



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

REPÚBLICA DEL ECUADOR
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

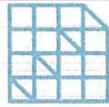
Especialización en Gestión Pública

**Procedimiento de contratación pública en situaciones de
emergencia. Caso: Corporación Nacional de Electricidad,
Unidad de Negocio Esmeraldas, período fiscal 2016.**

Autora: María Cecilia Arteaga Flor

Directora: Andrea Carrión

Quito, septiembre de 2017



No. 201- 2018

ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los dieciocho días del mes de diciembre del año dos mil dieciocho, **MARÍA CECILIA ARTEAGA FLOR**, portadora de la cédula: 1310079957, **EGRESADA DE LA ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA 2016-2017**, Aprobó el estudio de caso, con el tema: **“PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN SITUACIONES DE EMERGENCIA, CASO: CORPORACIÓN NACIONAL DE ELECTRICIDAD, UNIDAD DE NEGOCIO ESMERALDAS, PERÍODO FISCAL 2016”**, dando así cumplimiento a los requisitos puntualizados en la Ley Orgánica de Educación Superior y la normativa institucional, previos a la obtención del título de: **ESPECIALISTA EN GESTIÓN PÚBLICA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

| | |
|-----------------------------|-------------|
| Promedio Académico: | 7.95 |
| Estudio de caso: | 9.00 |
| Nota Final Promedio: | 8.47 |



**SECRETARÍA
GENERAL**

En consecuencia, **MARÍA CECILIA ARTEAGA FLOR**, se ha hecho acreedora al título mencionado.

Para constancia firma:


Abg. Ximena Carvajal Chiriboga
Directora de Secretaría General

De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAEN CERTIFICO que la presente es fiel copia del original

Fojas 111

Fecha 06 AGO 2019


Secretaría General

AUTORÍA

Yo, María Cecilia Arteaga Flor, con CC: 1310079957, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de la autora del trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.



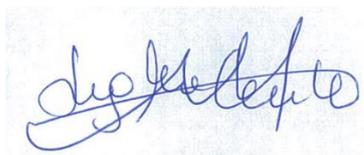
Firma: _____

CC: 1310079957

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) la publicación de este trabajo de titulación, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, 23 de Febrero de 2018

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. Cecilia Arteaga Flor', is centered on the page.

Firma: _____

MARÍA CECILIA ARTEAGA FLOR

CC: 1310079957

RESUMEN

El presente trabajo estudia el procedimiento de contratación pública en situaciones de emergencia, a partir del caso de Corporación Nacional de Electricidad Unidad de Negocios Esmeraldas tras el terremoto acontecido en la costa de Ecuador el 16 de abril 2016. El estudio establece la aplicación del procedimiento y de los principios concurrencia, publicidad y legalidad de la Ley de Contratación Pública, a través de la compilación de registros administrativos e información de actores claves vinculados al proceso de restablecimiento del servicio eléctrico. La celeridad de subsanar la emergencia es vital para la continuidad de la vida de los seres humanos como también la reactivación productiva; no obstante, se deberá enfatizar en la transparencia y uso optimizado de los recursos públicos cumpliendo la norma para las emergencias.

SUMMARY

This research studies the public contracting procedure in emergency situations, considering the case of Corporacion Nacional de Electricidad- Unidad de Negocio Esmeraldas (Electricity National Corporation- Esmeraldas Business Unit) Case after the earthquake occurred on the western coast of Ecuador on April 16Th 2016. The study establishes the application of the procedure and the principles of free competition, publicity and legality of the Public Contracting Law, through the compilation of the administrative records and the information given by the key actors involved in the restoration of the electrical service. The promptness which the emergency is remedied is vital to the normal humans' life continuity as the production reactivity; however is important to emphasize the transparency and the optimization of the public's resources used accomplished the emergency norm.

DEDICATORIA

Dedico el presente trabajo de investigación a:

Dios por permitirme alcanzar esta meta tan deseada,

A mis amados padres: Joselo y Cecilia, por estar siempre a mi lado, extendiéndome un gran apoyo,

A mi Damian y Damien mis motores para seguir adelante,

Les dedico con orgullo este gran esfuerzo.

AGRADECIMIENTO

Agradezco al Instituto de Altos Estudios Nacionales, por haberme permitido cursar mis estudios en la Especialización de Gestión Pública.

Además agradezco a mi tutora la Dra. Andrea Carrión, por haberme acompañado en el desarrollo del presente trabajo de investigación, por los conocimientos impartidos y sus múltiples enseñanzas.

Para finalizar quisiera agradecer también al personal de la Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP, por permitirme realizar mi trabajo de investigación en dicha institución pública.

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| AUTORÍA | ii |
| AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN | iv |
| RESUMEN | v |
| SUMARY | vi |
| DEDICATORIA | vii |
| AGRADECIMIENTO | vii |
| | i |
| 1. Introducción | 1 |
| 1.1. Problema de investigación y metodología | 2 |
| 2. La energía eléctrica como servicio básico y dinamizador de la economía en el post-desastre | 4 |
| 2.1. Restablecimiento de infraestructura eléctrica en situaciones de emergencia y desastres | 4 |
| 2.2. Contratación pública como dinamizador del desarrollo | 7 |
| 3. Marco normativo e institucional para la contratación pública en situaciones de emergencia | 8 |
| 3.1. Condiciones para la declaratoria de emergencia en Ecuador | 8 |
| 3.2. La contratación pública en Ecuador | 10 |
| 3.3. Contratación pública en situaciones de emergencia | 12 |
| 4. Afectación al sector eléctrico tras el sismo de abril 2016 | 15 |
| 4.1. Descripción y categorización de evento | 15 |
| 4.2. Situación previa al desastre | 16 |
| 4.3. Afectaciones al sector electricidad | 17 |
| 5. Reconstrucción electrificación Esmeraldas | 18 |
| 5.1. Atención inmediata post desastre | 19 |
| 5.2. Ejes de reconstrucción electrificación Esmeraldas | 19 |
| 5.3. Procedimientos realizados para la reconstrucción en Esmeraldas | 21 |
| 5.4. Participación por domicilio del proveedor | 23 |
| 5.5. Análisis concurrencia de proveedores | 24 |
| 5.6. Análisis de publicidad | 26 |
| 5.7. Análisis de legalidad | 26 |
| 6. Conclusiones | 29 |
| Bibliografía | 32 |

| | |
|--|----|
| Anexos | 34 |
| Anexo 1 Procedimiento de Contratación por Emergencia | 34 |
| Anexo 2 Orden de compra por declaratoria de emergencia | 42 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|--|----|
| Tabla 1 Proyectos para la reconstrucción – Esmeraldas | 21 |
| Tabla 2: Detalle del tipo de compra | 23 |
| Tabla 3: Análisis de legalidad por tipo de servicio | 27 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1 Epicentro del sismo abril 2016 – Intensidad de Movimiento | 15 |
| Figura 2 Costo por ejes de reconstrucción | 20 |
| Figura 3 Monto por procedimientos (millares USD) | 22 |
| Figura 4 Distribución porcentual de la inversión | 22 |
| Figura 5 Participación según domicilio de proveedor..... | 24 |
| Figura 6 Distribución porcentual de concurrencia | 25 |

1. Introducción

El estudio de caso busca estudiar el impacto de la aplicación del procedimiento de emergencia establecido en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNC¹), ejecutado por la Corporación Nacional de Electricidad (CNEL EP, Unidad de Negocio Esmeraldas (UN ESM), frente al desastre natural ocurrido en la provincia de Esmeraldas, en el periodo abril – diciembre 2016, para restablecer el servicio eléctrico; mediante la detección de los nudos críticos y sus posibles alternativas de solución a fin de dinamizar el proceso de contratación pública en el marco y en cumplimiento de la ley. Esto permite analizar si la aplicación del procedimiento de emergencia para la contratación pública contribuyó al restablecimiento ágil y oportuno del servicio eléctrico, cumpliendo además con la aplicación de los principios definidos por la normativa vigente.

La metodología de investigación tiene un carácter exploratorio y descriptivo que sistematiza información proveniente de la UN ESM y CNEL EP matriz, para lo cual se realizó entrevistas semi-estructuradas y se recopiló información de expedientes de contratación en el período de emergencia post-terremoto, comprendido entre abril - diciembre de 2016.

La investigación se encuentra dividida en cuatro secciones. En primera instancia se realiza una aproximación conceptual al restablecimiento de infraestructura en situaciones de emergencia y desastres, reconociendo que la energía constituye un servicio básico de vital importancia para el funcionamiento de la sociedad y la dinamización productiva. Seguidamente se analiza las condiciones para la declaratoria de emergencia y de la contratación pública en situaciones de emergencia de acuerdo a la LOSNC¹ y sus principios, como también a los contratos efectuados, donde se establece fortalezas y debilidades. Finalmente, se exponen conclusiones o hallazgos encontrados durante la investigación.

¹ Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, publicada en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 395, de 4 de agosto de 2008, modificada el 29 de diciembre de 2017.

1.1. Problema de investigación y metodología

Considerando la importancia y relevancia de la Contratación Pública en el Ecuador y en especial en condiciones de recuperación post-desastre, el presente estudio busca determinar si los procedimientos de emergencia implementados por CNEL EP tras el sismo de 16 de abril de 2016 lograron reactivar eficazmente el servicio eléctrico en la provincia de Esmeraldas.

Esta pregunta se sustenta en el compromiso del Estado ecuatoriano, indicado en el artículo 288 de la Constitución de la República, para garantizar que las compras públicas tengan un criterio de aplicación de principios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Por lo tanto, la hipótesis propuesta para la presente investigación es la aplicación del procedimiento de emergencia de contratación pública en CNEL EP, permitió el restablecimiento ágilmente el servicio eléctrico en la provincia de Esmeraldas.

El presente estudio es de carácter descriptivo exploratorio donde la metodología cualitativa es complementada con herramientas cuantitativas, ello permitirá establecer las diferencias entre las categorías analizadas de los expedientes revisados del proceso de contratación en situaciones de emergencia efectuados por CNEL UNE, su aporte a la reducción de desigualdades y la reactivación productiva.

Para el efecto, se realizó entrevistas a los funcionarios del área administrativa financiera de CNEL EP UN ESM, para la revisión y convalidación del uso del procedimiento de emergencia CNEL, y el análisis de base de contratos para determinar cuantitativamente el cumplimiento de la concurrencia, publicidad y legalidad.

