

QUITO
REGISTRO DE LA PROPIEDAD

DESPACHO REGISTRADOR

Recibido por: M. R. C. E.

Fecha: 15/Ago/2017

Hora: _____



Informe No. RPDMQ-DACJ-2017-016 A
Quito, D.M., 15 de agosto de 2017

Para: Ab. José Luis Aucancela Pérez
REGISTRADOR DE LA PROPIEDAD (E)

Asunto: Designación de Comisiones de Recepción del Contrato N° 019-2014 y Complementario N° 003-2016.

Señor Registrador, con relación al memorando N° RPDMQ-PROYMIRP-2017-0721A-M de 21 julio de 2017, a través del cual, el Gerente del Proyecto "MODERNIZACIÓN INTEGRAL RPDMQ", en su calidad de Administrador del Contrato N° 019-2014 y Complementario N° 003-2016, cuyo objeto es "MODERNIZAR DE MANERA INTEGRAL EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO", entre otras cosas, solicitó "(...) que se designe, según el debido proceso, a las comisiones de recepción de los productos de los subcomponentes de procesos e ISO 27001. Que deberán revisar los entregables de cada subcomponente hasta el cierre del contrato, a fin de evitar los problemas antes mencionados.- Para la comisión del subcomponente de procesos deberán estar delegados de las diferentes áreas del Registro de la Propiedad.- Para la comisión del subcomponente de ISO 27001 (gestión de seguridad de la información) deberá estar el Oficial de Seguridad de la Información y un delegado informático."; al respecto, muy atentamente manifiesto:

I. ANTECEDENTES.-

- 1.1. El 22 de diciembre de 2014 se celebró entre el Registro de la Propiedad del Distrito Metropolitano de Quito y el Consorcio Archivos Digitales MEB SEVENTEENMILE, el Contrato N° 19-2014 correspondiente al proceso de licitación N° LICBS-002-RDMQ-2014 cuyo objeto es "MODERNIZAR DE MANERA INTEGRAL EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO", por un monto de USD \$ 3.675.917,52 más IVA y el plazo de entrega de la totalidad de los bienes y servicios contratados de 24 meses constados a partir de la suscripción del contrato.
- 1.2. El 13 de diciembre de 2016 se celebró entre el Registro de la Propiedad del Distrito Metropolitano de Quito y el Consorcio Archivos Digitales MEB SEVENTEENMILE, el Contrato Complementario N° 003-2016, cuyo objeto fue determinar el alcance de ingreso a producción del sistema registral SIREL; complementar el alcance de los entregables: E.67 Informe de auditoría de certificación en ISO9001:2008; E.68 Informe de auditoría de certificación en ISO 27001; E.78 Informes de seguimiento trimestrales de la ejecución del plan de comunicación; y, E.79 Informe de coordinación de seguimiento del proyecto hasta su estabilización definitiva, complementar el alcance con los entregables: E.80

Informe de Soporte tecnológico para la estrategia de salida a usuarios de software registral; y, E.81 Informe de Soporte técnico registral.

II. **NORMATIVA LEGAL APLICABLE.-**

2.1. **Constitución de la República del Ecuador.**

"Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución."

"Art. 233.- Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos (...)"

2.2. **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."

"Art. 60.- Carácter de los Contratos.- Los contratos a los que se refiere esta Ley celebrados por las Entidades Contratantes, son contratos administrativos."

"Art. 80.- Responsable de la Administración del Contrato.- El supervisor y el fiscalizador del contrato son responsables de tomar todas las medidas necesarias para su adecuada ejecución, con estricto cumplimiento de sus cláusulas, programas, cronogramas, plazos y costos previstos.

Esta responsabilidad es administrativa, civil y penal según corresponda."

"Art. 81.- Clases de Recepción.- 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. Producida la recepción se devolverán las garantías otorgadas, a excepción de la garantía técnica.

En los contratos de ejecución de obra, así como en los contratos integrales por precio fijo existirán una recepción provisional y una definitiva.

Sin perjuicio de lo señalado en los incisos anteriores, en las contrataciones en que se pueda receptor las obras, bienes o servicios por etapas o de manera sucesiva, podrán efectuarse recepciones parciales. (...). (Énfasis añadido).

