



CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

DNA 5 - DIRECCIÓN NACIONAL DE AUDITORÍA DE GOBIERNOS
AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

DNA5-GAD-0009-2026

GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN
CUENCA

INFORME GENERAL

Examen especial a las fases preparatoria, precontractual y contractual de los procesos de contratación de servicios de seguros: LICs-GADC-17207-2020 y CDTU-GADC-17694-2021; al proceso LICSG-GADC-23-18288 declarado desierto; así como a la administración de seguros y convenios de pago por el programa de seguros de ramos generales y vehículos para el sistema tranviario en la Unidad Ejecutora del Proyecto Tranvía de Cuenca, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2024.

TIPO: EE

**PERIODO
DESDE:**

2020-01-01

HASTA: 2024-12-31

Examen especial a las fases preparatoria, precontractual y contractual de los procesos de contratación de servicios de seguros: LICSG-GADC-17207-2020 y CDTUGADC-17694-2021; al proceso LICSG-GADC-23-18288 declarado desierto; así como a la administración de seguros y convenios de pago por el programa de seguros de ramos generales y vehículos para el sistema tranviario en la Unidad Ejecutora del Proyecto Tranvía de Cuenca, en el GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN CUENCA, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2024

RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

Siglas	Significado
C.A.	Compañía Anónima
CDTU	Contratación directa por terminación unilateral
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LICSG	Licitación seguros generales
LOSNCP	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
PAC	Plan Anual de Contratación
RE-OACL	Régimen especial obra artística científica o literaria
RUC	Registro Único de Contribuyentes
SERCOP	Servicio Nacional de Compras Públicas
SOCE	Sistema Oficial de Contratación del Estado de Ecuador
TDR	Términos de referencia
TRANV	Tranvía
UEPT	Unidad Ejecutora del Proyecto Tranvía
USD	Dólares de los Estados Unidos de América
%	Porcentaje

ÍNDICE

CONTENIDO	Páginas
Carta de presentación	
CAPÍTULO I	
INFORMACIÓN INTRODUCTORIA	
Motivo de la acción de control	2
Objetivos de la acción de control	2
Alcance de la acción de control	2
Base legal	3
Estructura ocupacional que contiene: Series de puestos, grupos ocupacionales y grados de la escala	3
Objetivos de la entidad	6
Monto de recursos examinados	7
Servidores/as, ex servidores/as públicos y relacionados	7
CAPÍTULO II	
RESULTADOS DEL EXAMEN	
Seguimiento al cumplimiento de recomendaciones	8
Programa de seguros de ramos generales y vehículos contratado mediante convenio de pago y con valores de siniestros sin recuperar	8
Falta de publicación del proceso CDTU-GADC-17694-2021 en el portal de compras públicas y extensión de plazo en las pólizas	25
ANEXOS	
Anexo 1	Nómina de servidores/as, ex servidores/as públicos y relacionados con la acción de control
Anexo 2	Estructura ocupacional que contiene: Series de puestos, grupos ocupacionales y grados
Anexo 3	Monto de recursos examinados



Ref.: Informe aprobado el

2026-02-23

Cuenca,

Señores

Alcalde y Miembros del Concejo Cantonal

GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN CUENCA

Ciudad

De mi consideración:

La Contraloría General del Estado, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, efectuó el examen especial a las fases preparatoria, precontractual y contractual de los procesos de contratación de servicios de seguros: LICSGADC-17207-2020 y CDTUGADC-17694-2021; al proceso LICSGADC-23-18288 declarado desierto; así como a la administración de seguros y convenios de pago por el programa de seguros de ramos generales y vehículos para el sistema tranviario en la Unidad Ejecutora del Proyecto Tranvía de Cuenca, en el GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN CUENCA, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2024.

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

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

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, las recomendaciones deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio, serán objeto de seguimiento y su inobservancia será sancionada por este Ente de Control, acorde a la normativa vigente.

Atentamente,

Ing. María Fernanda Albuja Arias

**AUDITOR/A GENERAL INTERNO/A DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS
DESCENTRALIZADOS, SUBROGANTE - GAD MUNICIPAL DEL CANTÓN CUENCA**

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo de la acción de control

El examen especial en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca, se realizó en cumplimiento a la Orden de Trabajo 0003-DNA5-GADMCC-AI-2025, de 9 de septiembre de 2025, modificada mediante memorando 003774-DNA5-GAD-2025 de 2 de octubre del mismo año; con cargo al Plan Anual de Control del año 2025, de la Dirección Nacional de Auditoría de Gobiernos Autónomos Descentralizados, de la Contraloría General del Estado.

Objetivos de la acción de control

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

Alcance de la acción de control

El examen especial abarcó las fases preparatoria, precontractual y contractual de los procesos de contratación de servicios de seguros: LICSG-GADC-17207-2020, CDTUGADC-17694-2021 y LICSG-GADC-23-18288; así como, la administración de seguros y convenios de pago por el programa de seguros de ramos generales y vehículos para el sistema tranviario en la Unidad Ejecutora del Proyecto Tranvía de Cuenca, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2024, conforme el siguiente detalle:

No.	Código del proceso	Objeto del proceso	Fecha de suscripción	Monto contractual (USD)*	Estado
1	LICSG-GADC-17207-2020	Contratación del programa de seguros de ramos generales y vehículos para el sistema tranviario del GAD Municipal del cantón Cuenca	2020-06-23	1 563 424,96	Terminado unilateralmente
2	CDTU-GADC-17694-2021	Contratación del programa de seguros de ramos generales y vehículos para el sistema tranviario del GAD Municipal del cantón Cuenca	2021-09-07	572 172,17	Finalizado
3	LICSG-GADC-23-18288	Programa de seguros de ramos generales y vehículos para el sistema tranviario del GAD Municipal del Cantón Cuenca	-	-	Desierto

No.	Código del proceso	Objeto del proceso	Fecha de suscripción	Monto contractual (USD)*	Estado
4	Convenio de pago	Convenio de pago entre el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca y LATINA SEGUROS C.A.	2023-12-31	381 121,02	Ejecución

*IVA no incluido

Base legal

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca, es una persona jurídica de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera, integrado por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva, previstas para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden.

En aplicación a los artículos 7 y 57 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), mediante Resolución SG-067-2012 de 26 de junio de 2012, el Alcalde dispuso el cambio de denominación de Ilustre Municipalidad de Cuenca a Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca.

Posteriormente, mediante Resolución 002-2015 de 6 de febrero de 2015, el Alcalde de Cuenca creó la Unidad Ejecutora del Proyecto Tranvía de Cuenca, puesta en conocimiento del Concejo Municipal del cantón en sesión extraordinaria de 11 de febrero de 2015.

De conformidad con el artículo 9 "Niveles jerárquicos", del Reglamento Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, expedido mediante Resolución 007-DDITH-2016, suscrito por el Alcalde del cantón Cuenca, el 5 de diciembre de 2016, reformada mediante Resoluciones 028-DDITH-2017 de 30 de noviembre de 2017, y 008-DDITH-2019 de 1 de marzo de 2019, y puesto en conocimiento del Ilustre Concejo Cantonal, se consideró a la Unidad Ejecutora Tranvía en el numeral 5.3., del nivel Desconcentrado.

Estructura ocupacional que contiene: Series de puestos, grupos ocupacionales y grados de la escala

Estructura orgánica

El artículo 9 "Niveles jerárquicos", del Reglamento Orgánico de Gestión Organizacional por procesos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca, se establece:

Nivel directivo

1. Procesos Gobernantes

TRES

- 1.1. Gestión Legislativa Estratégica (Concejo Municipal)
- 1.2. Gestión Ejecutiva Estratégica (Alcaldía Municipal)
- 1.3. Vice alcaldía

Nivel asesor

- 2. Procesos Habilitantes de Asesoría
 - 2.1. Auditoría Interna
 - 2.2. Sindicatura
 - 2.3. Gestión de Comunicación Social
 - 2.4. Relaciones Internacionales y Cooperación
 - 2.5. Gestión de Riesgos
 - 2.6. Desarrollo Estratégico Institucional

Nivel de apoyo

- 3. Procesos Habilitantes de Apoyo
 - 3.1. Seguridad y Salud en el Trabajo
 - 3.2. Gestión Administrativa
 - 3.3. Gestión Financiera
 - 3.4. Gestión de Compras Públicas
 - 3.5. Gestión de Talento Humano
 - 3.6. Tecnologías de la Información y Comunicaciones

Nivel operativo

- 4. Procesos Agregadores de Valor
 - 4.1. Planificación Territorial
 - 4.2. Avalúos y Catastros
 - 4.3. Control Municipal
 - 4.4. Áreas Históricas y Patrimoniales
 - 4.5. Obras Públicas
 - 4.6. Fiscalización
 - 4.7. Gestión de Áridos y Pétreos
 - 4.8. Gestión de Movilidad
 - 4.9. Desarrollo Social y Productivo
 - 4.10. Gestión de Mercados y Comercio Autónomo
 - 4.11. Gestión de Cultura, Recreación y Conocimiento
 - 4.12. Participación y Gobernabilidad
 - 4.13. Equidad Social y Género

Nivel desconcentrado

- 5. Procesos Desconcentrados
 - 5.1. Comisión de Gestión Ambiental
 - 5.2. Unidad Ejecutora de Proyectos
 - 5.3. Unidad Ejecutora Tranvía
 - 5.4. Junta Cantonal de Protección de Derechos
 - 5.5. Empresas Públicas Municipales

- 5.6. Fundaciones Municipales
- 5.7. Registro de la Propiedad
- 5.8. Consejo de Seguridad Ciudadana
- 5.9. Corporación Aeroportuaria
- 5.10. Consejos Cantonales
- 5.11. Guardia Ciudadana
- 5.12. Unidad Operadora Tranvía

El subtítulo "*Estructura organizacional por procesos de la UEPT*", del Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos de la Unidad Ejecutora del Proyecto Tranvía de Cuenca, establecido en Resolución SG-108-2020 de 21 de septiembre de 2020, determina los siguientes procesos:

Procesos gobernantes

- 1. Dirección General
- 2. Gestión Técnica

Procesos generadores de valor

- 3. Obra Civil y Equipamiento
- 4. Mantenimiento
- 5. Seguridad
- 6. Operación
- 7. Comercial

