



ALCALDÍA DE
CUENCA



REGISTRO DE LA
PROPIEDAD

Memorando Nro. RPCC-DAJ-2024-0167-M

Cuenca, 01 de agosto de 2024

PARA: Abg. Carlos Eduardo Celi Bravo
Registrador de la Propiedad del Canton Cuenca (E)

ASUNTO: Criterio Jurídico a la obligación del FORMULARIO PARA EL
LEVANTAMIENTO DEL REQUERIMIENTO INICIAL PREVIO AL
PROCESO DE ADQUISICIÓN, remitido por la Dirección Financiera.

De mis consideraciones:

1.- Competencia.-

Es competente el abogado Rodrigo Pinango, Director de Asesoría Jurídica, según se desprende de la Acción de Personal AP-2024-128 de 14 de mayo de 2024, suscrito por el señor Registrador (e) de la Propiedad del cantón Cuenca.

2.- La Determinación sucinta del asunto que se trate.-

2.1.- El 19 de julio de 2024 en MEMO-RPCC-2024-0382-DFI dirigido a la Directora Financiera, suscrito por Ing. Mónica Alejandrina Guamán Niveló, Especialista de Contabilidad, remite: *"Para dar cumplimiento a lo que indica el REGLAMENTO A LA LEY ORGANICA SISTEMA NACIONAL CONTRATACION PUBLICA en el Art. 14.- Información relevante.- Para efectos de publicidad de los procedimientos de contratación en el Portal COMPRASPÚBLICAS se entenderá como información relevante la siguiente:*

- 1. Informe de necesidad de la contratación;*
 - 2. Estudios, diseños o proyectos;*
 - 3. Términos de referencia y/o especificaciones técnicas;*
 - 4. Estudio de mercado;*
 - 5. Estudios de desagregación tecnológica;*
 - 6. Informe de pertinencia de la Contraloría General del Estado en los casos que se requiera de conformidad con la normativa aplicable;*
 - 7. Certificación PAC;*
 - 8. Certificación presupuestaria;*
- Pongo en conocimiento de ustedes que para iniciar el proceso de adquisición de un bien o servicio, bajo el proceso que corresponda deberá la Unidad requiriente (sic) elaborar el informe de necesidad o requerimiento inicial, dicho documento debe ser elaborado en el día uno del proceso, ya que este será parte fundamental en la revisión para registro contable y posterior pago.*
- Adjunto sírvase encontrar un modelo a ser usado; cabe recalcar que sin la presentación de este documento no se podrá dar el trámite contable a los procesos.*
- Particular que pongo en su conocimiento y a través (sic) de ustedes al personal involucrado en los procesos de adquisición".*

2.2.- El 24 de julio de 2024 en Memorando Nro. RPCC-JDA-2024-0486-M dirigido al





Memorando Nro. RPCC-DAJ-2024-0167-M

Cuenca, 01 de agosto de 2024

señor Registrador de la Propiedad del cantón Cuenca (e), suscrito por Ing. Mónica Alexandra Calderón Brito, Analista de Compras Públicas; y, magíster Fernando Patricio Vargas Peñaherrera, Jefe Administrativo, analizan: "(...) Luego del análisis respectivo, el RGLOSNCP en su Art. 41 de las fases de la contratación Pública indica "(...) 1.- Fase Preparatoria: Desde la elaboración del Plan Anual de Contratación o el levantamiento de la necesidad institucional, hasta la suscripción de la resolución de inicio (...)", el levantamiento de necesidad inicial se realiza con la elaboración del PAC y se ve plasmada en la certificación que la unidad de compras públicas emite previo a iniciar cada proceso de contratación.

El art. 14 citado por Ud. hace alusión a información relevante que debe ser publicado en el portal de compras públicas, no indica bajo ningún concepto que se debe elaborar el día 1 como lo solicita, teniendo en consideración que la fase preparatoria ilustrada en capacitaciones propiciadas por el SERCOP se indica claramente que primero se debe verificar el PAC (certificación PAC) y luego el Informe de Necesidad (...).

En este contexto es importante analizar que nuestra institución cuenta con una guía de compras públicas la cual actualmente está vigente, aprobada por la máxima autoridad y no ha sido modificada, de la misma manera es importante recalcar que el sub-proceso de compras públicas está a cargo de la Jefatura Administrativa, el documento solicitado por la parte de la Dirección Financiera no está enmarcado en lo que determina la normativa y genera duplicidad de actividades, lo cual genera carga adicional innecesaria para las unidades requirentes, en este contexto es necesario que se emita un criterio jurídico en base a lo expuesto ya que no existe normativa que vale el nuevo trámite administrativo solicitado por la Dirección Financiera".