"Art. 99.- Responsabilidades.- En todos los procedimientos precontractuales previstos en esta Ley, los oferentes participarán a su riesgo.

Los miembros de la asociación o consorcio contratista serán responsables solidaria e indivisiblemente por el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la oferta y del contrato, indistintamente del plazo de duración de la asociación. La ejecución del contrato es indivisible y completa para los asociados, a efectos de determinar su experiencia y cumplimiento.

La máxima autoridad de la entidad, así como los funcionarios o servidores de la misma que hubieren intervenido en cualquiera de las etapas de los procedimientos precontractuales de preparación, selección, contratación así como en la ejecución misma de los contratos serán personal y pecuniariamente responsables por el incumplimiento de las disposiciones de esta Ley, sin perjuicio, de ser el caso, de la responsabilidad penal a que hubiere lugar. (...)"

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

"Art. 121.- Administrador del contrato.- 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.

Si el contrato es de ejecución de obras, prevé y requiere de los servicios de fiscalización, el administrador del contrato velará porque ésta actúe de acuerdo a las especificaciones constantes en los pliegos o en el propio contrato."

"Art. 124.- Contenido de las actas.- 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. (Énfasis añadido).

Las actas contendrán los antecedentes, condiciones generales de ejecución, condiciones operativas, liquidación económica, liquidación de plazos, constancia de la recepción, cumplimiento de las obligaciones contractuales, reajustes de precios pagados, o pendientes de pago y cualquier otra circunstancia que se estime necesaria.

En las recepciones provisionales parciales, se hará constar como antecedente los datos relacionados con la recepción precedente. La última recepción provisional incluirá la información sumaria de todas las anteriores."

2.4. Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado.

"200-06 Competencia profesional

La máxima autoridad y los directivos de cada entidad pública reconocerán como elemento esencial, las competencias profesionales de las servidoras y servidores, acordes con las funciones y responsabilidades asignadas. (Énfasis añadido).

La competencia incluye el conocimiento y habilidades necesarias para ayudar a asegurar una actuación ordenada, ética, eficaz y eficiente, al igual que un buen entendimiento de las responsabilidades individuales relacionadas con el control interno.

Las servidoras y servidores de los organismos, entidades, dependencias del sector público y personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos, mantendrán un nivel de competencia que les permita comprender la importancia del desarrollo, implantación y mantenimiento de un buen control interno y realizar sus funciones para poder alcanzar los objetivos y la misión de la entidad.

Los directivos de la entidad, especificarán en los requerimientos de personal, el nivel de competencias necesario para los distintos puestos y tareas a desarrollarse en las áreas correspondientes. Así mismo, los programas de capacitación estarán dirigidos a mantener los niveles de competencia requeridos."

"401-01 Separación de funciones y rotación de labores

La máxima autoridad y los directivos de cada entidad tendrán cuidado al definir las funciones de sus servidoras y 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.

Para reducir el riesgo de error, el desperdicio o las actividades incorrectas y el riesgo de no detectar tales problemas, no se asignará a un solo servidor o equipo para que controle o tenga a su cargo todas las etapas claves de un proceso u operación. (Énfasis añadido).

La separación de funciones se definirá en la estructura orgánica, en los flujogramas y en la descripción de cargos en todas las entidades del sector público.

Los niveles de dirección y jefatura, contemplarán la conveniencia de rotar sistemáticamente las labores entre quienes realizan tareas o funciones afines, siempre y cuando la naturaleza de tales labores permita efectuar tal medida.

La rotación en el desempeño de tareas claves para la seguridad y el control, es un mecanismo eficaz para evitar actos reñidos con el código de ética de la entidad u organismo."

"408-17 Administrador del contrato

Son funciones del administrador del contrato, entre otras:

(...) h) *Intervenir en las actas de entrega recepción provisional, parcial, total y definitiva."*

III. DOCTRINA.-

3.1. De la recepción de los contratos.

José Bermejo Vera (Director) y Miguel Ángel Bernal (Coordinador), en el Diccionario de Contratación Pública (2009), al referirse a la recepción de los contratos, señalan:

"La práctica totalidad de los contratos que celebran los entes integrantes del sector público son de naturaleza sinalagmática, pues determinan obligaciones recíprocas y sucesivas para cada una de las partes del contrato.