Procesos de asesoría

- 8. Gestión Jurídica
- 9. Comunicación
- 10. Calidad
- 11. Asesoría externa

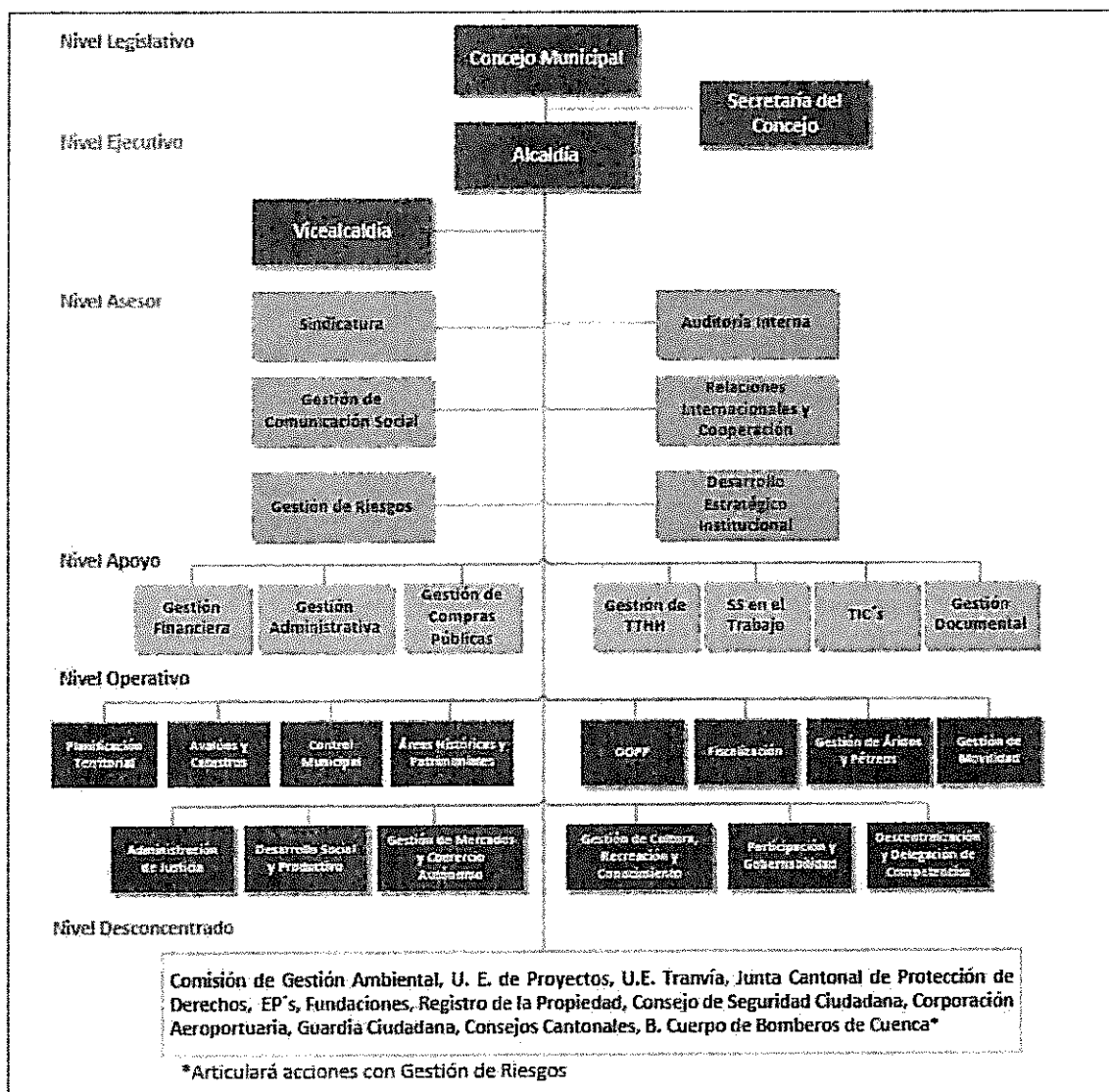
Procesos habilitantes y de apoyo

- 12. Gestión Financiera
- 13. Gestión Administrativa
- 14. Compras Públicas
- 15. Talento Humano
- 16. TIC's
- 17. Ambiente

Organigrama estructural

El literal b) "*Estructura Orgánica*" del artículo 10.- "*Representaciones gráficas*", del Reglamento Orgánico de Gestión Organizacional por procesos, determina la siguiente estructura orgánica:

CINCO



Estructura ocupacional que contiene: Series de puestos, grupos ocupacionales y grados

De conformidad con el Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca, expedido por su Alcalde mediante Resolución 008-DDITH-2016 de 28 de marzo de 2016 y su reforma mediante Resolución 0013-DDITH-2018 de 1 de mayo de 2018, los grupos ocupacionales, niveles y roles de puestos se presentan en el anexo 2.

Objetivos de la entidad

El artículo 7 "Objetivos Estratégicos" del Reglamento Orgánico de Gestión Organizacional por procesos establece los siguientes objetivos:

- **Cuenca equitativa e inclusiva:** Acceder a una educación de calidad, adecuada atención de salud, vivienda digna, acceso a la cultura, al

deporte y recreación, a suficientes espacios públicos, fácil y eficiente movilidad y pleno acceso a los servicios básicos que se atiendan con preferencia a sectores prioritarios.

- **Cuenca productiva:** Orientar hacia una economía productiva, competitiva y diversificada, que genere riqueza y que a través de su correcta distribución proporcione bienestar a la población en su conjunto, con acciones concertadas entre los sectores público y privado.
- **Cuenca ambientalmente sostenible:** Conservar, proteger y recuperar el ambiente urbano y rural, compatibilizando el desarrollo económico y social, con el correcto aprovechamiento de los recursos naturales, respetando sus tasas de explotación y renovación en armonía con los derechos de la naturaleza.
- **Cuenca participativa:** Construir un cantón gobernable y democrático, lo que implica seguridad y participación, sustentado en un sistema de comunicación socialmente formulado, que garantice adecuada información a los ciudadanos sobre los logros obtenidos y la recepción de propuestas colectivas.

Monto de recursos examinados

El monto de recursos examinados ascendió a 2 873 086,53 USD, fueron financiados con recursos de autogestión, como se presenta en el anexo 3 y cuyo resumen se presenta a continuación:

No.	Código del proceso	Objeto del proceso	Monto pagado (USD)
1	LICS-GADC-17207-2020	Contratación del programa de seguros de ramos generales y vehículos para el sistema tranviario del GAD Municipal del cantón Cuenca	852 547,63
2	CDTU-GADC-17694-2021	Contratación del programa de seguros de ramos generales y vehículos para el sistema tranviario del GAD Municipal del cantón Cuenca	1 640 059,09
3	LICSG-GADC-23-18288	Contratación del programa de seguros de ramos generales y vehículos para el sistema tranviario del GAD Municipal del cantón Cuenca	-
4	Convenio de pago	Contratación del programa de seguros de ramos generales y vehículos para el sistema tranviario del GAD Municipal del cantón Cuenca	370 479,81

Fuente: Expedientes de los procesos de contratación; portal de Compras Públicas y convenio de pago de 13 de diciembre de 2023

Servidores/as, ex servidores/as públicos y relacionados

La nómina de servidores/as, ex servidores/as públicos y relacionados con la acción de control, consta en el anexo 1.

Sietecf

CAPÍTULO II

RESULTADOS DE LA ACCIÓN DE CONTROL

Seguimiento al cumplimiento de recomendaciones

La Contraloría General del Estado, no ha realizado acciones de control relacionadas con el presente alcance, por lo que, no se efectuó el seguimiento al cumplimiento de recomendaciones.

Programa de seguros de ramos generales y vehículos contratado mediante convenio de pago y con valores de siniestros sin recuperar

Mediante Resolución de adjudicación CDTU-GADC-17694-2021, de 22 de septiembre de 2021, la compañía con RUC 179XXXXXX001 atendió la "Contratación del programa de seguros de ramos generales y vehículos para el sistema tranviario del GAD Municipal del Cantón Cuenca, por terminación unilateral", por un monto de 572 172,17 USD, y un plazo de 281 días, por lo que, el servicio estuvo vigente entre el 7 de septiembre de 2021 y 13 de junio de 2022, con la siguiente cobertura:

Póliza	Ramo
97	Equipo y maquinaria de contratistas
9900298	Responsabilidad civil
9900349	Multiriesgo
9920800	Vehículos

Fuente: Pólizas contratación, CDTU-GADC-17694-2021

Las mencionadas pólizas tuvieron 8 extensiones de plazo, según el siguiente detalle:

No. extensión	Desde	Hasta
1	2022-06-13	2022-08-12
2	2022-08-13	2022-10-01
3	2022-10-01	2022-12-03
4	2022-12-03	2023-01-22
5	2023-01-22	2023-03-22
6	2023-01-22	2023-04-21
7	2023-04-22	2023-10-19
8	2023-10-18	2023-11-17

Mientras se encontraba vigente la séptima extensión, el 11 de septiembre de 2023, el Director Coordinador General del Proyecto Tranvía, Subrogante, emitió la Resolución de aprobación del pliego e inicio del proceso de contratación de seguros LICSG-GADC-23-18288 "Programa de seguros de ramos generales y vehículos para el sistema tranviario del GAD Municipal del cantón Cuenca", para la adquisición de la prestación de un nuevo servicio.

Una vez iniciado el proceso de contratación, los términos de referencia presentaron variaciones en las sumas aseguradas con respecto al proceso CDTU-GADC-17694-2021, entre las principales constaron:

Ramo	Términos de referencia (USD)		Diferencia (USD)	Observación
	CDTU-GADC- 17694-2021	LICSG-GADC-23- 18288		
Incendio	154 194 791,43	117 082 013,72	-37 112 777,71	Decremento
Lucro cesante	6 000 000,00	2 643 974,41	-3 356 025,59	Decremento
Equipo y maquinaria	53 338 613,03	57 298 568,22	3 959 955,19	Incremento
Total	213 533 404,46	177 024 556,35		

Fuente: TDR de los procesos LICSG-GADC-23-18288 y CDTU-GADC-17694-2021

Posteriormente, el proceso LICSG-GADC-23-18288 fue declarado desierto el 8 de noviembre de 2023, por el Director Coordinador General del Proyecto Tranvía, delegado de la máxima autoridad, mediante "Resolución de declaratoria de desierto del procedimiento de licitación de seguros.- N° LICSG-GADC-23-18288", argumentando que, en el "Acta de calificación de ofertas" de 26 de octubre de 2023, la Comisión Técnica dejó constancia de la "Deshabilitación" de los proveedores con RUC 019xxxxxxx001, 099xxxxxxx001, 099xxxxxxx001 y 179xxxxxxx001, por la falta de presentación de la "Calificación de riesgo de la Compañía Aseguradora", la "1. Carta compromiso mejorando la participación de la utilidad técnica por buena siniestralidad" y el "Formulario de compromiso de reaseguro".