2.3.- El 31 de julio de 2024 en MEMO-RPCC-2024-0398-DFI dirigido al señor Registrador de la Propiedad del cantón Cuenca (e), suscrito por Ing. María Eulalia Machucha Figueroa, Directora Financiera, en lo principal manifiesta: "(...) Sin embargo con memo Nro. RPCC-JDA-2024-0486-M el Jefe Administrativo conjuntamente con la Analista de compras públicas argumenta por qué no se debe solicitar dicho informe al inicio de cada proceso y con la finalidad de solventar esta discrepancia solicita criterio jurídico sobre la aplicación de la ley.

Con base lo manifestado en los párrafos anteriores doy a conocer que hasta la presente fecha no se cuenta con el informe o criterio jurídico mismo que es de suma importancia para el control al devengado".

3.- Fundamentos Legales Aplicables.-

Constitución de la República del Ecuador.

Art. 227.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

Art. 233.- Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por





Memorando Nro. RPCC-DAJ-2024-0167-M

Cuenca, 01 de agosto de 2024

los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por omisiones, y serán responsable administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos (...).

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Art. 4.- Principios.- Para la aplicación de esta Ley y de los contratos que de ella deriven, se observarán los principios de legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional.

Art. 5.- Interpretación.- Los procedimientos y los contratos sometidos a esta Ley se interpretarán y ejecutarán conforme los principios referidos en el artículo anterior y tomando en cuenta la necesidad de precautelar los intereses públicos y la debida ejecución del contrato.

La fase precontractual de los procesos de contratación pública se considera un trámite administrativo, por lo que también le serán aplicables las reglas y principios de la Ley para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos, y se incluirán mecanismos de lucha contra el lavado de activos y los delitos asociados a la criminalidad, transparencia, regulación y mejora de los procesos en la contratación pública.

El Servicio Nacional de Contratación Pública es el ente encargado de simplificar los trámites y desarrollar las herramientas que tengan la interoperabilidad entre las distintas bases de datos de las entidades del Estado, faciliten la elaboración de pliegos y la presentación de ofertas, sintetizando el contenido de los documentos, y creando una política pública que elimine la dispersión de normativa secundaria. Propenderá a la eliminación de trabas y a la presentación de duplicidad documental.

Código Orgánico Administrativo.

Art. 9.- Principio de coordinación. Las administraciones públicas desarrollan sus competencias de forma racional y ordenada, evitan las duplicidades y las omisiones.

Art. 14.- Principio de juridicidad. La actuación administrativa se somete a la Constitución, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios, a la jurisprudencia aplicable y al presente Código.

La potestad discrecional se utilizará conforme a Derecho.

Art. 89.-Actividad de las Administraciones Públicas. Las actuaciones administrativas son:

1. Acto administrativo



Memorando Nro. RPCC-DAJ-2024-0167-M

Cuenca, 01 de agosto de 2024

2. Acto de simple administración
3. Contrato administrativo
4. Hecho administrativo
5. Acto normativo de carácter administrativo

Las administraciones públicas pueden, excepcionalmente, emplear instrumentos de derecho privado, para el ejercicio de sus competencias.

Art. 128.- Acto normativo de carácter administrativo. Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de una competencia administrativa que produce efectos jurídicos generales, que no se agota con su cumplimiento y de forma directa.

Art. 130.- Competencia normativa de carácter administrativo. Las máximas autoridades administrativas tienen competencia normativa de carácter administrativo únicamente para regular los asuntos internos del órgano a su cargo, salvo los casos en los que la ley prevea esta competencia para la máxima autoridad legislativa de una administración pública.

La competencia regulatoria de las actuaciones de las personas debe estar expresamente atribuida en la ley.

Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Art. 14.- Información relevante.- Para efectos de publicidad de los procedimientos de contratación en el Portal COMPRASPÚBLICAS se entenderá como información relevante la siguiente:

1. Informe de necesidad de la contratación;
2. Estudios, diseños o proyectos;
3. Términos de referencia y/o especificaciones técnicas;
4. Instrumento de determinación del presupuesto referencial.
5. Estudios de desagregación tecnológica, en caso de ser requerido.
6. Informe de pertinencia de la Contraloría General del Estado en los casos que se requiera de conformidad con la normativa aplicable;
7. Certificación PAC;
8. Certificación presupuestaria;
9. Convocatoria;
10. Proveedores invitados;
11. Pliegos;
12. Resolución de inicio, aprobación de pliegos y de cronograma;
13. Preguntas, respuestas y aclaraciones de los procedimientos de contratación;
14. Actas, informes y demás documentación precontractual;