El principio de *conurrencia* es una democratización del acceso al concurso; Cocós (2015: 28), hace referencia a Dromi al expresar que la concurrencia “afianza la posibilidad de oposición entre los interesados en la futura contratación, e implica la prohibición para la Administración de imponer condiciones restrictivas para el acceso al concurso”. Cualquier condición de carácter restrictivo o limitativo por parte de una entidad contratante, está

prohibida por la LOSNCP y contraria al objetivo central de ampliar las oportunidades de trabajo para los proveedores del Estado. Para el estudio se considera el número de contratos que se asignó al mismo contratista y que reduce la oportunidad o negación de los demás oferentes interesados en proveer los servicios, bienes, obras o consultorías, en el marco de la situación de emergencia.

El principio de *publicidad* es la posibilidad de convocar a una gran cantidad de oferentes y que estos dispongan de la información del proceso de contratación. La LOSNCP se enfoca en doble sentido, así Dromi, menciona que “la posibilidad de que el mayor número de interesados tome conocimiento del pedido de ofertas de la Administración, ampliando así su concurrencia y competencia” (Cocíos, 2015: 32), busca entonces tener muchos interesados desde la misma convocatoria hasta las etapas de dictámenes o fallos ampliando la concurrencia y la transparencia de la gestión administrativa. Por otro lado, es el conocimiento público de todos “...los actos y hechos del procedimiento licitatorio son abiertos al público en general” (ibid.: 33). En ese contexto, y para el análisis del caso de contratación en situación de emergencia el artículo 57 de la LOSNCP, determina que, una vez superada la situación emergente la máxima autoridad de la institución contratante publicará en el portal de Compras públicas un informe completo de las contrataciones realizadas, su presupuesto empleado y de los resultados obtenidos.

Y la *legalidad* enmarcada en el cumplimiento de las leyes, reglamentos y resoluciones establecidas para la contratación pública; para Fernández (2002) concibe “la legalidad es [...] un método de dirección estatal [...] mediante el cual se abandonan la arbitrariedad, el voluntarismo y el autoritarismo, y la sociedad es conducida por la ley que representa los grandes intereses y proyectos de la mayoría” (Cocíos, 2015: 21).

Los principios mencionados se consideran como categorías, pues dentro del análisis de caso tienen una mayor relevancia su cumplimiento para casos de contratación en situación de emergencia al amparar a los demás que menciona la LOSNCP.

El universo de la investigación son todos los contratos realizados por la UN ESM; no se determinó ninguna muestra. Por tanto, la totalidad de los contratos realizados fueron la unidad de análisis, como también las publicaciones de los contratos en el portal de Compras Públicas² y de la Empresa pública CNEL EP.

2. La energía eléctrica como servicio básico y dinamizador de la economía en el post-desastre

El sector eléctrico es considerado un área estratégica del Estado ecuatoriano, un servicio público y un derecho de la ciudadanía. La carencia de este servicio afecta la calidad de vida y la productividad. Ante una situación de emergencia, el Estado debe generar condiciones para el restablecimiento de los servicios básicos, incluido el servicio eléctrico, para lo cual se han establecido protocolos especiales en materia de contratación pública, como se expone a continuación.

2.1. Restablecimiento de la infraestructura eléctrica en situaciones de emergencia y desastres

Tras un desastre, la irrupción de la vida normal de los ciudadanos genera necesidades de habitabilidad. Oliver-Smith señala que:

Cuando un fenómeno natural o tecnológico ocasiona daños y pérdidas a las principales instalaciones sociales, organizaciones y físicas de una comunidad, hasta el grado de que las funciones esenciales de la sociedad se interrumpen o destruyen

² El Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador, es de uso obligatorio para las entidades contratantes y es administrado por el Servicio Nacional de Contratación Pública SERCOP, Art. 21 de la LOSNCP.

lo cual da como resultado estrés individual y trastorno social de diversa severidad.

El proceso de recuperación implica entonces el restablecimiento de funciones normales para cada aspecto de la sociedad, incluyendo los servicios básicos, alojamiento, edificios públicos y privados, así como también la reestructuración de instituciones sociales, políticas, económicas y culturales. (Oliver-Smith, 1994: 3)

Este autor, insiste que la reconstrucción de gran éxito llega a consolidarse en cuanto el Gobierno tenga las capacidades y habilidades de articular y vincular a toda la institucionalidad pública y privada; pues un elemento fundamental dentro de este proceso es la disponibilidad de los recursos y de la manera como son invertidos prioritariamente para el mejoramiento de las condiciones de las personas damnificadas (Oliver-Smith, 1994). En este contexto la institucionalidad pública y privada, la solidaridad de la comunidad internacional y local, deben implementar de manera expedita programas de asistencia inmediata y reconstrucción a mediano y largo plazo.

Estudios sobre la restauración y reconstrucción post desastres, mencionan la importancia del restablecimiento de los servicios básicos o lo que en inglés se conoce como “*lifelines*” traducido son las líneas de vida, y son las que “proveen las redes para entregar los recursos y servicios necesarios para bienestar económico y seguridad de las comunidades. Se agrupan frecuentemente en seis sistemas principales: energía eléctrica, gas y combustibles líquidos, telecomunicaciones, transporte, eliminación de desechos y suministro de agua” (O’Rourke, 2010: 1).

Los servicios sociales básicos representan los “componentes esenciales en que se funda el desarrollo humano y, de hecho, actualmente se reconoce a tales servicios la condición de derechos humanos (Mehrotra, S., Vandermoortele, J., & Delamonica, E., 2010: 7); por ejemplo, el Plan de Recuperación Post - Desastre de Talcahuano en Chile señala que el restablecimiento

de la energía eléctrica y el agua de consumo dentro la dimensión de los servicios básicos es parte de la rehabilitación de la comunidad y los entornos productivos (PNUD, 2012: 2)

De las experiencias recogidas en Chile denotan que el plan de reconstrucción permitió las coordinaciones necesarias para desarrollar las etapas de emergencia, habilitación y reconstrucción. Así el caso específico del Gobierno Regional de Coquimbo - Chile trabajó en dos frentes: 1) Superación de la Emergencia y 2) Preparación de la Reconstrucción, donde lo fundamental fue el levantamiento de la información para procesar y clasificar, en especial del catastro que permite evaluar la disponibilidad de los servicios básicos, como el agua de consumo, la energía eléctrica y comunicación (PNUD, 2012: 2).

En este contexto cabe recordar que la energía eléctrica es un servicio público en una doble acepción. Por una parte es “una actividad económica que produce un bien no material cuyo consumo se identifica con la actividad misma de producción” (Pérez, 2012: 2). Así mismo, Pérez menciona que:

En la segunda significación, un servicio colectivo puede ser público si garantiza el acceso a su consumo (distribución de agua potable o de electricidad, recolección de residuos, transporte de personas, etc.) a todos los que en un territorio dado necesitan de él, superando las limitaciones que supone su mercantilización (desmercantilización). (Pérez, 2012: 2)

Este servicio dinamiza las actividades productivas, en especial de los territorios donde confluyen actividades industriales y administrativas (centros urbanos) y en menor escala en el sector rural. Sin lugar a duda la energía eléctrica mejora las condiciones de vida de las personas al proporcionar la capacidad de funcionamiento de equipos e instrumentos utilizados en la cotidianidad, como son focos, electrodomésticos, equipos de salud, equipos computacionales, entre otros. Imaginar a una población sin electricidad, sin acceso a hospitales, escuelas u otros servicios de carácter público vulnera los derechos establecidos en la Constitución de la

República del Ecuador, por ello el servicio eléctrico es tan necesario en la actualidad para el desarrollo de los seres humanos y el buen vivir.

Sin embargo, el restablecimiento de servicios en condiciones de desastre requiere de normativa y procedimientos rápidos que permitan atender la emergencia con transparencia. El Estado en su deber de garantizar el servicio de energía eléctrica en situaciones de emergencia está facultado a realizar procesos de excepcionalidad en la contratación pública, utilizando el procedimiento especial de emergencia establecido en la LOSNCP.

2.2. Contratación pública como dinamizador del desarrollo

Desde la promulgación de la Constitución de 2008 y la legislación en materia de contratación administrativa, se evidencian algunos esfuerzos para el fomento de la economía social y solidaria con respecto a la contratación pública y la participación ciudadana (SERCOP, 2015). Así mismo, considera que la contratación pública es una herramienta útil para cumplir con los objetivos de la política económica y fiscal que activa a los actores productivos MIPYMES, el modelo productivo y el sistema de contratación pública requiere de acciones afirmativas que involucre a los micro, pequeños y medianos productores en la prestación de servicios, bienes y obras. (SERCOP, 2015: 68).

Es importante indicar que “entre el 10% y 13% del PIB en los últimos años, así en el año 2013 a 11.6% de los \$93.5 mil millones de dólares del PIB, lo que representa un peso económico considerable” (SERCOP, 2014). En tal sentido la inversión pública es un factor dinamizador de la economía, pues con la contratación pública se ejecutan obras que permiten vincular mano de obra calificada y no calificada.

En este contexto siempre pueden suceder situaciones inesperadas que necesitan de una solución urgente e inmediata, que atiendan situaciones particulares o mitiguen los daños producidos por una emergencia. Las entidades contratantes “no puede actuar bajo los parámetros normales y aplicar un procedimiento precontractual común, sino que debe optar

por un procedimiento ágil, rápido y expedito que permita superar dicha situación” (Cocíos, 2015: 59).

3. Marco normativo e institucional para la contratación pública en situaciones de emergencia

En contexto de desastre la contratación pública adquiere un rol particular por la necesidad de realizar inversiones públicas con celeridad. En esta sección se presentan las condiciones para la declaratoria de emergencia y la normativa vigente para la contratación pública en Ecuador al momento de ocurrencia del sismo de abril de 2016.

3.1. Condiciones para la declaratoria de emergencia en Ecuador

El Ecuador viene preparándose para enfrentar contingencias naturales, a través del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR), el cual conforma unidades de gestión de riesgos en instituciones públicas y privadas del territorio, cuyo enfoque “responde a la garantía de seguridad integral que se realiza a través de políticas que impulsan la convivencia pacífica, la cultura de paz y la prevención de la discriminación” (SENPLADES, 2015: 3).

Son parte de SNDGR las Unidades de Gestión Riesgo conformadas por los GADs, como también los Comités de Operaciones de Emergencia – COE que “operarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implica la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico” (SNDGR, 2015: 6).³

La declaratoria de la emergencia será de la autoridad en el marco de sus competencias y de manera subsidiaria; como también dentro de las atribuciones de la autoridad podrá

³ Esta conformación está determinada por el Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, R.O. 290, del 30 septiembre 2010, Art. 19, 24.

presentar proyectos de norma o resoluciones que permita la declaratoria debidamente motiva, como lo establece el Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización.

Así mismo, la LOSNCP determina el procedimiento especial para las situaciones de emergencia en el cual es necesario la debida motivación del acto administrativo que justifique la aplicación de este procedimiento. Una emergencia está definida como:

Situaciones originadas por un acontecimiento extraordinario, inesperado, repentino y transitorio, cuya gravedad, peligro o amenaza supera cualquier situación previsible, como desastres naturales (terremoto, inundación, erupción volcánica, entre otros); y aquellos casos vinculados con seguridad nacional como la inminente agresión externa (Cocíos, 2015: 59).