Con oficio UND-TRANV-0733-2023 de 9 de noviembre de 2023, el Jefe Comercial del Tranvía, en su calidad de Administrador del Contrato del proceso CDTU-GADC-17694-2021, solicitó al Contratista, lo siguiente:

"...Al ser de conocimiento público me permito comunicar que el proceso Nro. LICSG-GADC-23-18288 cuyo objeto es la contratación "PROGRAMA DE SEGUROS DE RAMOS GENERALES Y VEHÍCULOS PARA EL SISTEMA TRANVIARIO DEL GAD MUNICIPAL DEL CANTÓN CUENCA", fue declarado desierto, por lo que es necesario contar con la cobertura para los componentes del sistema tranviario y los incidentes que podrían derivarse de su funcionamiento como Unidad Ejecutora del Proyecto Tranvía precautelando los intereses institucionales; por lo que solicito a Usted muy comedidamente emita un proforma para una novena extensión de seguros con un plazo de 180 días a partir del 18 de noviembre de 2023 (...)"

En contestación la aseguradora con RUC 179xxxxxx001, en el numeral 6 del oficio CIUDADANO-CIU-2023-0775-O de 13 de noviembre de 2023, indicó:

"...es importante ratificar que de conformidad con los Términos de Referencia aplicables al Proceso No. CDTU-GADC-17694-2021 se estableció que el componente de reaseguros es trascendental para la continuidad de la cobertura. En un análisis pormenorizado de la cuenta se ha de observar que los reaseguradores que han venido prestando su
NUEVECF

respaldo al contrato original cuanto a las extensiones, variarán sus condiciones atendiendo al mercado local y mundial, conforme fuere informado a Su Autoridad oportunamente; motivo por el que mi representada anunció pertinentemente que no sería posible proceder con una nueva extensión en los mismos términos y condiciones (...)- y en consecuencia la póliza original, concluirán su vigencia el 17 de noviembre de 2023 a las 24h00, fecha en la que se deberá realizar la liquidación de las obligaciones contractuales (...)"

Ante estos eventos, el Jefe Comercial del Tranvía mediante correos electrónicos de 14 y 15 de noviembre de 2023, solicitó a las aseguradoras con RUC 179XXXXXX001, 019xxxxxxx001 y 099xxxxxxx001, respectivamente, presentar una proforma por 180 días con el detalle de las tasas para la contratación del servicio de seguros, recibiendo las siguientes respuestas por el mismo medio:

Aseguradora	Fecha	Valor (USD)	Observación
RUC 179XXXXXX001	2023-11-15	509 794,56	Proforma en base a los valores asegurados y términos de referencia y condiciones que constan en el proceso de licitación LICSG-GADC-23-18288
RUC 019xxxxxxx001	2023-11-16	495 533,62	Proformas en base a los valores asegurados y términos de referencia y condiciones que constan en la contratación CDTU-GADC-17694-2021
RUC 099xxxxxxx001	2023-11-17	381 121,03	

Fuente: Proformas de 15, 16 y 17 de noviembre de 2023

En tal virtud, el Director Coordinador General del Proyecto Tranvía, mediante memorando MEMO-UND-TRANV-4569-2023 de 16 de noviembre de 2023, dispuso al Jefe Comercial del Proyecto Tranvía, al Coordinador de Contratos del Tranvía, y a la Técnica de Compras Públicas, todos de la Unidad Ejecutora del Proyecto Tranvía, lo siguiente:

"...en razón del INFORME TÉCNICO DE LA PÓLIZA DE SEGUROS Y SUS EXTENSIONES..." de parte del administrador del contrato, y al tratarse de una situación de extrema urgencia, por medio del presente dispongo a ustedes conformar una comisión análisis de proformas y verificación de condiciones (iguales a las de las pólizas vigentes). Una vez concluido el análisis correspondiente, deberán entregar informe técnico respectivo (...)"

Conforme lo dispuesto, con memorando MEMO-UND-TRANV-4714-2023 de 17 de noviembre de 2023, el Jefe Comercial del Tranvía, entregó el informe técnico del "Programa de ramos generales y vehículos del sistema tranviario del GAD Municipal del cantón Cuenca", suscrito por los servidores designados, en el que concluyó lo siguiente:

"...Mediante correo electrónico institucional de fecha 15 de Noviembre 2023 (7:43:21) dirigido al Sr..., envió "la proforma para el Programa de Seguros de Ramos Generales y Vehículos para el Sistema Tranviario del

GAD Municipal del Cantón Cuenca, con una vigencia de 180 días". Se adjunta Oficio No. RE-0202-2023 por un monto total de \$ 509.794,56 (valor sin IVA).- Mediante correo electrónico institucional de fecha 16 de Noviembre 2023 (15:52:53) dirigido al Sr..., indica "Adjunto cotización solicitada (sic)". Se adjunta documento ADS-CP-MM-0758-2023-UIO por un monto total de \$ 495.533,62 (valor sin IVA).- Mediante correo electrónico institucional de fecha 17 de Noviembre 2023 (11:22:40) dirigido al Sr... (... envió "Adjunto cotización solicitada para los fines respectivos". Se adjunta documento sin numeración por un monto total de \$ 381.121,03 (valor sin IVA)...- en respuesta a lo solicitado mediante memorando Nro. MEMO-UND-TRANV-4569-2023, se concluye... Los montos de los bienes asegurados difieren de los montos constantes en las (4) pólizas de Seguros... razón por la cual, la proforma presentada no cumple las mismas condiciones de las pólizas vigentes, siendo descartada del análisis.- 2. ... presentan proformas que cubren el valor de los ramos asegurados que constan en la Póliza de Seguros...- 3. Las tasas ofertadas por las diferentes aseguradoras son de libre negociación y dependen del tipo de riesgo y de la calidad del reasegurador, por lo que no resulta factible una comparación entre éstas. Las tasas constantes en las proformas difieren de la Póliza de Seguros... - 4. Los valores actuales de mercado obtenidos mediante las proformas recibidas, con correos electrónicos de fechas 15, 16 y 17 de noviembre de 2023, que cumplen con los términos de referencia que sirvieron para la emisión de la pólizas suscritas con Seguros ... son: ... \$.381.121,03 (valor sin IVA) y ... \$ 495.533,62 (valor sin IVA).- 5. De la revisión de la documentación presentada por..., se deja constancia de que éstas presentan certificado de reaseguros vigente y datos de la compañía actualizados (...)"

La aseguradora con RUC 099XXXXXXX001, presentó la mejor oferta económica, y en su cotización adjuntó: los términos de referencia que sustentaron la emisión de las pólizas, datos generales del oferente, confirmación de reaseguro facultativo, el oficio SCVS-INS-DNCTSR-2023-00097940-O de 6 de octubre de 2023, registro de contratos de reaseguro, y el listado de reaseguradoras, documentos que sustentaron su propuesta técnica y sirvieron para la adjudicación del oferente.

El numeral 9.7 Otros parámetros resueltos por la entidad contratante, de los términos de referencia del proceso de contratación CDTU-GADC-17694-2021, establecen:

- Letra c), Condiciones de reaseguros:

"...Acreditar su respaldo de Reaseguro, puesto que ninguna Compañía de Seguros o Asociaciones de estas, o consorcios o compromisos de asociación o consorcio, podrá concursar si no cumple con los parámetros mínimo establecido para el Reaseguro (...).- Reaseguro Facultativo: -...El Oferente deberá presentar certificados por el 50% mínimo de reaseguro facultativo para las pólizas de Todo Riesgo Incendio, Rotura de Maquinaria,

ONCE

Equipo Electrónico y Equipo y/o Maquinaria. - Los certificados de reaseguro facultativo deben ser originales, notariados y apostillados (...)".

No obstante, el documento de confirmación del reaseguro facultativo de 16 de noviembre de 2023, presentado por la aseguradora de RUC 099XXXXXXX001, no estuvo notariado ni apostillado, y en su parte pertinente, señaló:

"...Por medio de la presente confirmo que mi Representada se encuentra respaldando en reaseguro facultativo proporcional a la oferta presentada a Ustedes por la compañía... en el orden del 20% parte del 100% (...)".

Contrario a lo requerido, el Director Coordinador General del Proyecto Tranvía autorizó la cobertura con esta aseguradora, sin verificar ni comprobar los requisitos mínimos establecidos para el reaseguro facultativo del 50%, ni requirió la documentación original, notariada y apostillada.

En tal virtud, mediante "AUTORIZACIÓN DE REQUERIMIENTO DE SERVICIO DE COBERTURA DEL SEGURO PARA LA UNIDAD EJECUTORA DEL PROYECTO TRANVÍA", suscrita por el Director Coordinador General del Proyecto Tranvía, el 17 de noviembre de 2023, estableció:

*"...1.- **ACOGER** la recomendación realizada por la "Comisión de análisis de proformas y verificación de condiciones del programa ramos generales y vehículos del sistema tranviario del GAD Municipal del cantón Cuenca" en la cual mediante Informe Técnico adjunto en el Memorando Nro. MEMO-UND-TRANV-4714-2023 de fecha 17 de noviembre de 2023 indica "De la revisión de la documentación presentada... de (sic) deja constancia de que éstas presentan certificado de reaseguros vigente y datos de la compañía actualizados...- 2. **AUTORIZAR** el requerimiento del servicio de cobertura de seguro para EL Sistema Tranviario del cantón Cuenca, a la compañía de seguro (...)"*.

Con vigencia desde el 18 de noviembre de 2023, el Director Coordinador General del Proyecto Tranvía, y el apoderado especial de la aseguradora con RUC 099xxxxxxx001, suscribieron el 27 de noviembre de 2023, cuatro pólizas de seguros con un plazo de 180 días, conforme el siguiente detalle:

No. Póliza	Descripción	Plazo (días)	Fechas		Valor (USD)	
			Inicial	Final		
0385216	Vehículos	180	2023-11-18	2024-05-16	759,82	
0000962	Responsabilidad civil				10 266,54	
0000287	Equipo y maquinaria				181 134,08	
0000247	Multirisgo comercial				188 960,58	
		Total				381 121,02

Fuente: Pólizas 0385216; 0000962, 0000287, 0000247

La contratación de las pólizas se estableció con una vigencia hasta el 16 de mayo de 2024, en relación al valor de las proformas de las tres aseguradoras, sin considerar las condiciones requeridas por la entidad, constantes en los términos de referencia propuestos para el proceso de licitación de seguros LICSG-GADC-

23-18288, como sumas aseguradas, calificación de riesgo de la compañía aseguradora, carta compromiso mejorando la participación de la utilidad técnica por buena siniestralidad y formulario de compromiso de reaseguro. El Administrador del Convenio designado desde el 17 de noviembre de 2023, mediante memorando MEMO-UND-TRANV-4755-2023 de 22 de noviembre del mismo año, informó al Director Coordinador General del Proyecto Tranvía, con memorando MEMO-UND-TRANV-4852-2023 de 30 de noviembre de 2023, lo siguiente:

"...con la suscripción de la póliza se ha recibido a satisfacción el servicio de cobertura del seguro y recomienda "se lleve a cabo los trámites necesarios a fin de cancelar la cantidad de \$381.121,02, (trescientos ochenta y un mil ciento veinte y uno con 02/100) más IVA por concepto del pago del Programa de Seguros de Ramos Generales y Vehículos para el Sistema Tranviario del GAD Municipal del cantón Cuenca que está cubierto en las cuatro pólizas (...)".