En estos contratos, el modo ordinario de extinción de la relación negocial es el pago o cumplimiento de las recíprocas prestaciones, que libera a las partes contratantes de sus obligaciones correlativas consistentes en la entrega de las obras, los bienes o servicios objeto del contrato y el pago del precio por el órgano de contratación.

(...) La normativa contractual establece un trámite especial para que formalmente quede asegurado el cumplimiento de la obligación a cargo del contratista (...) Este trámite es la recepción del contrato, que es un concepto jurídico distinto al de entrega de la prestación.

Su finalidad es garantizar los intereses públicos implícitos en el contrato, ya que exige, tras la entrega del objeto realizada por el contratista, una expresa declaración de voluntad de la Administración comprensiva de que el contrato ha sido ejecutado correctamente, de acuerdo con lo convenido y con lo detallado en los planos y proyectos, y a su entera satisfacción, antes de que ésta proceda al cumplimiento de su prestación de pago.

(...) Mediante la recepción, la Administración debe comprobar la correcta ejecución del contrato a su satisfacción, expresión legal que no debe interpretarse en el sentido de que tenga atribuida una facultad absoluta para apreciar la correcta realización del contrato, más allá de su potestad de interpretación, pues está previsto que puedan existir discrepancias entre la Administración y el contratista sobre las prestaciones realizadas y el modo de resolverlas.

La verificación y aprobación del contrato que debe efectuar la Administración implícitamente en el acto de recepción son actos de naturaleza técnica y, por esta razón, se prevé que la recepción la realice no el órgano de contratación sino el responsable del contrato, si lo hubiera, o un facultativo en representación del órgano de contratación y, por la otra parte, el contratista, asistido de su facultativo.

Por sus importantes efectos económicos para la Administración contratante, el acto de recepción es objeto de especial comprobación por las Intervenciones que, en ejercicio de la función interventora que les corresponde en la modalidad de comprobación material de las intervenciones, pueden participar en el acto de recepción a efectos de verificar por sí mismas, mediante el examen o inspección física, la realidad de los bienes y objetos que se ajustan al contrato y al expediente del gasto aprobado para su cobertura (...).

La participación de la Intervención en el acto de recepción se realiza en ejercicio de la función interventora y, en consecuencia, es una actuación sujeta al estatuto especial que regula dicha

función que garantiza la autonomía funcional de la Intervención y la independencia respecto de los órganos cuya gestión controla. En consecuencia, la opinión de la Intervención sobre el cumplimiento del contrato por el contratista no se integra en la que emita el representante de la Administración, que puede encontrar el contrato en condiciones de ser recibido y no ser compartida esa opinión por el Interventor participante en la recepción, que, de acuerdo con su estatuto, actúa de forma independiente. En este caso, la Administración recibirá el contrato y la Intervención hará constar sus reparos y objeciones en el acta de recepción. Los efectos de la recepción se producirán pese a la oposición manifestada por la Intervención."

3.2. De los derechos de la Administración para la dirección y control del contrato.

Roberto Dromi (2010, págs. 508 - 509), señala que:

"La Administración tiene facultades de dirección, control y vigilancia sobre la forma de cumplimiento de las obligaciones del contratista (...).

(...) Esta facultad comprende: un aspecto material, en el cual se determina si el contratista ejecuta debidamente los hechos que constituyen las prestaciones a su cargo; un aspecto técnico, sobre si la ejecución del contrato se ajusta a los requisitos técnicos contenidos en los pliegos de condiciones, en los planos aprobados y en las reglas del arte; un aspecto financiero, para verificar, entre otras cuestiones, la realización de las inversiones, la debida formalización de adquisiciones y acopios, la fijación y percepción de las tarifas que corresponde y la aplicación de las fórmulas de reajuste (...)". (Énfasis añadido).