Estas circunstancias permiten a la Entidad Estatal realizar contrataciones directas de ejecución de obras, servicios y bienes exclusivamente para superar mencionadas situaciones, al respecto López (s/f) citado por (Cocíos, 2015: 60) menciona que:

En las situaciones de emergencia, de lo único que se exonera a las Entidades Contratantes, es de los procesos de selección establecidos en la Ley, es decir, de la fase o etapa precontractual, por tanto se deberá cumplir con la etapa de planeación o preparatoria en lo que corresponda e indefectiblemente con las etapas contractual, de ejecución y pos contractual (Cocíos, 2015: 60).

Dentro de las condiciones o circunstancias que se generan para declaratoria de la situación de emergencia; se considera que tal situación debe ser “concreta, inmediata, imprevista, probada y objetiva”⁴. Las resoluciones de inicio de un procedimiento de emergencia deben estar debidamente motivadas por parte de las entidades contratantes y deben cumplir con lo dispuesto en la Ley. Según Cocíos (2015), deben justificar lo siguiente:

⁴ Numeral 31 del artículo 6 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, publicada en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 395, de 4 de agosto de 2008, modificada el 29 de diciembre de 2017.

- Concreta: refiere a un hecho particular, preciso, exacto, sin vaguedad; considerado en sí mismo, en oposición a lo abstracto y general, con exclusión de cuanto pueda serle extraño o accesorio (p. 65).
- Inmediata: refiere a un acontecimiento producido por circunstancias que son de carácter súbito (p. 67).
- Imprevista: que no se puede prever, se desconoce su ocurrencia, la cual verifica que la situación de emergencia haya sido inesperada y repentina, que no haya podido advertirse o ser prevista con anterioridad por la entidad contratante (p. 68).
- Probada: la situación emergente está sujeta a comprobación, es decir acreditada como verdadera, existente, real y demostrada con pruebas que evidencien la emergencia y los daños producidos (p. 70).
- Objetiva: es relativo a la pertinencia y objeto de la circunstancia, con independencia de la manera de pensar o de sentir; es decir, un hecho real, imparcial, que no esté movido o motivado por intereses, ideas o sentimientos personales (p. 77).

3.2. La contratación pública en Ecuador

A partir de la aprobación de la Constitución en el año 2008, la cual propone el buen vivir (sumak kawsay), para ello el Estado, “entre otras actividades, a aprobar y poner en vigencia las leyes, a planificar y aprobar políticas, programas de obras y servicios públicos y los ejecuta, comúnmente, a través de contratos con particulares” (Ponce, 2011: 1).

La norma de la Organización de los Estados Americanos (OEA) establece que los sistemas de contrataciones deberán contar con “objetivos y componentes estratégicos de planificación presupuestaria, aprobación y ejecución presupuestaria, información y control”

(Ponce, 2011; 3). Además de satisfacer necesidades y el nivel de las mismas, en caso de Ecuador se enmarcará a los objetivos, políticas y metas del plan nacional del Buen vivir.

El mismo autor refiere que el sistema de adquisiciones públicas requiere de organismos y elementos que sirvan de base en su funcionamiento: 1) Marco legal y regulatorio, 2) Instituciones capaces de asegurar su cumplimiento, 3) Estrategias de desarrollo del mercado, y 4) Mecanismos de control, información y resolución de conflictos (Ponce, 2011: 1).

El numeral 31 de la LOSNCP define que las situaciones de emergencia:

Aquellas generadas por acontecimientos graves tales como accidentes, terremotos, inundaciones, sequías, grave conmoción interna, inminente agresión externa, guerra internacional, catástrofes naturales, y otras que provengan de fuerza mayor o caso fortuito, a nivel nacional, sectorial o institucional. Una situación de emergencia es concreta, inmediata, imprevista, probada y objetiva.

El artículo 51 de la LOSNCP establece el procedimiento a seguir, el cual inicia con una resolución motivada que declara la emergencia suscrita por el Ministro de Estado, Máxima Autoridad o su delegado, la cual es publicada en el portal de compras públicas. La entidad podrá contratar de manera directa, y bajo responsabilidad de la máxima autoridad, obras, bienes o servicios, incluidos los de consultoría, que se requieran de manera estricta para superar la situación de emergencia.

Podrá, inclusive, contratar con empresas extranjeras sin requerir los requisitos previos de domiciliación o de presentación de garantías; los cuales se cumplirán una vez suscritos los respectivos contratos. Se finaliza con la publicación del informe en el que consta el detalle de las contrataciones realizadas y presupuesto empleado e indicación de los resultados obtenidos por parte de la entidad contratante en el portal de compras públicas, bajo responsabilidad de la autoridad máxima una vez culminada y superada la emergencia.

3.3. Contratación pública en situaciones de emergencia

Para la contratación pública en situaciones de emergencia la LOSNCP en su artículo 57 determina que podrá contratarse directamente obras, bienes y servicios, incluidos de consultoría, sin efectuar procedimientos precontractuales (Licitación, Cotización, Menor Cuantía, Subasta Inversa Electrónica, Catálogo Electrónico o Consultorías), mediante una resolución motiva emitida por el Ministro de Estado o la Autoridad Máxima que justifique el procedimiento, misma que será publicada en portal de Compras Públicas.

Como se mencionó anteriormente, las emergencias deben ser concretas, inmediatas, imprevistas, probadas y objetivas. En ese contexto la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 76, numeral 7, literal l establece que las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos y si no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

El artículo 30 de la Codificación del Código Civil menciona: “Se llama fuerza mayor o caso fortuito, el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.”.

En este sentido para la adjudicación de este tipo de contratación, no se establece la existencia de una comisión técnica que revise, analice y califique las ofertas, por lo que la responsabilidad recae exclusivamente en la máxima autoridad de la entidad, quien deberá justificar plenamente su decisión (Cociós, 2015: 77). Es decir, podrá escoger al contratista e incluso contratar empresas extranjeras, sin previa presentación de garantías y establecer domicilio, no disponer de Registro Único de Proveedor para luego hacerlo obligatoriamente antes de la suscripción del contrato, ello en el marco de la inmediatez y urgencia para superar la situación de emergencia.

Una vez superada la emergencia la autoridad máxima de la Entidad contratante deberá publicar el informe con las contrataciones realizadas y presupuesto empleado al detalle, indicando los resultados obtenidos, de acuerdo a lo que establece la Resolución Nro. RE.-SERCOP-2016-0000072, de 31 de agosto de 2016, en su artículo 364 el informe contendrá lo siguiente:

1. Número y fecha de la resolución que declaró la emergencia;
2. Número de contratos efectuados para superar la emergencia;
3. Objeto de cada contrato efectuado;
4. Identificación del o los contratistas con su respectivo número de RUC;
5. Plazo de duración de la emergencia;
6. Valor de cada contrato, incluyéndose reajustes, contratos complementarios o cualquier otra situación que permita cuantificar con exactitud el valor invertido en la emergencia;
7. Resultados de la contratación con indicación de bienes adquiridos, servicios prestados, productos de consultoría u obras constituidas, según sea el caso, con referencia al cumplimiento de sus respectivas obligaciones; y,
8. Indicación clara de las situaciones de hecho que se lograron corregir o superar con los resultados de la contratación.

Las publicaciones de las resoluciones de emergencia; los contratos; y, los informes, referidos en esta Codificación, se realizarán de manera inmediata a su emisión, otorgamiento o suscripción, bajo responsabilidad de la máxima autoridad de la entidad contratante, su delegado y los usuarios autorizados para operar el Portal Institucional del Servicio Nacional de Contratación Pública.

4. Afectación al sector eléctrico tras el sismo de abril 2016

4.1. Descripción y categorización de evento

De acuerdo a lo que manifiesta la SENPLADES (2016: 9).

El sábado 16 de abril de 2016 a las 18:58 hora local, se registró un terremoto de magnitud 7,8 (Mw)⁵ en la costa noroeste de Ecuador. El sismo se prolongó cerca de 75 segundos, con una fase más intensa de movimiento de aproximadamente 15 segundos. De acuerdo con la Escala Macrosísmica⁶ Europea, el terremoto fue perceptible en la mayoría de zonas del oeste del país. Durante los días subsiguientes, se registraron seis réplicas de magnitud entre 6,0 y 6,7.

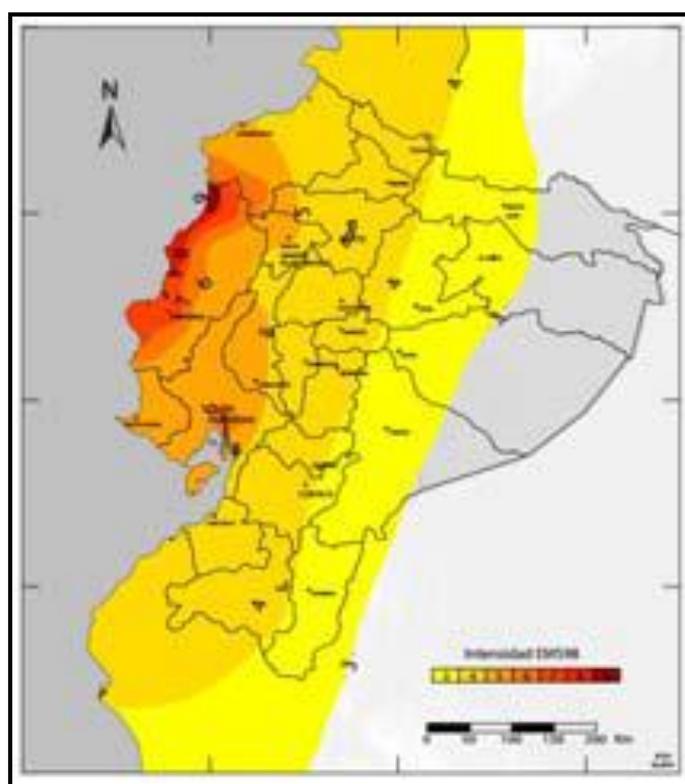


Figura 1 Epicentro del sismo abril 2016 – Intensidad de Movimiento

Fuente: Evaluación de Costos de la reconstrucción (SENPLADES, 2016:9)

⁵ La escala sismológica de magnitud de momento (MW) es una escala logarítmica usada para medir y comparar terremotos.

⁶ La Escala Macrosísmica Europea (EMS) es la base para la evaluación de la intensidad sísmica en los países europeos y, además, en uso en la mayoría de los otros continentes.