En el referido documento, solicitó el pronunciamiento jurídico para determinar el instrumento legal para cancelar el monto adeudado. El mismo que fue puesto en conocimiento mediante el Sistema de Gestión Documental "Cuenca DOC" para el respectivo trámite del Coordinador Jurídico del Tranvía.

Mediante memorando MEMO-UND-TRANV-5010-2023 de 13 de diciembre de 2023, el Coordinador Jurídico del Tranvía manifestó al Director Coordinador General del Proyecto Tranvía, lo siguiente:

"...se ha procedido a revisar la pertinencia legal para la suscripción del convenio de pago... mismo que de conformidad a los artículos 115, 116, y 117 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas, y a lo dispuesto en el pronunciamiento de Procuraduría General del Estado en su oficio No. 05605 del 26 de diciembre de 2011, cumple con lo establecido, sin que exista inconveniente para la suscripción del mismo (...)".

El pago de las primas se estableció conforme el artículo 12 "Pago de primas", como sigue:

No. Póliza	Descripción	Valor (USD)
0385216	Plazo de treinta (30) días contados desde el perfeccionamiento de póliza	759,82
0000962	Plazo de treinta (30) días contados desde el perfeccionamiento de póliza	10 266,54
0000287	Plazo de treinta (30) días contados desde el perfeccionamiento de póliza	181 134,08
0000247	Al contado y por anticipado	188 960,58
Total		381 121,02

Fuente: Pólizas 0385216, 0000962, 0000287, 0000247

RECEP

La figura legal de convenio de pago aplica para el reembolso de un servicio recibido y no uno que se encuentra en ejecución; sin embargo, el 13 de diciembre de 2023, se suscribió el "Convenio de pago" entre el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Cuenca, representado por el Director Coordinador General del Proyecto Tranvía, delegado de la máxima autoridad, y el apoderado especial de la aseguradora con RUC 099xxxxxx001, cuya cláusula quinta "Objeto", estableció que, se reconoció el valor de 381 121,02 USD, sin IVA, por los servicios prestados por la aseguradora y recibidos a entera satisfacción por la entidad.

El Administrador del Convenio, con memorando MEMO-UND-TRANV-5009-2023 de 13 de diciembre de 2023, solicitó al Director General Financiero, Subrogante, el desembolso del convenio de pago por 381 121,02 USD (sin IVA), que fue cancelado mediante el Sistema de Pago Internacionales (SPI) 046 de 23 de enero de 2024, por un valor de 380 479,81 USD, descontados los impuestos, luego de 66 días de inicio de la vigencia de las pólizas; con lo cual, se canceló la totalidad sin que se haya recibido el servicio.

Mediante oficio 0035-0003-DNA5-GADMCC-AI-2025-NI de 2 de octubre de 2025, se solicitó al Director Coordinador General del Proyecto Tranvía, encargado, posterior Director General del Tranvía, Encargado, indicar si se liquidaron las pólizas del convenio de pago. En respuesta, con memorando MEMO-UND-TRANV-3752-2025 de 7 de octubre del mismo año, informó:

"...Para el convenio de pago se adjunta el Informe del Administrador... de fecha 28 de febrero del 2025, entregado mediante oficio del 22 de septiembre del 2025 quien indica y cita textualmente: "... Como se puede evidenciar están hasta la fecha de la entrega del presente informe existen un total de 9 siniestros pendientes de resolver (...)". Sin embargo, se aclara que luego de la salida del Señor... la aseguradora entregó la documentación que respalda el cumplimiento de los siniestros...-Se indica que la aseguradora aún debe cubrir siete siniestros. Además, como se menciona en el informe, el administrador está a la espera de la entrega por parte de la aseguradora de la documentación necesaria para el pago de deducibles correspondientes a 35 siniestros que fueron atendidos y solventados (...)"

El Director Coordinador General del Proyecto Tranvía, encargado, posterior Director (a) General del Tranvía, encargado, con oficio UND-TRANV-0977-2025 de 14 de noviembre de 2025, informó sobre los siniestros pendientes de recuperación, así:

" ...

BIEN	FECHA DEL SINIESTRO	VALOR DE ADQUISICIÓN	CÓDIGO DE REGISTRO	CUSTODIO (sic)	UBICACIÓN
Sistema APS		8.784.282,88	5755-9	...	V1: PK 4+837- PK6+899 · V2:PK
4APS	19/11/2023				

" ...

BIEN	FECHA DEL SINIESTRO	VALOR DE ADQUISICIÓN	CÓDIGO DE REGISTRO	CUSTODIO (sic)	UBICACIÓN
1 APS	1/1/2024				
APS	4/1/2024				
APS	9/2/2024				
APS	8/3/2024				
APS Power Box arqueta AAI-48	10/5/2024				
TPI 1105137	26/11/2023	386,58	6682-26	...	PATIO TALLER_TUTA
Sistema Boletaje tarjeta MAINBOAR G4 ó VALIDADORA 261001 PARADA MIL	19/3/2024	8.576,67	3478-14	...	PARADA MILCHICHIG
Unidad 1014 daño AGATE	30/04/2024	3.864.627,14	5907-14	...	PATIO TALLER RUTA TRANVIARIA

Nota: Las cajas de potencia (APS) conforman el Sistema APS y el ingreso del mismo es global, el valor referencial de cada caja de potencia aproximado es de \$25.753,53 como consta en el contrato de compra de repuestos suscrito el 04 de septiembre del 2023 (...).

Hasta la fecha de corte de la presente acción de control, se encontraron 9 siniestros pendientes de indemnización, que corresponden a 11 equipos, conforme el siguiente detalle:

No.	Cantidad	Objeto siniestrado	Fecha de ocurrencia	Valor en libros (USD)	Forma de registro	Costo unitario (USD)	Valor total (USD)	Estado
1	4	APS	2023-11-19	8 784 282,88	Global	25 753,53	103 014,12	Inoperativo
2	1	APS	2024-01-01	8 784 282,88	Global	25 753,53	25 753,53	Inoperativo
3	1	APS	2024-01-04	8 784 282,88	Global	25 753,53	25 753,53	Inoperativo
4	1	TPI 1105137	2023-12-26	386,58	Individual	1 520,00	1 520,00	Inoperativo
5	1	APS	2024-02-09	8 784 282,88	Global	25 753,53	25 753,53	Inoperativo
6	1	APS	2024-03-08	8 784 282,88	Global	25 753,53	25 753,53	Inoperativo
7	1	Sistema Boletaje tarjeta Mainboard G46 validadora 261001 parada mil	2024-03-19	8 576,67	Individual	1 186,00	1 186,00	Operativo
8	1	APS power box arqueta AAI-48	2024-05-10	8 784 282,88	Global	25 753,53	25 753,53	Inoperativo
9	1	Unidad 1014 daño AGATE	2024-04-30	3 864 627,14	Global	37 303,33	37 303,33	Inoperativo
Total							271 791,10	-

Fuente: UND-TRANV-0977-2025 de 14 de noviembre de 2025; acta de recepción de trabajos de reparación ejecutados en relación al siniestro: 1324144 de 17 de febrero de 2025, acta de recepción de trabajos de reparación ejecutados en relación al siniestro: 1324043, de 13 de mayo de 2025 y Contrato Para La "Adquisición De Repuestos para el mantenimiento de los Sistemas ALSTOM Requeridos para la funcionalidad de Los Tranvías Ciudad 3.

Sobre este detalle, se solicitó información a la aseguradora con RUC 099XXXXXXX001, mediante oficio 0054-0003-DNA5-GADMCC-AI-2025-RI de

Quince

14 de octubre de 2025, recibiendo respuesta con oficio DT-L-2025-00596 de 28 de octubre del mismo año, sin adjuntar la documentación requerida.

Consecuentemente, no existe respaldo documental del reclamo administrativo presentado por la entidad, a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, por los siniestros pendientes conforme lo establece en el artículo 42 de la Ley General de Seguros, Capítulo VIII, Del reclamo administrativo.

El Director Coordinador General del Proyecto Tranvía con comunicación de 25 de octubre de 2025, manifestó:

"...los términos de referencia (TDR) utilizados como base para el Convenio de Pago correspondieron a los mismos aprobados en el proceso CDTU-GADC-17694-2021, por las siguientes razones técnicas y jurídicas (...).- Dichos términos reflejaban con precisión las condiciones reales del servicio de aseguramiento que venía ejecutándose desde 2021, incluyendo la estructura de coberturas, exclusiones, valores asegurados y deducibles adaptados al sistema tranviario (...).- Los TDR del proceso LICSG-GADC-23-18288 —declarado desierto— implicaban un incremento sustancial de las primas proformas respecto del contrato vigente, producto de reajustes del mercado asegurador. Considerando que el Convenio de Pago tenía carácter temporal, transitorio y de emergencia, se optó por mantener las condiciones económicas previas, asegurando optimización de recursos públicos y prudencia presupuestaria (...).- es necesario contextualizar que la suscripción del Convenio de Pago con la compañía... no constituyó una fase de calificación o ejecución contractual bajo los términos de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), sino la aplicación de un mecanismo excepcional de reconocimiento de obligaciones válidas, conforme al artículo 117 numeral 2 del COPYFP y a los pronunciamientos vinculantes de la Procuraduría General del Estado(...).- En este contexto, la figura del Convenio de Pago no genera un nuevo proceso de contratación, por cuanto no tiene la naturaleza de contrato administrativo, sino la de un acto de regularización presupuestaria y administrativa que se sustenta en hechos consumados (...).- No obstante, con el propósito de garantizar los principios de transparencia, razonabilidad y control previo, la Unidad Ejecutora del Proyecto Tranvía dispuso la conformación de una comisión técnica interna para realizar un análisis de las proformas y verificar las condiciones del servicio antes de la suscripción del convenio (...)"

Por lo que, a pesar de haberse cumplido el plazo de vigencia de las pólizas, no se liquidó el convenio de pago y recibió a conformidad el servicio, manteniendo hasta el corte de la acción de control, siniestros pendientes de atender, contrario a lo establecido en el numeral 2 del artículo 117 "Obligaciones", del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Hechos ocurridos debido a que:

Revisión

- La aseguradora con RUC 099xxxxxxx001 no indemnizó los bienes siniestrados en el plazo de 30 días,
- El Jefe Comercial del Tranvía, designado como Administrador del Convenio entre el 17 de noviembre de 2023 y el 31 de diciembre de 2024, recibió el servicio a conformidad con memorando MEMO-UND-TRANV-4755-2023 de 22 de noviembre de 2023, sin verificar que se atendieron los siniestros,
- El Coordinador Jurídico del Tranvía, por el período comprendido entre el 16 de junio de 2023 y el 30 de abril de 2024, recomendó la suscripción del convenio de pago sin validar que el servicio estaba en ejecución,
- El Director Coordinador General del Proyecto Tranvía, actuante entre el 16 de mayo de 2023 y el 1 de abril de 2024, autorizó la cobertura con la aseguradora sin verificar que cumplía el 50% del reaseguro facultativo, suscribió el convenio de pago y las pólizas de seguro sin verificar el cumplimiento de las condiciones requeridas por la entidad, además por el tiempo de vigencia de la cobertura, no efectuó la liquidación de los reclamos, ni administró el convenio hasta la recuperación de los siniestros,
- La Directora Coordinadora General del Proyecto Tranvía, encargada, entre el 4 de abril y el 31 de diciembre de 2024, no presentó reclamos a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros para el cobro de la cobertura de los bienes asegurados.