ALCALDÍA DE
CUENCA



REGISTRO DE LA
PROPIEDAD

Memorando Nro. RPCC-DAJ-2024-0167-M

Cuenca, 01 de agosto de 2024

15. Resolución de adjudicación o declaratoria de desierto o cancelación;
16. Oferta del oferente ganador, la cual será publicada conjuntamente con la calificación de ofertas.
17. Reclamos o recursos presentados;
- 17.1. La resolución o pronunciamiento final de los reclamos presentados;
18. Contrato;
19. Garantías;
20. Contratos complementarios, modificatorios, o adendas modificatorias, de haberse suscrito.
21. Órdenes de cambio, órdenes de trabajo, de haberse emitido;
22. Notificación e imposición de multas;
23. Comprobante de pagos realizados;
24. Actas de entrega recepción, o actos administrativos relacionados con la terminación del contrato; y,
25. Cualquier documento adicional que la entidad contratante considere pertinente.

Cualquier actuación administrativa que se efectúe por delegación, deberá contener la mención expresa del instrumento que otorgó la delegación y por el cual se actúa.

El Servicio Nacional de Contratación Pública a través de resolución, podrá calificar otros documentos como información relevante que deberá ser publicada en el Portal.

Art. 41.- De las fases de la contratación pública.- Los procedimientos de contratación pública se desarrollarán a través de las siguientes fases:

- 1.- Preparatoria: Desde la elaboración del Plan Anual de Contratación o el levantamiento de la necesidad institucional, hasta la suscripción de la resolución de inicio;
- 2.- Precontractual: Desde la publicación de la resolución de inicio en el Portal COMPRAS PUBLICAS hasta la adjudicación o declaratoria de desierto o cancelación;
- Innumerado 2.1.- Suscripción: Desde la adjudicación hasta la suscripción del contrato.
- 3.- Contractual o de ejecución del contrato: Desde la suscripción del contrato hasta la suscripción del acta entrega recepción definitiva o terminación del contrato; y,
- 4.- Evaluación: Desde la suscripción del acta de entrega recepción definitiva o la terminación del contrato, incorporando todas las actuaciones efectuadas con posterioridad a las mismas, inclusive la evaluación ex post realizada por el Servicio Nacional de Contratación Pública, en relación a las contrataciones efectuadas por las entidades comprendidas en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y el seguimiento de desempeño de los procedimientos de contratación pública.

Art. 42.- Fase preparatoria.- El órgano administrativo requirente de la entidad contratante, con la finalidad de satisfacer y cumplir con los objetivos, metas y demandas institucionales, de acuerdo con sus competencias y atribuciones, realizará la identificación específica, detallada, clara y concreta de la necesidad de contratación



Memorando Nro. RPCC-DAJ-2024-0167-M

Cuenca, 01 de agosto de 2024

Art. 43.- Plan Anual de Contratación - PAC.- Hasta el 15 de enero de cada año, la máxima autoridad o su delegado, aprobará y publicará el Plan Anual de Contratación PAC, que contendrá las adquisiciones relacionadas a los bienes, obras y servicios, incluidos los de consultoría que requieran las entidades contratantes en el año fiscal, detallando la siguiente información:

- 1.- Los procesos de contratación que se realizarán en el año fiscal;
- 2.- Descripción detallada del objeto de contratación que guarde concordancia con el código del clasificador central de productos, CPC; para que los proveedores puedan identificar las obras, bienes, servicios o consultoría a contratarse;
- 3.- El presupuesto estimativo de los bienes, servicios u obras a adquirir o contratar; y,
- 4.- El cronograma de implementación del Plan.

Los procesos de contratación deberán ejecutarse de conformidad y en la oportunidad determinada en el Plan Anual de Contratación elaborado por cada entidad contratante, previa la obtención de la certificación de la disponibilidad presupuestaria, a menos que circunstancias no previstas al momento de la elaboración del PAC hagan necesaria su modificación. Los formatos del PAC serán elaborados por el Servicio Nacional de Contratación Pública y publicados en el Portal COMPRASPÚBLICAS.

Las entidades contratantes podrán modificar el PAC a través de una resolución administrativa debidamente motivada, siempre y cuando tales reformas obedezcan a una justificación técnica y económica, o por causas de caso fortuito o fuerza mayor debidamente sustentadas.

Las contrataciones de ínfima cuantía y los procedimientos especiales de contratación en situación de emergencia y adquisición de bienes inmuebles, así como las contrataciones de régimen especial del numeral 2 del artículo 2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, no serán consideradas o publicadas en el PAC inicial o reformulado.