El epicentro se ubicó a 21 kilómetros (km) de profundidad, entre las coordenadas 0,353°N; 79,925°O, a unos 29 km al sur-sureste de Muisne, Esmeraldas. Sin embargo, el movimiento no se expandió desde un único punto, sino que fue un deslizamiento entre secciones de la corteza terrestre que se presentó a lo largo de una amplia área de falla de aproximadamente 160 km de largo y 60 km de ancho (SENPLADES, 2016: 9).

Para realizar un análisis de las afectaciones y estimación de los impactos del territorio tanto a nivel social, de infraestructura y productivo, el Gobierno Central, a través de las diferentes Instituciones del Estado, implementó estrategias y levantó información clave para direccionar los esfuerzos institucionales hacia las poblaciones más necesitadas.

Los daños causados por el sismo afectó significativamente al sector infraestructura cuyo costo suma 862 MM de dólares, que representa el 25,8 % del monto total de la reconstrucción del país, Asimismo, el 31,2 % de costo corresponde a agua y saneamiento, el 28,3 % a transporte, el 22,7 % a electricidad y el 17,7 % restante a telecomunicaciones (SENPLADES, 2016: 104); Es decir, en el subsector de electricidad ascendió aproximadamente a 196 MM de dólares, dentro de las acciones de respuesta inmediata al sismo, reconstrucción de activos y flujos perdidos.

Las actividades económicas de mayor afectación son: “agricultura, la silvicultura y la pesca (principalmente por daño camarones), la electricidad, el gas, el agua y los servicios sanitarios y el sector del comercio, por la destrucción parcial o total de restaurantes y hoteles” (SENPLADES, 2016: 198), que produjo la disminución del valor agregado de 465 MM dólares. Sin lugar a duda los más afectados son las personas de escasos recursos que no cuenta con un trabajo fijo o se ocupan en ciertos periodos.

4.2.Situación previa al desastre

Según Censo 2010, la situación de los servicios básicos en la provincia de Esmeraldas son deficitarios, obteniendo los siguientes porcentajes: agua de red pública (56,6%), alcantarillado (30,7%), recolección de basura (69%) y telefonía (22,7%); el servicio eléctrico (86%) obteniendo el mayor porcentaje; pero su población se encuentra en altas condiciones de vulnerabilidad (INEC, 2012). De acuerdo con datos de la Agencia de Regulación y Control de Electricidad (ARCONEL), durante el año 2015 los residentes de Esmeraldas utilizaban en promedio 808,2 kWh per cápita al año.

La Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP, Unidad de Negocio Esmeraldas, empresa pública parte del Estado, es responsable de la distribución y comercialización de energía eléctrica, servicio básico de monopolio natural que la convierte en la única empresa que oferta este servicio en este territorio, cuya responsabilidad es garantizar, como Estado, esta prestación en un marco de sustentabilidad económica y ambiental; para ello dispone de personería jurídica de derecho público, con patrimonio propio, dotada de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión.

La distribución de electricidad en las áreas afectadas por el terremoto es provista por la empresa pública estatal y la Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP, establecida en 2009 después de fusionar múltiples pequeñas empresas distribuidoras, las cuales se mantienen como divisiones de la corporación. Las divisiones de CNEL que operan en las áreas más devastadas son: CNEL Manabí, CNEL Santo Domingo y CNEL Esmeraldas.

4.3. Afectaciones al sector electricidad

“La disponibilidad de servicio eléctrico a 4 horas de ocurrido el sismo fue de un 89% en la Ciudad de Esmeraldas.” (CENACE con corte al 16 de abril 22:00)

La mayor afectación en el sector eléctrico se presentó en el sistema de distribución, debido a fallas en postes, ruptura de cableado eléctrico y explosión de transformadores, las afectaciones más significativas que provocó el sismo son:

- 110 viviendas caídas, viviendas colapsadas en el cantón Muisne.
- Afectaciones en postes ubicados en los sectores Floresta, Rocafuerte, Río Verde y Muisne.
- Se detuvo el trabajo en refinería de Esmeraldas.
- Se evacuaron a toda la zona costera por prevención.
- Sin energía eléctrica y sin red de telefonía.
- 365 Km en líneas de subtransmisión
- 7.149 Km en líneas en redes de medio y bajo voltaje.
- 22 subestaciones
- 294.935 Clientes Afectados. (SNGR, 2016: 1)

Lo que ocasionó en la provincia de Esmeraldas pérdidas económicas y materiales que afectaron a la población, ya que Esmeraldas es uno de los centros más importantes económicos y comerciales que dinamiza la economía del país sobre todo en la industria, también se afectó la seguridad de la ciudadanía y el buen vivir; sin embargo gracias a la acción rápida de la Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP, Unidad de Negocio Esmeraldas UN ESM se restableció el servicio de energía eléctrica con un tiempo de respuesta eficiente.

5. Reconstrucción electrificación Esmeraldas

De acuerdo a los registros de CNEL el servicio dado en la provincia de Esmeraldas tras el sismo del 16 de abril de 2016 bajó considerablemente a un 15.9% y durante el periodo del 18 al 2 de mayo 2016 se restableció del 46.1% al 98.6%, esto a consecuencia de las contrataciones de emergencia. Estos daños conllevó a reducir considerablemente el consumo

de energía eléctrica y por ende los ingresos, se estima un monto 10.7 MM de dólares. Además en base a lo mencionado anteriormente, repercute en reducción de comercialización, cuyas pérdidas se estiman en 8.9 MM de dólares para un período de un año, considerando una disminución de la demanda de 85,000 mW-H (lo que implica una reducción de la demanda de 4,6 % en promedio) (SENPLADES, 2016: 104).

El restablecimiento progresivo del fluido eléctrico en la provincia Esmeraldas permitió reactivar la actividad de la pequeña y mediana industria, en especial de las actividades de acuicultura y pesca representan el 4,4 % del empleo y del sector pecuario y del agro el 22.6%. En esta consideración el restablecimiento de la energía eléctrica aportó a reducir las desigualdades y reactivar el aparato productivo, en especial el turismo que se mantenía temeroso de las posibles réplicas del sismo.

5.1. Atención inmediata post desastre

Las primeras acciones de reconstrucción empezaron de manera inmediata de suscitado el terremoto, con la reconstrucción de las redes de distribución de energía eléctrica y la restitución paulatina del servicio eléctrico. Luego de la evaluación de los daños ocasionados en el sistema eléctrico, mencionada en el acápite anterior, fueron principalmente afectaciones en las subestaciones, líneas de subtransmisión, redes primarias, redes secundarias, transformadores, postes, conductores, y luminarias. Según el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos (MICSE) se asignó 25,5 MM para restablecer el fluido eléctrico (no incluye la “zona cero” Manta y Portoviejo, ni estabilidad a la largo plazo del sistema). La mayor afectación ocurrida está en Manabí 82,1% y Esmeraldas 17,9% (SENPLADES, 2016: 102).

5.2. Ejes de reconstrucción electrificación Esmeraldas

Sectores en los cuales se inició la reconstrucción post terremoto en Esmeraldas.

- Reparación de líneas de subtransmisión
- Reparación de redes primarias de distribución
- Reparación de redes secundarias de distribución
- Levantamiento de catastros
- Equipos y estructuras de subtransmisión
- Transformadores, postes, conductores, luminarias
- Mano de obra contratada
- Transporte, movilización y logística

La inversión realizada por cada uno de los ejes, para el periodo abril-diciembre de 2016, tuvo mayor preponderancia en los transformadores, postes, conductores y luminarias, con un monto de 9,6 MM de dólares.

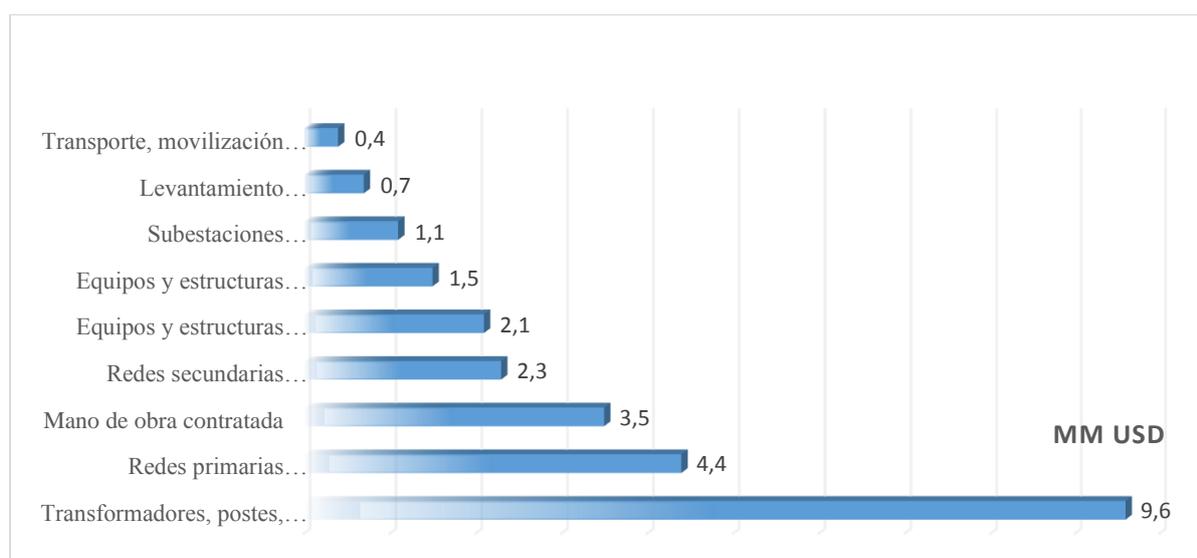


Figura 2 Costo por ejes de reconstrucción

Fuente: Evaluación de los costos de la reconstrucción sismo abril 2016 (SENPLADES, 2016: 102).

Según Informe trimestral de Comité para la Reconstrucción y Reactivación productiva (2016), se realizaron proyectos para restablecer la energía eléctrica relacionada con los siguientes ejes.