Lo que ocasionó que, se haya cancelado a una compañía que no acreditó respaldo de reaseguro, la totalidad de un servicio por el que no se recuperó bienes siniestrados, con un perjuicio a la entidad por 271 791,10 USD.

Los citados servidores inobservaron lo establecido en el artículo 12 "*Tiempos de control*", de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 117, del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; las letras a) y b); así como, el artículo 42, de la Ley General de Seguros, y los Directores Coordinadores General del Proyecto Tranvía, las Normas de Control Interno 401-04 Supervisión y 600-01 Seguimiento continuo o en operación, emitidas mediante Acuerdo 004-CG-2023, vigente desde el 27 de febrero de 2023.

E, incumplieron las letras f); m) del artículo 1. "*Nombre del proceso: Dirección General*", del Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos de la Unidad Ejecutora del Proyecto Tranvía de Cuenca, aprobado mediante Resolución SG-108-2020 de 21 de septiembre de 2020, que establece:

"...f) Administrar la ejecución de los contratos y servicios que se requieran para la ejecución del proyecto, o; asumirlos por administración directa cuando se considere beneficioso para el proyecto (...).- m) Participar, con criterio técnico en los procesos de contratación, para la correcta prestación de los servicios en materias de su competencia (...)"

DIECISETE

Al igual que el Coordinador Jurídico del Tranvía, incumplió las letras: b); g); i); y, j) del artículo 8. "Nombre del proceso: Gestión Jurídica", del citado Estatuto, que estipula:

"...b) Dirigir el accionar jurídico de la UEPT en todos sus ámbitos, entre ellos en materia contractual, convencional, administrativa y operacional.- g) Apoyar en los procesos de contratación pública al proceso de compras públicas y a las áreas requirentes en el ámbito jurídico.- i) Revisar y controlar que la documentación o actos de la UEPT, no se contrapongan a la normativa legal vigente.- j) Revisar y resolver inquietudes o problemas sobre convenios o contratos celebrados por la UEPT (...)"

Y, el Jefe Comercial del Tranvía, designado como Administrador del Convenio, incumplió lo establecido en la letra i) del artículo 4 del citado Estatuto, reformado mediante Resolución 001-2022-UEPT de 25 de agosto de 2022, que señala:

"...Participar, con criterio técnico en los procesos de contratación, para la correcta prestación de los servicios en materias de su competencia (...)"

La aseguradora con RUC 099xxxxxxx001 incumplió el artículo 42 de la Ley General de Seguros, así como, el artículo 20 "Pago de la indemnización", de la póliza de multirriesgo y 24 "Pago de la indemnización", de la póliza de equipo y maquinaria, que disponen:

"...Recibida la notificación de la ocurrencia de un siniestro, la Compañía tramitará el requerimiento de pago una vez que el Asegurado o el Beneficiario formalice su solicitud presentando los documentos previstos en la Póliza y pertinentes al siniestro que demuestren su ocurrencia y la cuantía de este.- De ser necesario, la Compañía podrá contar con un ajuste a cargo de un perito ajustador debidamente autorizado y con credencial emitida por la autoridad competente.- Una vez concluido el análisis, la Compañía aceptará o negará, motivando su decisión, de conformidad con la ley, en el plazo de treinta (30) días, contados a partir de la presentación de la formalización de la solicitud de pago del siniestro. A falta de respuesta en este lapso, se entenderá aceptada.- La Compañía deberá proceder al pago dentro del plazo de los diez (10) días posteriores a la aceptación (...)"

Se comunicaron resultados provisionales mediante oficios del 0001 al 0005-0003-DNA5-GADMCC-AI-2025-CRP, de 28 de noviembre de 2025, al Contratista, al Coordinador Jurídico del Tranvía, a los Directores Coordinadores Generales del Proyecto Tranvía y al Jefe Comercial del Tranvía, quien actuó como Administrador del Convenio.

El Director Coordinador General del Proyecto Tranvía, con comunicación de 8 de diciembre de 2025, indicó:

Donde se...

"... se puede justificar y acentuar que el requisito de 50% de reaseguro aludido por la CGE era inaplicable, ya que no se puede equiparar a la prestación de un bien o servicio (sic) de manera excepcional y su regularización (sic) vía convenio de pago, con un proceso de contratación pública. A pesar de ello se cuenta con: i. la certificación de fecha 05 de febrero de 2024 emitida por "... sobre la existencia de los certificados de reaseguros por el 100% (...).- Director de la UEPT actuó de conformidad con los elementos documentales, consolidados en informes concretos, realizados por órganos con comopetencia (sic) técnica, que fueron designados expresamente, mediando la figura jurídica de la delegación (...).-La CGE incurre en un yerro interpretativo y conceptual sobre lo que significa recibir en servicio de aseguramiento. El servicio de seguro NO puede ser entendido como las distintas indemnizaciones por siniestros causados; el servicio es: La cobertura vigente por el período contratado, que se perfecciona al emitirse la póliza. Ello responde a que justamente la prestación es la cobertura y el aseguramiento puntual, en el que una aseguradora analiza los riesgos, la siniestralidad de la actividad, y decide cubrirlos (...).- El administrador del convenio, designado por medio de MEMO-UND-TRANV-4755-2023 certificó que: "se ha recibido a satisfacción el servicio de cobertura del seguro. En este orden de ideas, el Director no puede contradecir una certificación técnica de quien tiene la competencia exclusiva (art. 361 RGLOSNC) y que ha sido delegado para el efecto (...).-Se pretenden atribuir posibles omisiones relacionadas con la liquidación del convenio de pago, por ello es preciso indicar que dicho convenio finalizó: 16 de mayo de 2024, y que el compareciente cesó funciones el 1 de abril de 2024 (...).- En el presente caso no existió fase precontractual, ni adjudicación, ni ejecución contractual. El Convenio de Pago es un acto administrativo singular, no un contrato sujeto a LOSNCP. En este punto, el organismo auditor debe tomar en consideración que las atribuciones citadas se relacionan con procesos de contratación pública (...)"

Lo antes expuesto no modifica lo comentado, en razón de que, se presentó el total del reaseguro 80 días después de la entrega de la cotización que sirvió para la adjudicación del servicio. Además, la fecha de suscripción del convenio de pago fue coincidente con la emisión del criterio jurídico, pese a que era inaplicable la base normativa que lo regula. Finalmente, las pólizas estuvieron vigentes entre el 18 de noviembre de 2023 y el 16 de mayo de 2024, por lo que, los servicios no habían finalizado al momento de celebración de este instrumento legal, sin que, el Director Coordinador General del Proyecto Tranvía objete los informes elaborados por el Jefe Comercial del Tranvía en calidad de Administrador del Convenio y el Coordinador Jurídico del Tranvía que lo viabilizaban.

El Coordinador Jurídico del Tranvía, mediante comunicación de 12 de diciembre de 2025, manifestó:

Diciembre 2025

"...Es importante destacar que las pólizas de seguro No. 0385216, 0000962, 0000287 y 0000247 en referencia, fueron suscritas el 18 de noviembre de 2023, con anterioridad a que se me emita el informe jurídico (...).- Es por ello, que al existir un monto adeudado, subsiste la obligación de la entidad solicitante de cumplir con el pago al proveedor (...).-Mi actuación se limitó exclusivamente a emitir un pronunciamiento de pertinencia jurídica sobre la procedencia del instrumento de CONVENIO DE PAGO, conforme consta expresamente en el Memorando No. MEMO-UND-TRANV-5010-2023 de fecha 13 de diciembre de 2023 (...).-IV. DEMOSTRACIÓN JURÍDICA DE QUE SE CUMPLIERON TODOS LOS SUPUESTOS DEL CONVENIO DE PAGO 1. Necesidad institucional previa.- Acreditada por extensiones sucesivas, declaratoria de desierto, negativa de Seguros... e informes técnicos.- 2. Precios de mercado.- Se solicitaron proformas a Seguros..., seleccionándose la más baja: USD 381.121,02 más IVA.- 3. Recepción a satisfacción Acreditada mediante pólizas, cobertura vigente, informes técnicos y facturación. 4. Finalidad institucional Protección de flota, infraestructura y bienes estratégicos del sistema tranviario (...).-V. DESLINDE TOTAL DE RESPONSABILIDAD DE ESTA COORDINACIÓN JURÍDICA.- Mi pronunciamiento: - No generó contratación. - No seleccionó proveedor. - No autorizó pólizas. - No evaluó reaseguros. - No comprometió recursos. - No ordenó pagos. - No administró contrato. Mi intervención se limitó a la legalidad formal del mecanismo de pago (...).-VII. PRECISIÓN SOBRE EL ALCANCE NO VINCULANTE DE LOS PRONUNCIAMIENTOS JURÍDICOS.- Me permito indicar que los pronunciamientos jurídicos no constituyen una aprobación de documentos ni acciones. Se trata de un documento de carácter informativo, siendo responsabilidad del área requirente la veracidad y corrección de la información que ha sido remitida (...)"

Lo manifestado por el servidor no modifica lo comentado, debido a que, emitió un criterio sobre la procedencia del convenio de pago sin observar que las pólizas estaban vigentes, por consiguiente, no había recepción a satisfacción de los servicios contratados. Por otra parte, el pronunciamiento entregado por el servidor no fue informativo, si no que sustentó la suscripción del convenio y el pago del mismo. Finalmente, dentro de sus funciones constaron revisar y controlar que la documentación o actos de la UEPT, no se contrapongan a la normativa legal aplicable.

