado para la contratación

El Director Nacional Administrativo, con Resolución PGE-DNA-2021-057 de 7 de diciembre de 2021, autorizó el inicio del proceso mediante régimen especial, incluyendo en el artículo 2 la aprobación del pliego y los documentos preparatorios, sin considerar la limitación del plazo para la ejecución del servicio.

El Director Nacional Administrativo, el 23 de diciembre de 2021, suscribió el contrato PGE-DNA-2021-037, con el Gerente General, subrogante, de la Empresa Pública de Administración y Gestión de Servicios y Productos de Proyectos de Investigación de la Escuela Politécnica Nacional de RUC XXXXXX9760001, por 23 251,20 USD, quien presentó la proforma inicial con el menor costo y tiempo de ejecución del servicio; en el cual la cláusula octava estipuló el plazo de 8 días calendario para la prestación del servicio, contados a partir de la suscripción, que concluyó el 31 de diciembre de 2021; además, la metodología de trabajo consideró el desarrollo de 10 cursos, 7 presenciales y

*Q edio*

3 de manera virtual, entre el 23 y 31 de diciembre de 2021; sin embargo, el Director Nacional Administrativo con informe 001-UGDTH-AC-2021 de 29 de diciembre de 2021, autorizó la suspensión de la ejecución contractual y la prórroga del plazo, que se reanudó del 24 al 26 de enero de 2022, modificando la metodología de trabajo; es decir, los cursos se dictarían 9 de manera virtual y 1 presencial.

Por lo expuesto se determinó que, la Jefe de Gestión de Desarrollo del Talento Humano, en funciones del 1 de agosto de 2021 al 30 de junio de 2022, el Subdirector de Administración del Talento Humano, actuante del 1 de junio de 2021 al 30 de junio de 2022, el Director Nacional de Administración del Talento Humano en funciones del 1 de enero de 2021 al 30 de junio de 2022; y, el Director Nacional Administrativo actuante del 1 de enero de 2021 al 30 de junio de 2022, procedieron a elaborar, revisar y aprobar los términos de referencia y pliegos del proceso RE-PGE-UA-009-2021, respectivamente, estableciendo el plazo de 8 días para la ejecución del contrato, propuesto en las condiciones presentadas en la oferta, al momento del estudio de mercado; y, que fue seleccionado, sin considerar que la metodología de trabajo conllevaría la elaboración de 10 cursos, 7 presenciales y 3 de manera virtual; ocasionando que, el plazo definido para la ejecución del contrato, no se relacione con la metodología de trabajo, generando posteriormente la suspensión y cambio del desarrollo de la capacitación, ya que se dictaron 9 cursos virtuales y 1 presencial hasta el 26 de enero de 2022.

Los servidores que intervinieron en el proceso de contratación referido, en su orden, incumplieron el principio de legalidad establecido en el artículo 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que implica que las entidades contratantes deben cumplir las disposiciones en materia de contratación pública; lo dispuesto en la Resolución RE-SERCOP-2016-0000072, Codificación y actualización de las resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública, publicada en Registro Oficial Edición Especial 245 de 29 de enero de 2018 y actualizada el 30 de enero de 2019, en los artículos 109 numerales 1 y 2; y, 112 numerales 3 y 4, que prevé:

*... Art. 109.- Elaboración de los términos de referencia.- Para elaborar los términos de referencia se tomarán en cuenta los siguientes aspectos: 1. Se establecerán en función de las necesidades específicas a ser cubiertas, de los objetivos, características y condiciones de prestación o desarrollo requeridos así como, de los*

*requisitos técnicos, funcionales o tecnológicos bajo los que deben ser prestados; 2. Los términos de referencia han de ser claros, completos y detallados de tal forma que no haya lugar a ambigüedades o contradicciones que propicien o permitan diferentes interpretaciones de una misma disposición, ni indicaciones parciales sobre determinado tópico (...)*”.