Tabla 1 Proyectos para la reconstrucción – Esmeraldas

| PROVINCIA | PROYECTO | MONTO ASIGNADO |
|------------------|--|-----------------------|
| Esmeraldas | Reparación de Subestaciones de Distribución: Atacames, Muisne, Borbón (materiales y mano de obra) | 138.542,58 |
| Esmeraldas | Reparación de Líneas de Subtransmisión Winchele-Borbón, Winchele-Atacames (materiales y mano de obra) | 313.588,66 |
| Esmeraldas | Reparación de Redes Primarias de distribución de las subestaciones afectadas (materiales y mano de obra) | 962.783,53 |
| Esmeraldas | Reparación de Redes Secundarias de distribución en todos los cantones de la provincia de Esmeraldas con incorporación de acometidas y medidores con viviendas no afectadas (materiales y mano de obra) | 433.732,89 |
| Esmeraldas | Equipos y Estructuras de Subtransmisión | 387.600,00 |
| Esmeraldas | Transformadores, Postes, Conductores, Luminarias | 1.687.200,00 |
| Esmeraldas | Mano de Obra Contratada | 622.440,00 |
| Esmeraldas | Transporte, Movilización y Logística | 15.248,64 |
| Total | | 4.561.136,30 |

Fuente: Adaptado Informe Trimestral de Gestión mayo - agosto de 2016

(Plan Reconstruyo Ecuador, 2016: 44)

5.3. Procedimientos realizados para la reconstrucción en Esmeraldas

CNEL EP UN ESM ejecutó la contratación de bienes, servicios, obras y consultorías a fin de solventar los daños provocados, de lo cual se obtiene lo siguiente: Once contrataciones de bienes por un monto de \$ 1.145.695,03 dólares; nueve procedimientos de consultoría por un monto de \$ 66.634,00 dólares; dos procedimientos de obra por un monto de \$ 106.063,20

dólares, treinta procedimientos de contratación de servicios por un monto de \$ 3.155.887,34 dólares.

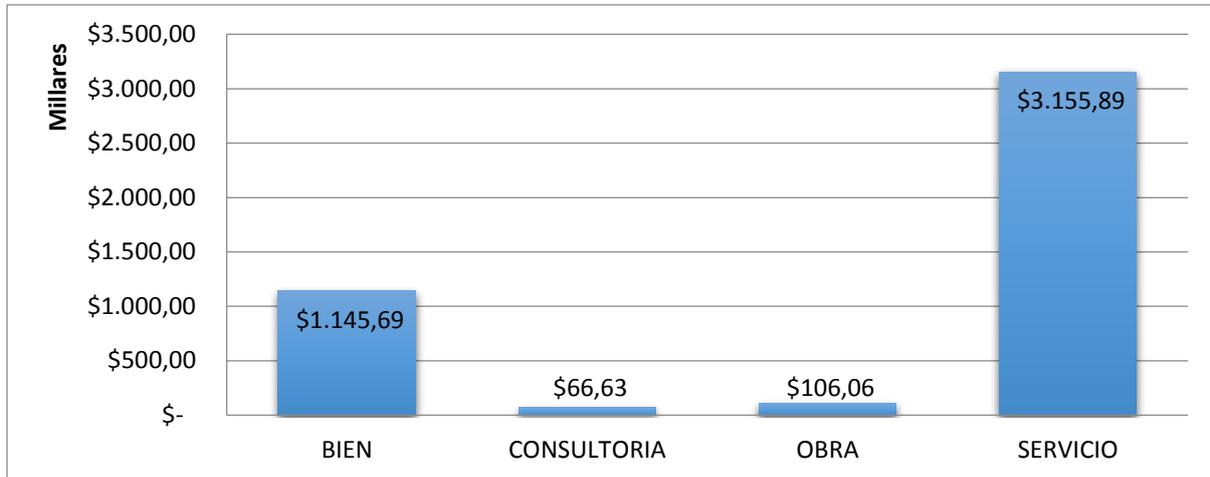


Figura 3 Monto por procedimientos (millares USD)

Fuente: Adaptado de Base de datos Contratos CNEL 2016

Por otro lado, es relevante indicar la distribución porcentual de la inversión realizada por cada uno de los procedimientos, donde los servicios y bienes tienen una diferencia significativa ante los procesos de consultoría y ejecución de obras, de lo cual se detalla a continuación:

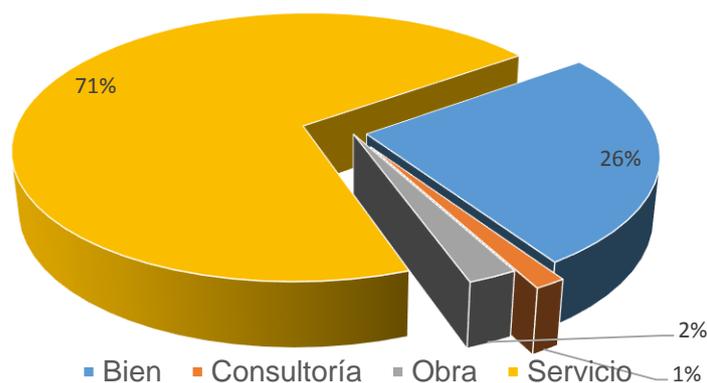


Figura 4 Distribución porcentual de la inversión

Fuente: Adaptado de Base de datos Contratos CNEL - 2016

De lo mencionado anteriormente la mayor cantidad de procesos efectuados se encuentra en la contratación de servicios con un total de 30, que corresponde al 71% de la inversión total en Esmeraldas, su monto promedio contratado es de \$ 105.000,00 dólares, y se enmarcan dentro de la reparación de las líneas de subtransmisión, de redes primarias y secundarias de distribución; en tanto que en la adquisición de bienes con un total de 11 que corresponde al 26%, con un monto promedio de \$ 104.000,00 dólares, similar al de la contratación de servicios.

Tabla 2: Detalle del tipo de compra

| Tipo de Compra | Cantidad | Suma de Monto contratado | Promedio |
|----------------------|----------|--------------------------|------------|
| Bien | 11 | \$ 1.145.694,03 | 104.154,00 |
| Consultoría | 9 | \$ 66.634,00 | 7.403,78 |
| Obra | 2 | \$ 106.063,20 | 53.031,60 |
| Servicio | 30 | \$ 3.155.887,34 | 105.196,24 |
| Total general | | \$ 4.474.278,57 | |

Fuente: Adaptado de Base de datos Contratos CNEL – 2016

5.4. Participación por domicilio del proveedor

Una de las finalidades de la contratación pública es la dinamización de la producción nacional y local aprovechando el mercado que genera la contratación de los objetos de contratación, para lo cual la LOSNCP establece mecanismos de incentivo y fomento, como es la aplicación de márgenes de preferencia y criterios de contratación preferente, que buscan favorecer en particular a los micro, pequeños y medianos productores nacionales, y a los estratos de la economía popular y solidaria.

Por ello, y con la finalidad de dinamizar la economía de Esmeraldas, CNEL Esmeraldas hizo énfasis en las contrataciones para cubrir la necesidad de bienes, servicios, obras y consultorías en su gran mayoría con la localidad de Esmeraldas obteniendo los siguientes

porcentajes: Esmeraldas con el 69% de participación, Guayas con el 13% de participación, Quito con el 10% de participación, Cuenca, Latacunga, Manabí y Santa Elena con el 2% de participación.

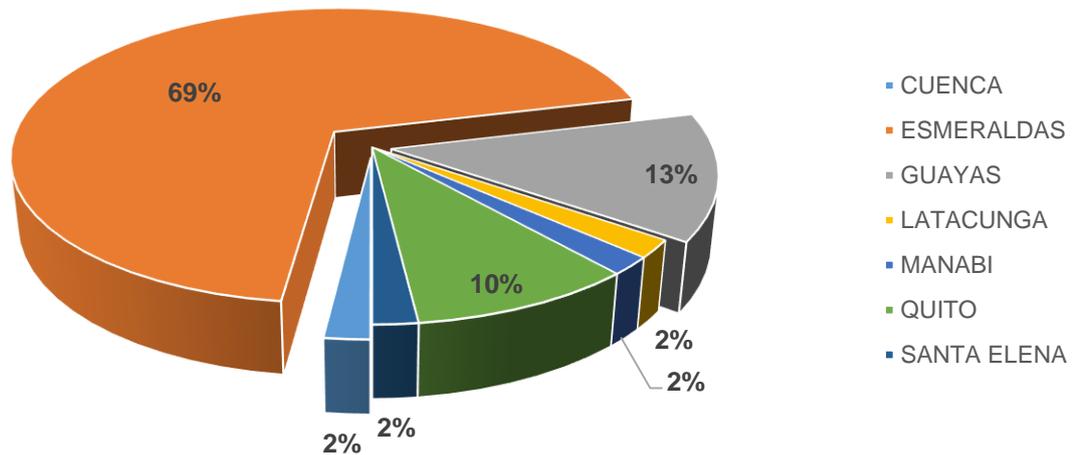


Figura 5 Participación según domicilio de proveedor

Fuente: Adaptado de Base de datos Contratos CNEL 2016

De los resultados obtenidos existe una asignación muy importante del número de contratos para los proveedores domiciliados en Esmeraldas, y su monto asciendo a 2.714.131,87 dólares, que corresponde al 60.66% del total de la inversión en la reconstrucción del sistema eléctrico en la provincia, de acuerdo a la base de datos Contratos CNEL 2016; es decir se hizo efectivo el principio de desarrollar las economías locales.

5.5. Análisis concurrencia de proveedores

Los procesos de contratación deben garantizar la más amplia oportunidad de participación de los miembros de la sociedad, ejerciendo su derecho de ser proveedor del Estado, en los términos establecidos por la Ley, y que responda a un ejercicio de participación competitiva, con reglas claras, objetivas y predeterminadas.

En ese sentido la concurrencia para realizar las diferentes contrataciones de bienes, servicios obras y consultorías para recuperar las redes de distribución de energía eléctrica y la restitución paulatina del servicio eléctrico, así como los demás daños provocados por el terremoto del 16 de abril fue amplia dando así cumplimiento a lo que determina la normativa legal vigente de aplicación.

De la información recabada de la Base de datos Contratos CNEL 2016 para la contratación en la situación de emergencia en la provincia de Esmeraldas se realizaron 52 contratos y la concurrencia estuvo en el rango de 1 a 3 veces con el mismo proveedor.

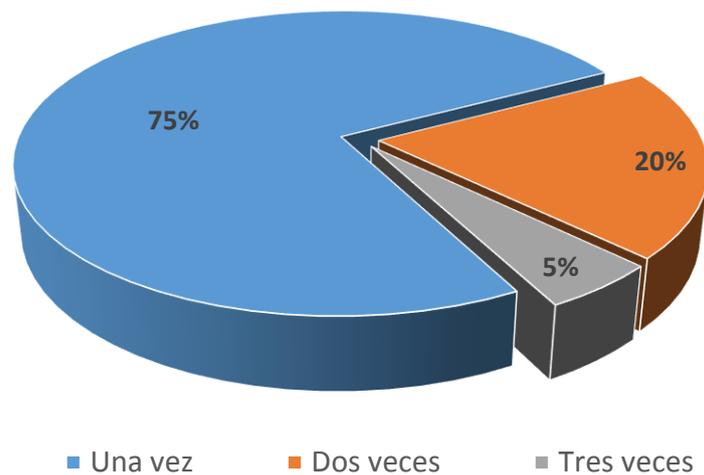


Figura 6 Distribución porcentual de concurrencia

Fuente: Adaptado de Base de datos Contratos CNEL 2016

El 75% de los proveedores lo hicieron una sola vez, el 20% por dos ocasiones y un 5% de los proveedores por tres ocasiones; que a pesar de ser, relativamente bajo porcentualmente se contrapone al monto total de lo contratado. Es decir, el 5% representa \$ 1.007.180,24 dólares y es el 22,51% del total de la inversión; así mismo quienes son contratados por dos veces suman un monto de \$ 1.256.163,52 dólares y es el 28,08% del total de inversión; finalmente, los

contratados por una sola ocasión suman un monto de \$ 2.210.934,81 dólares que significa el 49,41% del total invertido en la emergencia en este territorio.