El Jefe Comercial del Tranvía, Administrador del Convenio, con MEMO-UND-TRANV-4846-2025 de 8 de diciembre de 2025, señaló:

"...con MEMO-UND-4852-2023 de 30 de noviembre 2023 en donde claramente pongo la CONCLUSION (sic) y la RECOMENDACIÓN en base a la "AUTORIZACION (sic) DE REQUERIMIENTO DE SERVICIO DE COBERTURA DEL SEGURO PARA LA UNIDAD EJECUTORA DEL PROYECTO TRANVÍA...
"...me permito recomendar a Usted, se lleve a cabo los trámites necesarios a fin de cancelar la cantidad de \$381.121,02, (trescientos ochenta y un mil ciento veinte y uno con 02/100) mas (sic) IVA por concepto del pago del Programa de Seguros de Ramos Generales y Vehículos para el Sistema

Tranviario del GAD Cuenca... Y solicito el pronunciamiento jurídico (...).- Con respecto a lo indicado en el MEMO-UND-TRANV-5009-2023 de 13 de diciembre de 2023 solicite el pago correspondiente a las facturas emitidas por el servicio prestado en las 4 pólizas respectivas adjuntando toda la documentación respectiva habilitante (...).-En relación a los siniestros presentados durante el periodo de vigencia de las Póliza... presente con el detalle de los 44 siniestros, de los cuales 9 de ellos no estaban resueltos con la compañía de seguros (...).-Adjunto documentos, correos e informes de varias reuniones mantenidas con la Aseguradora y con el Bróker... detallando la situación de cada uno de los siniestros reportados a la fecha de cada informe... esperando la respuesta de aceptación y la orden de reparación para proceder con el arreglo de los 6 siniestros # 1, #2, #3, #5, #6 y # 8 de las 9 cajas Power box reportadas (...).- De igual manera están los correos con la cotización del Siniestro # 9 "Unidad 1014 daño AGATE", de igual manera quedamos a la espera de la aprobación y la respectiva Orden de reparación (...).- Los otros 2 Siniestros # 4 y # 7 han sido resueltos en el transcurso de este año (...).- Con ello demuestro que, si hubo gestión permanente por parte de la Administración del contrato para que se agilicen y resuelvan los siniestros descritos, pero lo único que recibía por parte de la aseguradora era "espera", se tiraban la pelotita entre el personal de Cuenca y el personal de Quito en el sentido de que de ellos dependía se emitan las órdenes correspondientes para resolver los siniestros pendientes (...)"

Lo expuesto por el servidor no modifica lo comentado; debido a que, en el informe solicitado por el Coordinador Jurídico del Tranvía confirmó la recepción del servicio a satisfacción, cuando aún estaba vigente el plazo contractual de las pólizas, y solicitó el pago de las facturas emitidas por la aseguradora. Adicionalmente, respecto de los siniestros ocurridos, no se remitió a la máxima autoridad de la Unidad Ejecutora del Proyecto Tranvía, la documentación correspondiente a los reclamos, a fin de que se gestionara ante la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros su recuperación.

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados, se recibieron los siguientes descargos:

El Coordinador Jurídico del Tranvía, mediante comunicación de 17 de diciembre de 2025, se ratificó en términos similares a los expuestos como respuesta a la comunicación de resultados provisionales.

La Directora Coordinadora General del Proyecto Tranvía, encargada, entre el 4 de abril y el 31 de diciembre de 2024, con memorando MEMO-UND-TRANV-4993-2025 de 19 de diciembre de 2025, señaló:

"...no exime a la aseguradora de su obligación legal y contractual de indemnizar oportunamente los siniestros, aspecto que ha sido objeto de seguimiento posterior (...).-Durante mi período de gestión, se evidenció la existencia de siniestros pendientes de indemnización, situación que fue

Véase y uno

gestionada por el Administrador del Convenio designado mediante los memorandos y oficios emitidos en los años 2024 y 2025 (...).-Cabe indicar que la no liquidación de los siniestros resueltos, del convenio de pago responde a que la aseguradora no envió las actas de finiquito de los siniestros resueltos para el trámite de pago correspondiente (...).-Respecto a la observación relacionada con la no presentación de reclamos ante la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, corresponde precisar que, durante mi gestión.- No existió una negativa expresa ni un pronunciamiento definitivo de rechazo por parte de la aseguradora.- Los siniestros se encontraban en trámite, revisión técnica o solicitud de información complementaria.- Se priorizó el agotamiento de la vía directa con la aseguradora, conforme a los principios de economía procesal, eficiencia administrativa y buena fe contractual (...)"

Lo manifestado por la servidora no modifica lo comentado por el equipo auditor, debido a que, no se suscribieron las actas de finiquito de las pólizas que estuvieron vigentes hasta el 14 de mayo de 2024, en las que, se estableció un plazo de 30 días para la indemnización o reparación de los bienes siniestrados. Adicionalmente, la inexistencia de una negativa expresa por parte del Contratista no constituye una garantía para el reintegro de los bienes; asimismo, la normativa vigente no contemplaba su recuperación mediante un mecanismo de gestión directa, ocasionando que los equipos se encuentren inoperativos.

Finalmente, adjuntó el oficio UND-TRANV-1032-2025 de 1 de diciembre de 2025, enviado por el Administrador del Convenio al Contratista, solicitando que "...se agilite a la brevedad posible la generación de las Órdenes de Reparación de todos los siniestros pendientes (...)", detallando 8 siniestros indicando los días transcurridos desde 570 hasta 743 días desde el primer reclamo; además, las actas presentadas del siniestro resuelto no fueron suscritas por el Contratista, y sin presentar documentación que evidencie documentación de los pagos efectuados a favor del GAD municipal del cantón Cuenca.

El Contratista con RUC 099xxxxxxx001, mediante oficio de DT-L-2025-00661 de 21 de diciembre de 2025, indicó:

"...detallamos el estatus de cada uno de los siniestros luego de haber recibido la documentación respectiva para la atención de dichos reclamos, con las propuestas de liquidación de siniestros remitidas al asegurado para los fines respectivos y las facturas de los siniestros de los equipos reparados sobre los cuales están (sic) pendiente el envío (sic) del finiquito firmado por parte del asegurado con el pago del deducible respectivo...

no se envió

Siniestro	Fecha del siniestro	Siniestro	Fecha de ocurrencia	Oficio TRANVIA	Último documento remitido	Monto de liquidación	Estado
2255733	19/ 11/2023	4 APS BA1 -12. BA1 -30. AA1 -7. AA1 -12	19 / 11 /20 23	UND-TRANV-1002 -2025	21/11/ 2025	60.706,42	cheque en caja
1324043	26/ 12/2023	TPI 110 5 137	26 / 12 / 2023	001-100-000000128	13/ 11/ 2025	1.220,00	Equipo reparado
1324020	1/ 1/2024	I APS Power Box AA1-91	1/1/ 2024	UND-TRANV-1002-2025	21/11/ 2025	13.132,62	cheque en caja
2255736	4/ 1/ 2024	APS Power Box AA1 -90	4/1/ 2024	UND-TRANV-1002 -2025	21/11/ 2025	18.343,14	cheque en caja
2255737	9/2/2024	APS Power Box AA1 -29	9/2/2024	UND-TRANV-1002 -2025	21/11/ 2025	16.098,05	cheque en caja
2255738	8/ 3/ 2024	APS Power Bo x BA11 -30	8/3/ 2024	UND-TRAN V-1002 -2025	21/11/ 2025	13.132,62	cheque en caja
1324144	19/ 3/2024	tarjeta mainboard G46 validadora 261001 parada mil	19/3/2024	001-100-000000129	13/11/ 2025	886,00	equipo reparado
2255096	30/4/202 4	UT1014AGATE	30 / 4/20 24	UND-TRANV-1053 -2025	10/12 / 2025	33.576,60	cheque en caja
1324186	10/ 5/2024	APS Power Box arqueta AA1-48	30/4/2024	UND-TRANV-1002 -2025	21/11/ 2025	13.132,62	cheque en caja

(...)"

Lo expuesto por el Contratista no modifica lo comentado por el equipo auditor; en razón de que no remitió la documentación de los pagos efectuados a favor de la entidad, tampoco presentó facturas o actas de reposición de los equipos con la aceptación y recepción a conformidad; además indicó que, son propuestas de liquidación remitidas al asegurado, con lo cual no se encuentra finalizado el trámite.

El Jefe Comercial del Tranvía, designado como Administrador del Convenio, con MEMO-UND-TRANV-5003-2025 de 22 de diciembre de 2025, informó:

"... que se ha recibido por parte de la Aseguradora... las liquidaciones de los siniestros pendientes aprobados con la aseguradora..., el estado de los nueve casos es el siguiente:

FECHA	OFICIO	COMENTARIO
23-10-2025	UND-TRANV-0916-2025	Se informa a Latina de siniestros resueltos y pendientes, se solicita una reunión de trabajo para revisar de manera íntegra los expedientes correspondientes a cada caso y avanzar en el proceso de cierre y liquidación.
28-10-2025	Acta de reunión Latina Seguros	Reunión presencial en LATINA SEGUROS C.A.
07-11-2025	Correo: Zimbra_Tranvía daños power box-estado	Consulta del estado de los siniestros pendientes respecto a las Power Box.
10-11-2025		Respuesta de Aseguradora Latina, están recibiendo informes finales.
19-11-2025	UND-TRANV-0988-2025	Se remite actas de mediación de siniestros reportados a petición de Aseguradora.

VEINTY TRES

FECHA	OFICIO	COMENTARIO
19-11-2025	UND-TRANV-0989-2025	Alcance al Oficio Nro. UND-TRANV-0299-2024 de la documentación del siniestro No. 1324254 de fecha 30 de abril de 2024, del relé de protección del DUR 1-3, a petición de Aseguradora. Atención a solicitud de información de ajustador
21-11-2025	UND-TRANV-1001-2025 UND-TRANV-1002-2025	Juan Carlos Larrea de LARONCAL S.A. para que los siniestros de las power box se ajusten según el amparo de Equipo Electrónico

(...)"

Lo expuesto por el servidor no modifica lo comentado; debido a que, no se finalizó el trámite de recuperación de los siniestros reportados, tampoco se registró los valores propuestos por la aseguradora en las cuentas de la entidad, y no existió la aceptación y conformidad de los equipos, manteniendo su inoperatividad.

El Director Coordinador General del Proyecto Tranvía, con comunicación de 22 de diciembre de 2025, señaló:

"...En relación con el comentario: "Programa de seguros de ramos generales y vehículos contratado mediante convenio de pago y con valores de siniestros sin recuperar".- (i) Que el servicio de aseguramiento fue efectivamente prestado. La documentación que se aporta acredita que la cobertura fue otorgada con anterioridad al pago de la prima (...). - (ii) Que la cobertura se mantuvo plenamente operativa.- (iii) Que no existe perjuicio económico alguno para la entidad, por cuanto los siniestros observados se encuentran cubiertos, reconocidos y en proceso de indemnización por parte de la aseguradora (...)"

Lo establecido por el servidor no modifica lo comentado, ya que la emisión de la póliza inicia el contrato de seguro, pero no lo termina, la naturaleza de asegurar los bienes constituye que las pérdidas sean cubiertas, y que los bienes que forman parte del patrimonio de la entidad se encuentren operativos; por lo cual, mientras estuvo vigente el contrato, se celebró el convenio de pago sin recibir el servicio a satisfacción. En relación al perjuicio, no se repusieron los bienes siniestrados, afectando su utilización y patrimonio, pese a los 743 días transcurridos.