IV. CONCLUSIONES.-

De lo expuesto, se concluye lo siguiente:

- 4.1. Por principio jurídico manifestamos que en derecho público sólo podemos hacer lo que expresamente se encuentra previsto por la ley, caso contrario, los actos, resoluciones, pronunciamientos, etc., carecerían de validez por ser contrarios a la norma. Dicho principio, denominado de legalidad, se encuentra determinado en el artículo 226 de nuestra Ley Suprema. En tal virtud, la emisión del presente informe, se circunscribe al ámbito estrictamente legal respecto de las atribuciones, facultades y responsabilidades de quienes pueden intervenir en las actas de entrega recepción de un contrato administrativo.
- 4.2. De conformidad con lo prescrito en los artículos 4, 5 y 60 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCPP), los contratos que se deriven de la norma precitada, son contratos administrativos, en tal virtud, deberán ser interpretados y ejecutados conforme los principios establecidos en la ley ibídem; así como, precautelando el interés público y la debida ejecución contractual.
- 4.3. En todos los contratos que se celebren al amparo de la LOSNCPP, existirá una sola recepción, la cual tendrá el carácter de única y se producirá conforme los

productos, plazos y objeto previstos en el contrato. No obstante de lo expuesto, en los contratos en que por su naturaleza se puedan recibir bienes, obras o servicios por etapas (por entregables), la norma de la referencia, faculta a efectuar recepciones parciales.

- 4.4. Toda recepción, sea parcial, total, única o definitiva, debe cumplir los preceptos y formalidades que la LOSNCP y su Reglamento General prevén, entre estos, que deben contener principalmente, los antecedentes, condiciones generales de ejecución, condiciones operativas, liquidación económica, liquidación de plazos, constancia de la recepción, cumplimiento de las obligaciones contractuales, reajustes de precios pagados, o pendientes de pago; y, deben ser suscritas por la comisión de recepción.

En este contexto -invocando una vez más el principio de legalidad-, el Reglamento General a la LOSNCP, determina expresamente quien debe conformar la comisión de recepción, esto es, el administrador del contrato y un técnico que no haya intervenido en el proceso de ejecución contractual.

Sin embargo, para el caso que nos ocupa, el Registro de la Propiedad del Distrito Metropolitano de Quito, tiene a su cargo la ejecución de un contrato cuyo objeto es la modernización integral del Registro de la Propiedad, consecuentemente, considerando su objeto, plazo, precio, entregables, entre otros, se evidencia que su complejidad y delicadeza, no puede ser analizada y recibida por meros servidores; al contrario, previo a su recepción, debe ser celosamente revisado por un equipo de servidores competentes que coadyuven a reducir el riesgo de error o ejecución de actividades incorrectas en el trámite de recepción.

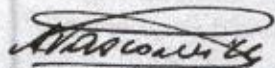
V. RECOMENDACIONES.-

- 5.1. En virtud de lo expuesto, se recomienda que se designe al amparo de lo previsto en la normativa vigente, una comisión de recepción para el proceso de revisión formal de los entregables que se encuentran pendientes de ser aprobados; adicionalmente, deberá conocer los informes previos de las comisiones antes conformadas (informes no aprobados) y confrontar si actualmente dichos entregables son o no objeto de recepción.
- 5.2. La referida comisión deberá estar en la capacidad de analizar aspectos técnicos, de procesos y cualquier otro ámbito profesional que sea necesario para la revisión y recepción del contrato.
- 5.3. Finalmente, es importante señalar que dicha comisión al amparo de lo prescrito en la normativa vigente, deberá estar conformada por el administrador del contrato; y, un técnico que no haya intervenido en la ejecución contractual. No obstante, considerando la complejidad e

importancia del proyecto, se recomienda que se incorporen a este equipo de recepción, el equipo profesional necesario, quienes se pronunciarán dentro del ámbito de sus competencias y la esfera de sus conocimientos profesionales.



Particular que comunico para los fines pertinentes.

Atentamente;



Abg. Agustín Vásconez

DIRECTOR DE ASESORÍA Y CONTROL JURÍDICOS

Acción	Siglas responsables	Siglas unidades	Fecha	sumilla
Elaborado por:	M Durán	DACJ	2017-08-15	
Revisado por:	P Durán	DACJ	2017-08-15	

Ejemplar 1: Abg. José Luis Aucancela- Registrador de la Propiedad (E)

Ejemplar 2: David León- Archivo