En este contexto, 10 proveedores cubren el 50,59% (\$ 2.263.343,76 dólares) y los 30 proveedores restantes el 49,41% ((\$ 2.210.934,81 dólares); al parecer anecdótico, pero se ratifica lo mencionado por Pareto que data desde 1909, donde la concentración de la riqueza está en unos pocos y la pobreza en la mayoría de la población.

5.6. Análisis de publicidad

El principio de publicidad mencionado en LOSNCP determina la publicación obligatoria de los procedimientos de contratación; no obstante, las contrataciones en situación de emergencia se efectúa directamente de acuerdo al criterio de la autoridad máxima, donde existe una baja concurrencia u oposición de ofertas, sin embargo superada la situación de emergencia la Entidad contratante presentará un informe detallado de las contrataciones y montos presupuestarios utilizados, con los resultados obtenidos por indicador o meta alcanzada.

De la revisión a 17 de octubre 2017, en el portal de Compras Públicas se dispone de información de tres procesos de contratación: CELECEPGG004616-00002; CELECEPGG004616-00003; CELECEPGG004616-00007 que es un porcentaje reducido ante la totalidad de contratos efectuados (52), lo que significa que apenas se ha cumplido con el 6%.

5.7. Análisis de legalidad

Es indispensable que se cumpla con este principio en un proceso de contratación pública; es necesario, que toda contratación siga el debido proceso, para ello deberá disponer de los documentos habilitantes previstos por la Ley, su Reglamento, y las Resoluciones expedidas por la entidad regente, y demás normas de organismos competentes, “que regule la adquisición y arrendamiento de bienes, la ejecución de obras y la prestación de servicios

incluidos los de consultoría, así como para la adecuada administración y control de los recursos públicos” (Zúñiga, 2011: 72).

Para ello, se propone de acuerdo a la normativa legal la verificación de los siguientes parámetros: Especificaciones técnicas, Términos de Referencia, Proformas (3) opcional, Cuadro comparativo, Certificación presupuestaria, Orden de compra, Contrato, Garantías, Informe final, Acta entrega recepción parcial, Acta entrega recepción provisional, Acta entrega recepción total, Acta entrega recepción definitiva, Garantía técnica.

Luego de la revisión exhaustiva de los expedientes de los contratos efectuados por CNEL UN Esmeraldas durante la situación de emergencia, se estableció que existe el incumplimiento en dos ítems de los parámetros de verificación, como son: Proformas que de acuerdo a la normativa exhorta a que sean mínimo tres, lo que representa un cumplimiento del 94% sobre el total de contratos, y el incumplimiento de presentar las tres proformas según cada tipo de contrato se obtuvo los siguientes resultados, en Servicios 97% del total de contratos de servicios; en el mismo contexto Consultorías 89%, y en Bienes el 91%.

El siguiente parámetro es la constancia del Acta entrega recepción definitiva, documento necesario para realizar los procedimientos administrativos de pago y demás; el incumplimiento significa del 97% del total de contratación efectuada. El incumplimiento se evidencio en el procedimiento de consultoría con el 89%.

Tabla 3: Análisis de legalidad por tipo de servicio

| ÍTEM | TIPO DE CONTRATACIÓN | | | | PROMEDIO |
|------------------------------|----------------------|------|-------------|------|----------|
| | SERVICIO | OBRA | CONSULTORÍA | BIEN | |
| Especificaciones técnicas | NA | 100% | NA | 100% | NA |
| Términos de Referencia | 100% | NA | 100% | NA | NA |
| Proformas (3) | 97% | 100% | 89% | 91% | 94% |
| Cuadro comparativo | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Certificación presupuestaria | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

| | | | | | |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Orden de compra | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Contrato | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Garantías | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Informe final | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Acta entrega recepción parcial | NA | NA | NA | NA | |
| Acta entrega recepción provisional | NA | 100% | 100% | NA | 100% |
| Acta entrega recepción total | NA | 100% | NA | NA | 100% |
| Acta entrega recepción definitiva | 100% | 100% | 89% | 100% | 97% |
| Garantía técnica | NA | 100% | 100% | 100% | 100% |

Fuente: Adaptado de revisión documental de Contratos CNEL UN Esmeraldas 2016

Nota: NA = No aplica

6. Conclusiones

El procedimiento de contratación pública por situaciones de emergencia permite canalizar recursos para una intervención inmediata a fin de restablecer la infraestructura de servicios básicos que permiten el desarrollo social y productivo de las zonas afectadas. En el país, existe una normativa de aplicación general y obligatoria que se puso a la palestra con el sismo del 16 de abril de 2016.

En el caso de CNEL EP UN ESM, la empresa aplicó dichos procedimientos y se logró reactivar el servicio eléctrico mediante la contratación de bienes y servicios en tiempos razonables. Sin embargo, del análisis de los principios de contratación en situaciones de emergencia, establecidos en la norma se observó que éstos tienen dificultad en su aplicación debido al vacío normativo existente, sobre todo en documentación habilitante, procedimiento claro que establezca modelos de pliegos de acuerdo al tipo y el monto de contratación, así como también no establece la obligatoriedad de tener tres proformas en el caso de emergencias, que faculte a la entidad contratante establecer procedimientos específicos y evite la discrecionalidad y afecte al principio de la legalidad, al existir ambigüedad en los procesos dinámicos y regulares; En el caso de CNEL EP UN ESM, no se cumplió con la obligatoriedad de obtener tres proformas para realizar la contratación en el caso de emergencia, y de lo cual se implementó de manera parcial a fin de cumplir con el principio de transparencia y la concurrencia.

En cuanto al principio de concurrencia y oposición, existe una excepcionalidad al cumplimiento de los procesos contractuales, pues la máxima autoridad puede escoger directamente al proveedor para realizar la contratación. En la investigación se encontraron procesos con dos proformas, no se aplica la contratación con aplicación a los principios de trato justo, igualdad y publicidad. En este marco CNEL EP UN ESM, no ha publicado el informe detallado y metas alcanzadas en el portal de Compras públicas, lo cual ha violentado el

principio de publicidad y se ha incumplido lo establecido en la normativa legal vigente de aplicación.

El procedimiento en situación emergencia propone la inmediata superación de la emergencia, que en ciertos casos omite las observancias de calidad y vigencia tecnológica y da prevalencia a la celeridad y agilidad que permitió la reconexión eficiente y eficaz del fluido eléctrico en la provincia de Esmeraldas. Así por ejemplo, la “respuesta inmediata al evento se previó costos adicionales estimados en 46,6 MM USD. Durante la fase inicial de recuperación, según el MICSE, se destinaron 25,5 MM USD al restablecimiento de la electricidad en Manabí y Esmeraldas” (SENPLADES, 2016: 102), distribuido en 82,1% y el 17,9% respectivamente.

Es relevante mencionar la priorización de la contratación de las empresas locales, en especial de la provincia de Esmeraldas, que permitió dinamizar la economía local y generación de trabajo. No obstante, la mayor parte de la inversión se centró mayoritariamente en tres contratistas, así como también de la cantidad de contratos asignados a cada uno de ellos (Concurrencia), punto considerado como debilidad del proceso, pues ante la premura faltaron oferentes de ese tipo de servicio. Entonces, es de considerar que se afectan ciertos principios como concurrencia, publicidad, trato justo, igualdad y oportunidad en favor de la celeridad y agilidad de la contratación para subsanar los daños producidos por el desastre.

El presente estudio evidencia una carencia procedimental de la LOSNCP y su reglamento de aplicación en referencia a la contratación, adjudicación y control durante la declaratoria de emergencia; así está en libre albedrío de la autoridad máxima elegir al proveedor, circunstancia que es permisible a los actos de corrupción o quizá al cometimiento de errores involuntarios de los servidores públicos; de allí la necesidad de disponer de una norma clara procedimental para las situaciones de emergencia. Así mismo, deberá actualizar y complementar lo estipulado en el Decreto Ejecutivo del 2002 sobre las potestades

discrecionales de los servidores públicos a fin de consolidar y sobretodo transparentar la gestión de lo público, en especial en situaciones de emergencia o excepciones.

Bibliografía

- Cisneros, C. (2013). *La contratación pública en situaciones de emergencia en el Ecuador. Tesis de Abogacia*. Quito: Universidad de las Américas.
- Cocíos, R. (2015). *La Contratación Pública en Situaciones de Emergencia en el Ecuador*. Quito: Universidad San Francisco De Quito - Colegio de Post grados.
- Comité para Reconstrucción y Reactivación Productiva. (2016). *Informe Trimestral de Gestión (mayo - agosto de 2016)*. Quito: Plan Reconstruyo Ecuador.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2012). *Fascículo Provincial Esmeraldas*. Obtenido de: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/institucional/home/>.
- Mehrotra, S., Vandermoortele, J., & Delamonica, E. (2010). *¿Servicios básicos para todos? El gasto público y la dimensión social de la pobreza*. Italia: Publicaciones Innocenti - Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF.
- O'Rourke, T. (2010). *Lifeli Earthquake Engineering*. Obtenido de Programa Nacional de Reducción de Peligros de Sismo: <https://goo.gl/bH1P9e>.
- Oliver-Smith, A. (1994). *Reconstrucción después del desastre: una visión general de secuelas y problemas*. Florida: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.
- Pérez, P. (23-26 de Enero de 2012). *La configuración de la distribución eléctrica como servicio público en la ciudad de Buenos Aires*. Obtenido de Universitat de Barcelona: <https://goo.gl/G17Qv5>.
- Ponce, J. (2011). *La eficiencia de los procedimientos ordinarios del sistema nacional de contratación pública*. Quito: PUCE - Sede Quito.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (2012). *Recuperación y Reconstrucción Post Desastre*. Chile: PNUD.