Conclusión

El Administrador del Convenio, el Coordinador Jurídico del Tranvía y el Director Coordinador General del Proyecto Tranvía, solicitó, recomendó y suscribió, respectivamente, un convenio de pago con la aseguradora con RUC 099xxxxxxx001, sin aplicar criterios técnicos para el establecimiento de las condiciones generales, ni contar con la documentación que respalde la recepción a conformidad del servicio, y los Directores Coordinadores Generales del Proyecto Tranvía, tampoco realizaron acciones legales para recuperar los

valores correspondientes a los siniestros, ocasionando el desembolso total del monto contratado con la aseguradora en mención, sin que se cumpliera la cobertura de los reclamos realizados, cuyo valor ascendió a 271 791,10 USD (sin incluir IVA), por equipos que no se encuentran operativos, en perjuicio de la Unidad Ejecutora del Proyecto Tranvía.

Recomendaciones

Al Alcalde

1. Dispondrá y verificará que, el Director General Administrativo aplique los procesos de contratación correspondientes para la adquisición del servicio de seguros del sistema tranviario, con el fin de que, los bienes se encuentren asegurados.
2. Dispondrá y verificará que, el Director General Administrativo en coordinación con el Director General Financiero y el Procurador Síndico realicen las gestiones a las que hubiere lugar, para la recuperación de los bienes siniestrados que fueron reportados, con la finalidad de que los sistemas se encuentren operativos.

Al Procurador Síndico

3. Previo a la suscripción de un convenio de pago, verificará que el expediente contenga la documentación de respaldo, incluyendo el informe que certifique el cumplimiento de las obligaciones contraídas y la comprobación del servicio prestado, con el fin de que, la entidad realice los desembolsos luego de su recepción a conformidad.

Falta de publicación del proceso CDTU-GADC-17694-2021 en el portal de compras públicas y extensión de plazo en las pólizas

Falta de publicación en el portal de Compras Públicas

Los artículos 50, 52 y 53 de la sección II "Aseguramiento" del Reglamento General Sustitutivo para la Administración, Utilización, Manejo y Control de Bienes e Inventarios del Sector Público emitido con Acuerdo 067-CG-2018 de 14 de diciembre de 2018, establece:

"...Artículo 50.- Procedencia. - Las entidades y organismos comprendidos en el artículo 1 del presente Reglamento deberán contratar pólizas de seguro para salvaguardar los bienes contra diferentes riesgos que pudieran ocurrir (...).- Artículo 52.- Clases y modalidad. - Las entidades y organismos comprendidos en el artículo 1 del presente Reglamento asegurará todos los bienes priorizando los de Propiedad, Planta y Equipo (...). Artículo 53.- Seguimiento y vigencia. - La Unidad Administrativa, o aquella que haga sus veces, será la encargada de verificar periódicamente la vigencia, riesgos

VEINTE Y CINCO

y cobertura de dichas pólizas, además de efectuar el trámite de los reclamos por los siniestros suscitados (...)"

El artículo 211 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, vigente desde el 20 de julio de 2022 dispone que, para la contratación de seguros, las entidades se sujetarán al proceso de licitación de seguros; sin embargo, el Director Coordinador General del Proyecto Tranvía, encargado, en funciones entre el 12 de febrero y el 31 de diciembre de 2021, quien actuó también como Director Coordinador General del Proyecto Tranvía, entre el 1 de enero de 2022 y el 7 de mayo de 2023, mediante "Resolución de aprobación de pliego e inicio del proceso" de 16 de septiembre de 2021, autorizó los pliegos y el proceso de contratación directa de seguros por terminación unilateral CDTU-GADC-17694-2021, señalando lo siguiente:

"...La resolución de terminación unilateral del contrato será publicada en el portal www.compraspublicas.gov.ec (sic) y en la página web de la entidad contratante e inhabilitará de forma automática al contratista registrado en el RUP(...).-Así también, debo manifestar que se ha procedido a verificar en el Sistema Oficial de Contratación del Estado – SOCE- para la creación y publicación del procedimiento requerido y la herramienta no permite crear el proceso de Contratación Directa por Terminación Unilateral para la contratación de seguros puesto que no reconoce el código del proceso No. LICG-GADC-17207-2020 (proceso terminado de manera unilateral), para que se enlace con el nuevo proceso y por ende, no se puede continuar en el sistema para poder crear el procedimiento requerido, se adjuntan capturas de pantalla. Además, se consultó al CHAT (Consulta En Línea) del SERCOP y se nos indicó que la herramienta no permite realizar un procedimiento de Contratación Directa por Terminación Unilateral para la contratación de Seguros Sin embargo (sic), cabe manifestar que la normativa vigente en ninguna parte prohíbe realizar un proceso de Contratación Directa por Terminación Unilateral para contratar Seguros (...).- Que, al existir el impedimento de la utilización de la herramienta mediante el SOCE, es necesario precautelar los bienes públicos, por lo que, en atención a los principios consagrados en el Art. 4 de la LOSNCP, es necesario realizar el procedimiento mediante publicación especial, garantizando la transparencia y publicidad del proceso de contratación, a pesar" de tener condiciones especiales por ser un servicio de seguros (...)"

Así mismo, en el numeral 3.1 Cronograma del procedimiento, SECCIÓN III, Condiciones del procedimiento del "Pliego contratación directa por terminación unilateral código del proceso: CDTU-GADC-17694-2021", se establecieron las siguientes fechas:

" ...

No.	Concepto	Día	Hora
1	Fecha de publicación del procedimiento e invitación directa	17/9/2021	16h30
2	Fecha límite para efectuar preguntas	20/9/2021	11h30

Ver anexo 1

No.	Concepto	Día	Hora
3	Fecha límite para emitir respuestas y aclaraciones	20/9/2021	13h30
4	Fecha límite entrega de ofertas técnicas y económicas	21/9/2021	13h30
5	Fecha límite de apertura de ofertas	21/9/2021	14h30
6	Fecha estimada de adjudicación	22/9/2021	11h30

(...)"

Los documentos correspondientes a las fases preparatoria y precontractual fueron elaborados, revisados y aprobados; sin embargo, no se publicaron en el portal del Sistema Oficial de Contratación Pública, siguiendo el cronograma establecido para las fases preparatoria y precontractual; tampoco se publicó la información relacionada a la fase contractual y la resolución de terminación unilateral, conforme lo dispuesto en los documentos en mención:

"...La resolución de terminación unilateral del contrato será publicada en el portal de compras públicas, en lo referente al proceso de contratación LICS-GADC-17207-2020.- La publicación especial del proceso de contratación CDTU-GADC-17694-2021, conforme lo determinó en la Resolución de Inicio, Pliegos, Resolución de Adjudicación.- La publicación de la Resolución de Adjudicación y demás información relevante del proceso de contratación CDTU-GADC-17694-2021 dentro del Portal Institucional del SERCOP, www.compraspublicas.gob.ec (...)"

Mediante comunicación sin fecha y recibida el 1 de octubre de 2025, el Director Coordinador General del Proyecto Tranvía, informó lo siguiente:

"...Debo manifestar que la Unidad Ejecutora del Proyecto Tranvía o en su defecto la denominación administrativa que mantenga en la actualidad, mantiene un Archivo General en la cual debe reposar la documentación requerida, que por procedimiento debe reposar tanto en el área de archivo de la Unidad Tranviaria como en la Dirección de Compras Públicas del GAD u Archivo General del GAD (...)"

Mediante correo electrónico de 13 de octubre de 2025, el Coordinador Comercial del Tranvía actuante entre el 21 de abril de 2021 y el 12 de octubre de 2022, Administrador del Contrato del proceso CDTU-GADC-17694-2021, entre el 22 de septiembre de 2021 y el 20 de septiembre de 2022, informó:

"...Considero que dicha solicitud se la debe hacer a la dirección de Compras Públicas ya que esa dirección es la única encargada de publicar procesos de contratación en el GAD Cuenca, adjunto la Resolución de Adjudicación del mencionado contrato, ahí se puede encontrar diferentes MEMOS que indican por qué (...)"

Así mismo, mediante comunicación de 21 de octubre de 2025, el Director General de Compras Públicas, indicó:

USIACE y SIETC

"...En el referido memorando se efectuaron observaciones técnicas y jurídicas a los Términos de Referencia, además de señalar que el Sistema Oficial de Contratación Pública (SOCE) no permitía generar el procedimiento de Contratación Directa por Terminación Unilateral para este tipo de seguros. Consecuentemente, se remitió dicha información al Director Coordinador General del Proyecto Tranvía, quien, mediante Memorando Nro. MEMO-UND-TRANV-4700-2021 de fecha 14 de septiembre de 2021, solicitó se entregue un modelo de pliegos y decidieron continuar con el procedimiento desde la unidad del tranvía (...)"

El mismo servidor con comunicación de 11 de noviembre de 2025, informó lo siguiente:

"...La Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública establece en su Artículo 3 que el uso de las herramientas informáticas del Sistema Oficial de Contratación Pública (SOCE) es de carácter obligatorio para varios procedimientos, entre ellos la Contratación Directa por Terminación Unilateral, dentro de los Procedimientos de Régimen Común.- Por lo tanto, la herramienta que correspondía utilizar para el caso analizado fue la de Contratación Directa por Terminación Unilateral. No obstante, es importante precisar que dicho procedimiento no fue tramitado por la Dirección de Contratación Pública, debido a que no se recibió comunicación alguna por parte de la Unidad Ejecutora del Proyecto Tranvía que se llevó o se llevaría a cabo un proceso de licitación de seguros (...)"

Sin embargo, no se remitió el respaldo de las acciones realizadas para la regularización y la publicación del proceso de contratación CDTU-GADC-17694-2021, incluyendo la información relevante y la resolución de terminación unilateral.

Extensión de plazo en las pólizas

En cumplimiento a la disposición general quinta del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que establece "...Los contratos que se rijan por leyes especiales o que respondan a formatos regulados, tales como pólizas de seguros (...)", no observarán los formatos de los modelos de pliegos obligatorios, ni cumplirán con las cláusulas obligatorias del Sistema Nacional de Contratación Pública", la aseguradora con RUC 179XXXXXXX001 emitió las siguientes pólizas, conforme a la solicitud y necesidad de la entidad:

Nº	Ramo	Nº Póliza	Vigencia		Valor asegurado (USD)	Prima neta anual, impuestos y contribuciones (USD)*	Nº Factura
			Desde	Hasta			
1	Vehículos	9920800	2021-09-07	2022-06-13	40 990,00	491,05	002-002-000031827
2	Responsabilidad civil	9900298	2021-09-07	2022-06-13	1000 000,00	4787,20	002-002-000031823
3	Equipo y maquinaria de contratistas	97	2021-09-07	2022-06-13	5 3338 613,03	348 885,84	002-002-000031822

N°	Ramo	N° Póliza	Vigencia		Valor asegurado (USD)	Prima neta anual, impuestos y contribuciones (USD)*	N° Factura
			Desde	Hasta			
4	Multirisgos	9900349	2021-09-07	2022-06-13	16 7939 791,43	218 008,08	002-002-000031821
Total					22 2319 394,46	572 172,17	-

* Prima neta anual, 0.50% del seguro campesino y el 3.50% para la Superintendencia de Bancos y Seguros.