*“... Art. 112.- Plazos y términos.- Al elaborar los pliegos y observando los períodos establecidos en el procedimiento de contratación respectivo, las entidades contratantes cuidarán de establecer plazos o términos razonables, de manera que: ... 3. No se afecte el derecho de los oferentes a participar en el procedimiento de contratación en general... 4. No impida la posibilidad real de proveer un bien, prestar un servicio o ejecutar una obra, por el establecimiento de plazos de entrega inconsistentes con relación a los volúmenes y tipo de bienes requeridos; a las condiciones y requerimientos del servicio solicitado; o, a la magnitud y/o complejidad de las obras a ejecutar (...)*”.

Y, las Normas de Control Interno 401-03 Supervisión, 406-03 Contratación, letra b) Pliegos y 600-01 Seguimiento continuo o en operación.

Con oficios 0042, 0045, 0049 y 0050-0001-DNA1-PGE-AI-2022-I de 7 de octubre de 2022, se comunicó los resultados provisionales a los servidores relacionados, sin recibir respuesta.

Posterior a la conferencia final efectuada el 28 de octubre de 2022, la Jefe de Gestión de Desarrollo del Talento Humano, en funciones del 1 de agosto de 2021 al 30 de junio de 2022, el Subdirector de Administración del Talento Humano, actuante del 1 de junio de 2021 al 30 de junio de 2022; y, el Director Nacional de Administración del Talento Humano, en funciones del 1 de enero de 2021 al 30 de junio de 2022, en comunicaciones de 9 de noviembre de 2022, en términos similares, refirieron que el plazo de ejecución se encontraba dentro de lo determinado en los términos de referencia es decir, el plazo estipulado en el contrato fue acorde al objeto de la contratación, sin que exista afectación alguna en la ejecución y tampoco un perjuicio a los fondos públicos de la institución.

El Director Nacional Administrativo, en funciones del 1 de enero de 2021 al 30 de junio de 2022, en comunicación de 9 de noviembre de 2022, indicó:

*“...no existieron inconsistencias en el plazo establecido en los TDR y la ejecución del contrato, pues el cronograma se aprobó dentro del plazo de los 8 días establecidos,*  
9 días

*los mismos que fueron suspendidos con el fin de salvaguardar la salud y el bienestar de los servidores públicos... no hubo afectación en el cumplimiento de los cronogramas conforme a las situaciones (sic) presentadas (...)*".

Lo manifestado por los servidores no justificó la definición del plazo dentro de la documentación preparatoria, en razón de que no permitió el desarrollo del objeto del servicio y metodología de trabajo, ya que los cursos de capacitación fueron modificados a 9 de manera virtual y 1 presencial, cuando en el objeto del contrato se previó dictarse 7 cursos de manera presencial y 3 de forma virtual, por lo que, no se modifica el comentario de auditoría.

### **Conclusión**

Los términos de referencia del proceso de contratación RE-PGE-UA-009-2021, para el servicio de capacitación para los servidores de la Procuraduría General del Estado, no fueron elaborados en función de las necesidades y requerimientos institucionales, por cuanto no se establecieron plazos acordes al cumplimiento del servicio y metodología de trabajo, lo que ocasionó la suspensión del contrato y la modificación del desarrollo del objeto contractual, impartándose con modalidades diferentes a las programadas.

### **Recomendaciones**

#### **Al Director Nacional Administrativo**

1. Dispondrá y supervisará a los servidores responsables de la elaboración y aprobación de los términos de referencia, que los plazos para la ejecución del contrato y su metodología de trabajo, estén acordes al objeto de la contratación; a fin de que, el desarrollo del mismo se realice conforme a las necesidades de la entidad.
2. Dispondrá y supervisará que previa suscripción de la resolución de autorización del inicio de los procesos de contratación, pliegos y procedimientos precontractuales, se realice el control y revisión de la documentación preparatoria, elaborada por los servidores de las unidades requirentes, para verificar que los plazos sean *o sea*

consistentes con la ejecución de las actividades previstas en el objeto de la contratación.



Doris Ruby Mejía Menéndez  
**Dirección Nacional de Auditoría Interna**  
**PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO**

*2 de*