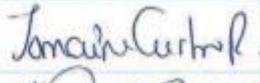
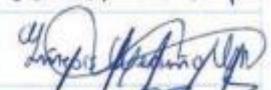
- Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. (2015). *Resolucion-SGR-044-2015*. Quito: SNGR.
- Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. (2016). Informe de Situación. Quito: SNGR: <https://goo.gl/4SmQtx>.
- Secretaría Nacional Planificación y Desarrollo - SENPLADES. (2015). *Los eventos naturales ponen a prueba a la sociedad y sus capacidades*. Chakana: 3.
- Secretaría Nacional Planificación y Desarrollo - SENPLADESSENPLADES. (2016). *Evaluación de los Costos de Reconstrucción Sismo en Ecuador • abril 2016*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES.
- Servicio Nacional de Contratación Pública - SERCOP. (2014). *La contratación pública en la economía ecuatoriana*. Quito: SERCOP.
- Servicio Nacional de Contratación Pública - SERCOP. (2015). *La contratación pública: inclusión, innovación y transparencia - Segundo Concurso*. Quito: SERCOP.
- Zuñiga, C. (2011). La contratación pública en Ecuador. *Revista Jurídica Facultad de Jurisprudencia - Universidad Católica de Santiago de Guayaquil*, 67-82.

Anexos

Anexo 1 Procedimiento de Contratación por Emergencia

| | | | | |
|---|---|---------------------|---------------------------------|--------------------------|
|  | PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN POR EMERGENCIA | | | Código: PR-GG-ADQ-004 |
| | | | | Versión: 02 |
| Elaborado por: ADQ/CDG | Revisado por: ADQ | Aprobado por: GG | Fecha de Emisión: 2016-08-23 | |

| Datos generales del documento | | | |
|-------------------------------|--|---|-------------|
| ELABORACIÓN | ACTUALIZACIÓN | x | ELIMINACIÓN |
| Nombre del documento: | Procedimiento de Contratación por Emergencia | | |
| Código: | PR-GG-ADQ-004 | | |
| Versión: | 02 | | |
| Proceso / Subproceso: | Gerencia General | | |
| Observación: | Sección 6: En el punto 6.4 se cambia "responsable del área Administrativa Financiera" por "responsable del área Administrativa". | | |

| | Nombre y Apellido | Cargo | Firma |
|----------------------|-------------------|------------------------------|--|
| Elaborado por: | Jomaira Castro | Directora de Adquisiciones |  |
| | Génesis Cedeño | Profesional de Procesos |  |
| Revisado por: | Julio Bailon | Gerente de Asesoría Jurídica |  |
| Aprobado por: | Jorge Jaramillo | Gerente General |  |
| Fecha de aprobación: | 24 AGO 2016 | | |



Anexo 1 Procedimiento de Contratación por Emergencia (continuación)

| | | | | |
|---|--|---------------------|---------------------------------|--------------------------|
|  | PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN POR EMERGENCIA | | | Código: PR-GG-ADQ-004 |
| | | | | Versión: 02 |
| Elaborado por: ADQ/CDG | Revisado por: ADQ | Aprobado por: GG | Fecha de Emisión: 2016-08-23 | |

1 Objetivo

Definir el procedimiento que viabilice los procesos de contratación directa por parte de la Empresa Eléctrica Pública Estratégica Corporación Nacional de Electricidad Cnel EP respecto de los bienes, obras, servicios y consultorías necesarios para la atención de la emergencia.

2 Alcance

Este procedimiento es de aplicación exclusiva de la Empresa Eléctrica Pública Estratégica Corporación Nacional de Electricidad Cnel EP, facultad dispuesta en la Ley Orgánica de Contratación Pública, que establece que la Máxima Autoridad de la entidad deberá emitir resolución motivada que declare la emergencia, para justificar la contratación.

3 Definiciones

ÁREA REQUERENTE: Área que solicita la contratación y por tanto justifica la necesidad del bien, obra o servicio requerido para superar la emergencia. El área requirente además recomienda a la máxima autoridad el proveedor a adjudicar para la contratación de emergencia.

En el caso de la Oficina Central de Cnel EP se consideran como áreas requirentes a las Gerencias/Direcciones Corporativas, en el caso de las Unidades de Negocio de Cnel EP las áreas requirentes son las Direcciones, Gerencias o Jefaturas dependientes de la Administración de la Unidad correspondiente.

MÁXIMA AUTORIDAD: Representante Legal de la Entidad Contratante. En Oficina Central el Representante Legal es el Gerente General. En las Unidades de Negocio el Representante Legal es el Administrador de la Unidad.

SITUACIONES DE EMERGENCIA: Son aquellas generadas por acontecimientos graves tales como accidentes, terremotos, inundaciones, sequías, grave conmoción interna, inminente agresión externa, guerra internacional, catástrofes naturales, y otras que provengan de fuerza mayor o caso fortuito, a nivel nacional, sectorial o institucional. Una situación de emergencia es concreta, inmediata, imprevista, probada y objetiva. (Numeral 31 del artículo 6 de la LOSNCP).

4 Responsabilidades

- GERENTE GENERAL DE LA Cnel EP
 - ✓ Declarar la Emergencia y disponer su publicación en el portal de Compras Públicas.
 - ✓ Disponer la creación de una partida presupuestaria con la asignación de recursos para la atención de la emergencia. Podrá delegar esta atribución.
 - ✓ Autorizar las contrataciones por emergencia de la Oficina Central, motivadas por las áreas requirentes.

Anexo 1 Procedimiento de Contratación por Emergencia (continuación)

| | | | | |
|---|---|-----------------------------|----------------------------|--|
|  | PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN POR EMERGENCIA | | | Código: PR-GG-ADQ-004 |
| | | | | Versión: 02 |
| | Elaborado por: ADQ/CDG | Revisado por: ADQ | Aprobado por: GG | Fecha de Emisión: 2016-08-23 |

- **ADMINISTRADOR DE UNIDAD DE NEGOCIO**
 - ✓ Declarar la Emergencia de su Unidad de Negocio y disponer su publicación en el portal de Compras Públicas.
 - ✓ Coordinar con la Gerencia Administrativa Financiera la creación de una partida presupuestaria con la asignación de recursos para la atención de la emergencia.
 - ✓ Autorizar las contrataciones por emergencia de la Unidad de Negocio, motivadas por las áreas requirentes.

- **DE LAS ÁREAS ADMINISTRATIVAS FINANCIERAS DE LA CNEL EP:**
 - ✓ Emitir la Certificación Presupuestaria para atender las contrataciones por emergencia.
 - ✓ Presentar el Informe Financiero del presupuesto empleado en las contrataciones por emergencia.

- **ÁREAS REQUIRENTES**
 - ✓ Motivar las contrataciones por emergencia.
 - ✓ Supervisar, verificar y fiscalizar las tareas realizadas.
 - ✓ Liquidar cada una de las contrataciones por emergencia de la Unidad de Negocio u Oficina Central, según corresponda.
 - ✓ Presentar un Informe Técnico de los resultados obtenidos con la Declaratoria de Emergencia.

- **ÁREA DE ADQUISICIONES**
 - ✓ Publicar la declaratoria de emergencia.
 - ✓ Publicar el detalle las contrataciones realizadas y el presupuesto empleado.

5 Políticas

- 5.1 El Gerente General de CNEL EP o Administrador de Unidad de Negocio, según corresponda, es el responsable de declarar la emergencia, mediante resolución y disponer su publicación en el portal de Compras Públicas, así como declarar su fin.

6 Desarrollo

- 6.1 Mediante memorando dirigido al Gerente General o Administrador de U.N según corresponda, el responsable del área requirente motiva la contratación por emergencia, recomendando el proveedor a adjudicar.
- 6.2 El Gerente General o Administrador de U.N según corresponda, aprueba la contratación y dispone al responsable del área de adquisiciones la contratación del proveedor recomendado por el área requirente.

Anexo 1 Procedimiento de Contratación por Emergencia (continuación)

| | | | | |
|---|---|-----------------------------|----------------------------|--|
|  | PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN POR EMERGENCIA | | | Código: PR-GG-ADQ-004 |
| | | | | Versión: 02 |
| | Elaborado por: ADQ/CDG | Revisado por: ADQ | Aprobado por: GG | Fecha de Emisión: 2016-08-23 |

- 6.3 El responsable del área de Adquisiciones emite la orden de compra a nombre del proveedor recomendado por el área requirente. Previo a la emisión de la orden de compra se debe contar con la certificación presupuestaria.
- 6.4 El responsable del área Administrativa autoriza la orden de compra a nombre del proveedor recomendado por el área requirente.
- 6.5 El responsable del área de Adquisiciones remite mediante correo electrónico la orden de compra al proveedor recomendado por el área requirente, con lo cual se le notifica la adjudicación de la contratación.
- 6.6 El responsable del área de Adquisiciones remite mediante memorando al responsable de Asesoría Jurídica la orden de compra con el expediente de la contratación para la elaboración del contrato, según anexo 3.
- 6.7 El responsable de Asesoría Jurídica elabora el contrato que incluya al Administrador del mismo y lo remite al Gerente General o Administrador de U.N según corresponda para su legalización. El Administrador del contrato, fiscalizador y/o supervisor deben ser recomendados por el responsable del área requirente.
- 6.8 Una vez legalizado el contrato, el responsable de Asesoría Jurídica lo remite al Administrador del Contrato con copias a los responsables de las áreas Administrativa Financiera y Adquisiciones.
- 6.9 El Administrador del Contrato verifica la ejecución y cumplimiento de las obligaciones establecidas en el contrato.
- 6.10 El Administrador del Contrato solicita el o los pagos al responsable del área Administrativa Financiera con un informe debidamente sustentado.