Art. 44.- Determinación de la necesidad.- La determinación de la necesidad incorporará un análisis de beneficio, eficiencia o efectividad, considerando la necesidad y la capacidad institucional instalada, lo cual se plasmará en el informe de necesidad de contratación, que será elaborado por la unidad requirente, previo a iniciar un procedimiento de contratación.

Para los supuestos de contratación bajo la modalidad contractual ingeniería, procura y construcción la determinación de necesidad deberá incluir un análisis de los requisitos mencionados en el tercer inciso del artículo 56.1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.



Memorando Nro. RPCC-DAJ-2024-0167-M

Cuenca, 01 de agosto de 2024

ACUERDO No. 004-CG-2023 Normas de Control Interno para las Entidades, Organismos del Sector Público y de las Personas Jurídicas de Derecho Privado que dispongan de recursos públicos, Contraloría General del Estado, publicado en el suplemento R.O. 257 del 27 febrero de 2023, reformado Cuarto suplemento R.O. 284, del 05 de abril de 2023.

401-01 Separación de funciones y rotación de labores

La máxima autoridad y los directivos de cada entidad asignarán funciones y responsabilidades al personal a su cargo, estableciendo una segregación de éstas, de manera que exista independencia, revisiones, separación de funciones incompatibles y reducción del riesgo.

La separación de funciones se definirá en el reglamento orgánico, estatuto orgánico o el instrumento técnico de gestión organizacional, en el manual de procesos y procedimientos, Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos y en los sistemas informáticos que administra la entidad.

Para reducir el riesgo de error, el desperdicio, las actividades incorrectas y el riesgo de no detectar tales problemas, no se asignará el control de todas las operaciones clave a una sola persona o equipo; y, tampoco se mantendrá por periodos excesivos de tiempo a un servidor o empleado como responsable de dichas operaciones.

La máxima autoridad y los niveles directivos dispondrán la rotación de labores, siempre que existan los perfiles suficientes para realizar los movimientos de personal necesarios, caso contrario, deberán implementar actividades de control que permitan compensar la imposibilidad de realizar rotaciones.

Estatuto Orgánico por Procesos del Registro de la Propiedad del cantón Cuenca, emitido mediante Resolución No. RA-RPCC-032-2019 del 12 de diciembre de 2019.

Artículo 16.- 3.1.1 Gestión Financiera.

Misión: Administrar, gestionar, suministrar y controlar los recursos financieros requeridos para la ejecución de los servicios, procesos, planes, programas y proyectos institucionales, en función de la normativa vigente.

Atribuciones y Responsabilidades:

a.- Diseñar, aplicar y controlar las políticas, normativas y estándares para la gestión financiera.

c.- Asesorar a las autoridades de la institución en temas de Gestión Financiera.

3.1.1.1 Gestión de Contabilidad.

c.- Elaborar propuestas de políticas, normas y procedimientos contables en concordancia con la normativa vigente para aprobación de la Dirección Financiera.



ALCALDÍA DE
CUENCA



REGISTRO DE LA
PROPIEDAD

Memorando Nro. RPCC-DAJ-2024-0167-M

Cuenca, 01 de agosto de 2024

z.- Las demás dispuestas conforme lo establecido en la Ley y disposiciones legales.

Productos y Servicios Gestión Financiera:

v.- Borradores de propuestas de reglamentos e instructivos.

w.- Borradores de reformas a reglamentos e instructivos.

Artículo 17.- 3.1.2 Gestión Administrativa.

Misión: Administrar eficaz y eficientemente los bienes y servicios institucionales demandados para la gestión de la entidad, así como los procesos de contratación pública, de conformidad con la normativa vigente.

3.1.2.1 Gestión de Compras Públicas.

Atribuciones y Responsabilidades:

g.- Ejecutar los procesos de contratación pública designados, hasta la fase de registro de contratos en el portal de compras públicas.

r.- Analizar la información contenida en los documentos requeridos en la fase precontractual de compras públicas.

Productos y Servicios de la Gestión Administrativa:

jj.- Informes de Ejecución del Plan Anual de Contrataciones PAC.

kk.- Contratación de bienes, servicios y consultorías.

nn.- Informes de gestión de procesos de compras públicas de la institución.

4.- Análisis.-

4.1.- El artículo 14 del Reglamento General a la LOSNCP citado en los MEMO-RPCC-2024-0382-DFI del 19 de julio de 2019; y, MEMO-RPCC-2024-0398-DFI de 31 de julio de 2024, se encuentra reformado mediante el Art. 6 numeral 10 del D.E. 206, publicado en el Registro Oficial 524-3S, de fecha 22 de marzo de 2024, numerales como el 4, el "*Estudio de mercado*" ha sido sustituido por el "*Instrumento de determinación del presupuesto referencial*", así entre otros.