7 Seguimiento y medición

N/A

8 Documentos de Referencia

Para la elaboración del documento, se observaron las siguientes disposiciones legales, reglamentarias y normativas:

| Código del Documento o Norma | Nombre del Documento o Norma |
|------------------------------|---|
| | Constitución de la República del Ecuador |
| LOSNCP | Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública |
| RLOSNCP | Reglamento a Ley Orgánica del Sistema |

Anexo 1 Procedimiento de Contratación por Emergencia (continuación)

| | | | | |
|---|--|----------------------|---------------------|---------------------------------|
|  | PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN POR EMERGENCIA | | | Código: PR-GG-ADQ-004 |
| | | | | Versión: 02 |
| | Elaborado por: ADQ/CDG | Revisado por: ADQ | Aprobado por: GG | Fecha de Emisión: 2016-08-23 |

Nacional de Contratación Pública

INCOP N° 045-10

Resolución INCOP N°.045-2010

RE-SERCOP-2016-0000048

Resolución SERCOP No. RE-SERCOP-2016-0000048

GG-RE-481-2015

Resolución de Gerencia General No. GG-RE-481-2015

9 Registros

| Código | Nombre o Descripción |
|---------------|--|
| FO-GG-ADQ-034 | Orden de Compra por Declaratoria de Emergencia |

10 Anexos

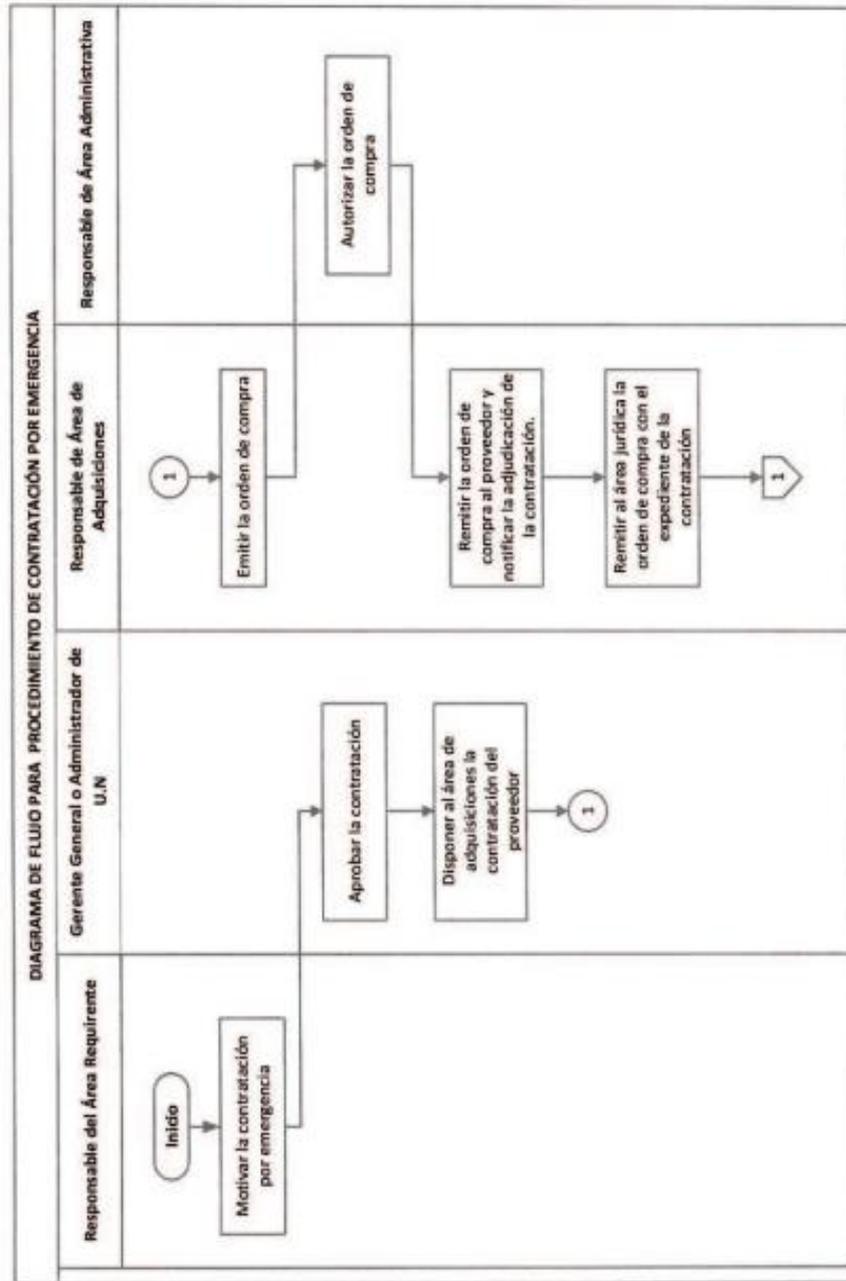
10.1 Anexo 1: Diagrama de flujo del procedimiento.

10.2 Anexo 2: FO-GG-ADQ-034 Orden de Compra por Declaratoria de Emergencia.

Nota: La Gerencia de Asesoría Jurídica deberá entregar el modelo de contrato tipo en 72 horas.

Anexo 1 Procedimiento de Contratación por Emergencia (continuación)

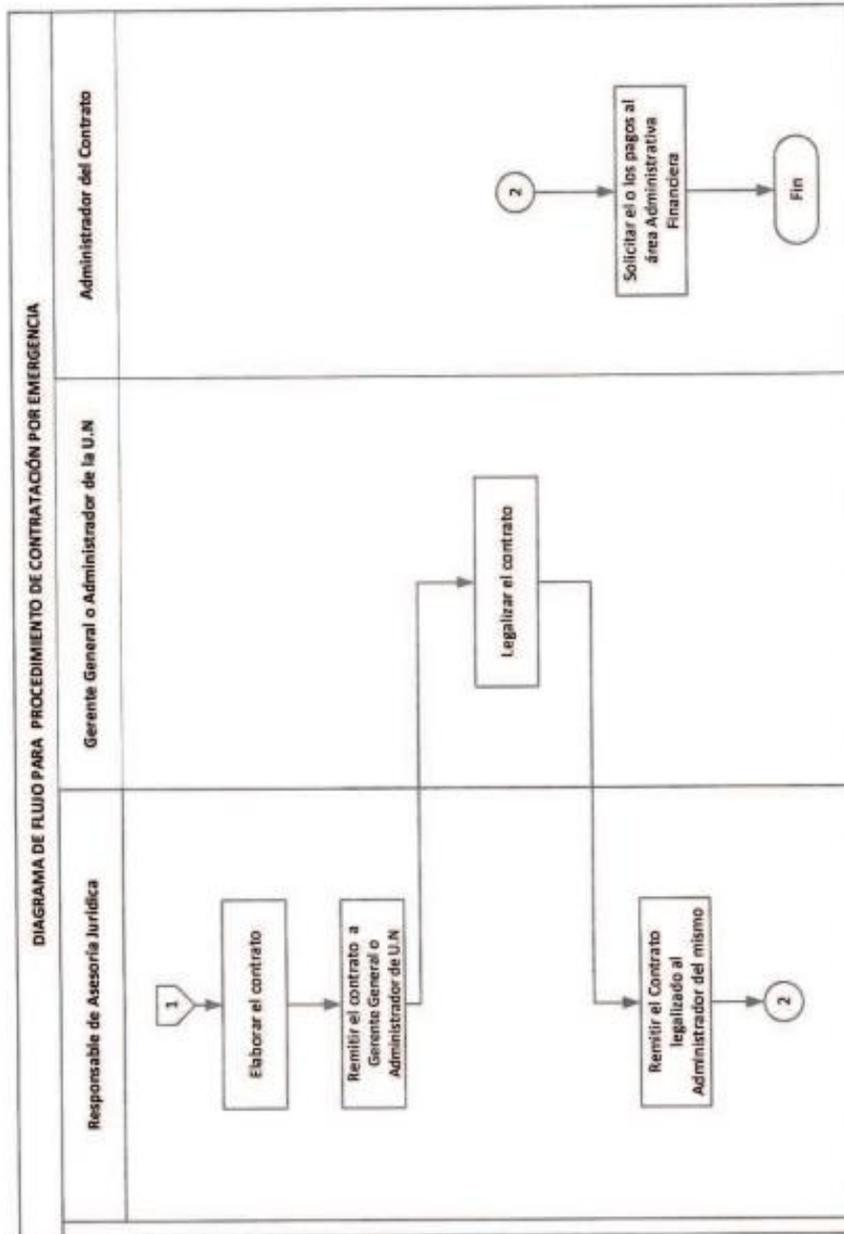
(Anexo 1)
Diagrama de flujo del procedimiento



1/2

Anexo 1 Procedimiento de Contratación por Emergencia (continuación)

(Anexo 1)
Diagrama de flujo del procedimiento



Anexo 2 Orden de compra por declaratoria de emergencia (continuación)

Ciudad, Abril XX de 2016

Señor Ingeniero
XXXXXXXXXX
Administrador Unidad de Negocio No. XXXXXXXX

ANTECEDENTES.-

1.2.- El Señor Presidente de la República del Ecuador, Eco. Rafael Correa Delgado mediante Decreto Ejecutivo No. 1001 de fecha 16 de abril de 2016 procedió a declarar Estado de Excepción en las provincias de Esmeraldas, Manabí, Santa Elena, Santo Domingo de los Tsáchilas, Los Ríos y Guayas a consecuencia del movimiento telúrico ocurrido el día sábado 16 de abril de 2016.

1.3.- Mediante Resolución No. GG-RE-198-2016 de fecha 17 de abril de 2016 la Gerencia General de CNEL EP resolvió declarar la emergencia en las Unidades de Negocio Esmeraldas, Manabí, Santa Elena, Santo Domingo, Los Ríos, Guayas – Los Ríos y Guayaquil que forman parte de la Empresa Eléctrica Pública Estratégica Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP.

1.4.- Mediante Resolución No. RE No. 001-CGRESE-2016 de fecha 17 de abril de 2016 el Comité de Gestión de Riesgos y Emergencias del Sector Público dispuso se efectúen todas las gestiones y acciones necesarias, con el fin de prestar toda la atención a las empresas del sector eléctrico que operan en las zonas afectadas de las provincias antes señaladas.

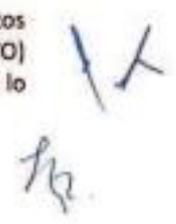
1.5.- Con Decreto Ejecutivo No. 1002 de fecha 18 de abril de 2016, el Sr. Eco. Rafael Correa Delgado, Presidente de la República del Ecuador decretó la ampliación del Decreto Ejecutivo No. 1001 en el sentido de que la movilización es para todo el territorio nacional, así como dispone también que las requisiciones a las que haya lugar para solventar la emergencia producida, sean realizadas en casos de extrema necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable para esta situación;

1.6.- Con Resolución No. RE-GG-200-2016 de fecha 18 de abril de 2016, la Gerencia General de CNEL EP, resuelve **AMPLIAR LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA** a toda la Empresa Eléctrica Pública Estratégica Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP en consecuencia se podrá actuar de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y demás normas aplicables al caso.

1.7.- Con Resolución RE-SERCOP-2016-0000048 de fecha 21 de abril de 2016, el Servicio Nacional de Compras Públicas emitió las directrices para las contrataciones de emergencia.

PETICIÓN.-

Habiéndose afectado gravemente el servicio de energía eléctrica por los acontecimientos descritos en el párrafo anterior y ante la necesidad de contratar el (OBJETO DEL CONTRATO) solicito a usted la autorización para proceder a la contratación con el oferente XXXXXXXX para lo cual adjunto la oferta presentada.



Anexo 2 Orden de compra por declaratoria de emergencia (continuación)

Para el efecto se cuenta con la suficiente disponibilidad presupuestaria No. XXXX con cargo a la partida presupuestaria No. XXX de fecha XXXXXX.

AREA REQUERENTE
ING. XXXXXXXX

AUTORIZADO
ADMINISTRADOR DE LA UNIDAD DE NEGOCIO