4.2.- El procedimiento administrativo común, debe ser caracterizado por su generalidad, simplicidad y celeridad. Las normas jurídicas que regulan los procedimientos de la administración pública, deben distinguirse por la precisión de sus términos, para que, en su aplicación, no genere dudas, tanto para el servidor público, la administración pública, ni mucho menos para el administrado.

4.3.- La entidad pública se rige por el principio de legalidad que busca abolir la arbitrariedad de la administración, suprimir el capricho personal de los funcionarios públicos, limitando sus actuaciones a lo que dispone el ordenamiento jurídico[1].

4.4.- David Blanquer, en su obra "*Derecho Administrativo*", indica que la administración



Memorando Nro. RPCC-DAJ-2024-0167-M

Cuenca, 01 de agosto de 2024

pública, debe en su actuación, dirigirse siempre a la satisfacción de los intereses generales, y para hacerlo, solo puede desarrollarse en la forma predeterminada por la norma[2]. El Código Orgánico Administrativo describe los actos de simple administración, actos administrativos, etc., y cada uno conforme la competencia legalmente asignado al servidor público.

4.5.- El deber ser institucional, implica cooperación humana que torne eficiente a la administración pública, cada área debe desempeñar su rol asesor; en el presente análisis, el formulario que la servidora pública pone en conocimiento para ejecución, no simplifica el procedimiento administrativo, mas bien genera abultamiento considerando que la contratación pública se encuentra normado por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento General, y norma secundaria.

4.6.- El Estatuto[3] respecto a la Jefatura Administrativa, así como, a la Gestión Financiera, determina su misión, sus atribuciones y responsabilidades a cada área, por lo que los procedimientos administrativos y de contratación pública, está asignado a la Jefatura Administrativa - Gestión de Compras Públicas; y, del aporte técnico realizado en el memorando 0486, *"se resalta que en ningún momento se está dejando de elaborar el Informe de Necesidad el mismo que se ve plasmado en base a una planificación aprobada tanto en POA cuanto en Planificación PAC"*, lo que es consecuente con la fase preparatoria establecido en los artículos 41, 42, 43, 44 y siguientes del Reglamento General a la LOSNCP, criterio que acogerá esta dirección para sus conclusiones.

5.- Conclusión y Recomendación.-

Lo estipulado en el artículo 14 del Reglamento General a la LOSNCP, dispone que para efectos de publicidad de los procedimientos de contratación en el Portal COMPRASPÚBLICAS, se entenderá como información relevante a los 25 numerales descritos.

Esta dirección concluye, acogiendo el análisis técnico asesor de la Jefatura Administrativa, quien resalta que en ningún momento se está dejando de elaborar el Informe de Necesidad, el mismo que se ve plasmado en base a una planificación aprobada tanto en el POA cuanto en la Planificación PAC, al ser concordante con la fase preparatoria establecido en los artículos 41, 42, 43, 44 y siguientes del Reglamento General a la LOSNCP, sin que sea útil adicionar otro formulario.

Se recomienda que a la GUÍA DE COMPRAS PÚBLICAS vigente, de así necesitar una u otra área, mediante un proyecto de reforma debidamente sustentado, se gestione para el procedimiento parlamentario de socialización y aportes, previo a la emisión del acto administrativo de reforma.



ALCALDÍA DE
CUENCA



REGISTRO DE LA
PROPIEDAD

Memorando Nro. RPCC-DAJ-2024-0167-M

Cuenca, 01 de agosto de 2024

- [1] Méndez Álvarez, Alvaro Javier, "Importancia de implementar un proceso administrativo único para la administración pública". Tesis Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador. Año 2019. Pág. 13. Link
<https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6995/1/T3001-MDA-Mendez-Importancia.pdf>
- [2] Blanquer, David, "Derecho administrativo", vol. I., (Valencia: Tirant lo Blanch, 2010), 189 y ss
- [3] Estatuto Orgánico por Procesos del Registro de la Propiedad del cantón Cuenca. Resolución RA-RPCC-032-2019.

Atentamente,



RODRIGO
PINANGO

Abg. Rodrigo Pinango Castillo
DIRECTOR DE ASESORÍA JURÍDICA

Referencias:

- MEMO-RPCC-2024-0398-DFI

Anexos:

- REQUERIMIENTO INICIAL.docx
- MEMO-RPCC-2024-0382-DFI.pdf
- RPCC-JDA-2024-0486-M (1).pdf

NUT: RPCC-2024-1681