Fuente: Oficio UND-TRANV-0812-2025 de 26 de septiembre de 2025, suscrito por la Directora General del Proyecto Tranvía.

El 7 de septiembre de 2021, se emitieron las cuatro pólizas de seguro por el valor de 572 172,17 USD, sin IVA, las cuales estuvieron vigentes por 281 días calendario, a partir de esta fecha, dando inicio a la cobertura el día posterior a la terminación unilateral del contrato LICs-GADC-17207-2020.

Mediante memorando MEMO-UND-TRANV-3719-2022 de 1 de junio de 2022, el Administrador del Contrato del proceso CDTU-GADC-17694-2021 actuante entre el 22 de septiembre de 2021 y el 20 de septiembre de 2022, solicitó al Director Coordinador General del Proyecto Tranvía, encargado, en funciones entre el 12 de febrero y el 31 de diciembre de 2021, quien actuó también como Director Coordinador General del Proyecto Tranvía en funciones entre el 1 de enero de 2022 y el 7 de mayo de 2023, autorizar la primera extensión de la cobertura del programa de seguros por un período de 60 días, conforme lo establecido en las condiciones generales constantes en el artículo 12 "Renovación", de las pólizas emitidas, que señala:

"...Esta póliza podrá renovarse por períodos consecutivos mediante el pago de la prima de renovación conforme a la tarifa vigente de la Compañía al momento de la renovación para lo cual será necesaria la expresa voluntad de las partes de renovarla. La renovación deberá estar suscrita por las partes, para que se considere válida (sic) y surta todos los efectos (...)"

Del mismo modo, el Coordinador Comercial del Tranvía actuante entre el 21 de abril de 2021 y el 12 de octubre de 2022, gestionó solicitudes sucesivas a los Directores Coordinadores Generales del Proyecto Tranvía para la extensión del plazo sumando 522 días, cubriendo el período comprendido desde la segunda hasta la octava extensión, a partir del 13 de agosto de 2022 hasta el 17 de noviembre de 2023, conforme el siguiente detalle:

Documentos de solicitud		Información de las pólizas			
Memorando	Fecha	Número de extensión	Fecha inicio	Fecha fin	Extensión (días)
MEMO-UND-TRANV-3719-2022	2022-06-01	1	2022-06-13	2022-08-12	60
MEMO-UND-TRANV-4771-2022	2022-07-27	2	2022-08-13	2022-10-01	50
MEMO-UND-TRANV-5761-2022	2022-09-14	3	2022-10-01	2022-12-03	62
MEMO-UND-TRANV-7042-2022	2022-11-30	4	2022-12-03	2023-01-22	50
MEMO-UND-TRANV 0264-2023	2023-01-19	5	2023-01-22	2023-03-22	60
MEMO-UND-TRANV 1196-2023	2023-03-20	6	2023-03-23	2023-04-21	30
MEMO-UND-TRANV-1673-2023	2023-04-20	7	2023-04-22	2023-10-19	180
MEMO-UND-TRANV-4169-2023	2023-10-16	8	2023-10-19	2023-11-17	30
Total					522

Fuente: Oficio UND-TRANV-0812-2025 de 26 de septiembre de 2025, suscrito por la Directora General del Proyecto Tranvía.

Verde y Verde

Por lo que, el Coordinador Comercial del Tranvía actuante entre el 21 de abril de 2021 y el 12 de octubre de 2022, y el Jefe Comercial del Tranvía, entre el 1 de marzo de 2021 y el 31 de diciembre de 2024, como Administradores del Contrato entre el 22 de septiembre de 2021 y el 20 de septiembre de 2022, y el 20 de septiembre de 2022 y el 17 de noviembre de 2023, en su orden, solicitaron la revisión y aprobación de las extensiones de la cobertura, sin considerar que la "Contratación del programa de seguros de ramos generales y vehículos para el sistema tranviario del GAD Municipal del cantón Cuenca", se encontraba planificada en el Plan Anual de Contratación de los años 2021, 2022 y 2023, ni discurrir que, las extensiones duraron 17 meses desde la fecha final de vigencia de la póliza original, a pesar de encontrarse registrados como se presenta a continuación:

Año	CPC	Procedimiento	Descripción	Cantidad	Costo unitario (USD)	Valor total (USD)
2021	713340011	Licitación	Contratación del programa de seguros de ramos generales y vehículos para el sistema tranviario	1,00	572 172,17	572 172,17
2022	713340318	Licitación	Programa de seguros de ramos generales y vehículos para el sistema tranviario	1,00	773 802,26	773 802,26
2023	713340318	Licitación	Programa de seguros de ramos generales y vehículos para el sistema tranviario	1,00	1 232 590,01	1 232 590,01

Fuente: Sistema Oficial de Contratación del SERCOP PAC 2021, 2022, 2023.

Con lo que, el Director Coordinador General del Proyecto Tranvía, encargado, en funciones entre el 12 de febrero y el 31 de diciembre de 2021, quien actuó también como Director Coordinador General del Proyecto Tranvía, entre el 1 de enero de 2022 y el 7 de mayo de 2023, aprobó 7 extensiones, y el Director Coordinador General del Proyecto Tranvía entre el 16 de mayo de 2023 y el 1 de abril de 2024, autorizó la octava extensión de plazo, que incrementaron la vigencia de las pólizas a partir del 13 de junio de 2022, totalizando 522 días, y no consideraron que la contratación de seguros constaba en los planes anuales de contratación de los años 2021, 2022 y 2023, como licitación de seguros, ni publicaron estas extensiones en el portal institucional de contratación pública, ocasionando que, se mantenga la cobertura de los bienes sin actualizar las necesidades institucionales, y afectando el principio de transparencia y trazabilidad del proceso de contratación.

Situaciones que se presentaron debido a que:

- El Director Coordinador General del Proyecto Tranvía, encargado, en funciones entre el 12 de febrero y el 31 de diciembre de 2021, quien actuó también como Director Coordinador General del Proyecto Tranvía, entre el 1 de enero de 2022 y el 7 de mayo de 2023, autorizó los pliegos y el inicio de un

proceso de contratación directa por terminación unilateral, y extendió las pólizas en siete ocasiones, sin considerar que, la adquisición del servicio estuvo prevista en los planes anuales de contratación de los años 2021, 2022 y 2023.

- El Director Coordinador General del Proyecto Tranvía actuante entre el 16 de mayo de 2023 y el 1 de abril de 2024, continuó con la contratación directa de seguros por terminación unilateral, a pesar de que, la contratación de las pólizas por licitación de seguros constó en el Plan Anual de Contratación del año 2023, aprobando la octava extensión de plazo hasta el 17 de noviembre de 2023.
- El Coordinador Comercial del Tranvía, en funciones entre el 21 de abril de 2021 y el 12 de octubre de 2022, quien actuó como Administrador del Contrato del proceso CDTU-GADC-17694-2021 entre el 22 de septiembre de 2021 y el 20 de septiembre de 2022, solicitó la extensión del proceso de contratación directa de seguros por terminación unilateral y no supervisó la publicación de la información relevante, a través de la herramienta del portal institucional de contratación pública.
- El Jefe Comercial del Tranvía actuante entre el 1 de marzo de 2021 y el 31 de diciembre de 2024, quien actuó como Administrador del Contrato del proceso CDTU-GADC-17694-2021, entre el 20 de septiembre de 2022 y el 17 de noviembre de 2023, solicitó la extensión del proceso de contratación directa de seguros por terminación unilateral en una ocasión, a pesar de que su adquisición constó en el plan anual de contratación de los años 2022 y 2023, y no supervisó la publicación la información relevante, en portal institucional del Servicio Oficial de Contratación Pública.
- El Director General de Compras Públicas, en funciones entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de agosto de 2022, al no publicar el proceso de contratación CDTU-GADC-17694-2021, y la primera y segunda extensión dentro del portal de Compras Públicas.

Lo que ocasionó que, se mantenga la aplicación de un proceso que no constaba en los planes anuales de contratación de los años 2021, 2022 y 2023 y se conserve la cobertura de los bienes sin atender las necesidades institucionales actualizadas, afectando el principio de transparencia y a la trazabilidad del procedimiento contractual.

Por lo que, inobservaron lo dispuesto en la letra i) del artículo 7 "Difusión de la información pública", de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los artículos 4 "Principios" y 21 "Portal de Compras Públicas", el tercer inciso de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 25 "Del Plan Anual de Contratación" y 211 "Contratación de Seguros" de su Reglamento General; 50 "Procedencia", 52 "Clases y modalidad" y 53 "Seguimiento y vigencia" del Reglamento General para la Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes e Inventarios del Sector Público, el numeral 18, del artículo 530.10.-"Atribuciones comunes del

PRESENTE y uno cf

Administrador de Contrato", y 8 "Obligación de publicación" de la Codificación y Actualización de las Resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública de la Resolución RE-SERCOP-2016-0000072.

Los Directores Coordinadores Generales del Proyecto Tranvía también incumplieron los literales f) y m) del artículo 1 "Nombre del proceso: Dirección General", del Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos de la Unidad Ejecutora del Proyecto Tranvía de Cuenca, aprobado mediante Resolución SG-108-2020 de 21 de septiembre de 2020, que estipula:

"...f) Administrar la ejecución de los contratos y servicios que se requieran para la ejecución del proyecto, o; asumirlos por administración directa cuando se considere beneficioso para el proyecto (...)- m) Participar, con criterio técnico en los procesos de contratación, para la correcta prestación de los servicios en materias de su competencia (...)"

El Director de Compras Públicas incumplió el literal d), artículo 28 "Proceso: Gestión de Compras Públicas" del Reglamento Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del GAD Municipal del cantón Cuenca, expedido mediante Resolución 007-DDITH-2016 de 5 de diciembre de 2016, y sus reformas, que establece:

"...d) Publicar los procesos e interactuar a través del portal de contratación pública, en las distintas etapas de los procedimientos de contratación, tanto con oferentes, así como con las unidades requirentes (...)"

E inobservaron lo establecido en el artículo 12 "Tiempos de control", de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y el Director Coordinador General del Proyecto Tranvía las Normas de Control Interno 100-03 Responsables del Control Interno y 401-03 Supervisión, emitidas mediante Acuerdo 004-CG-2023, vigente desde el 27 de febrero de 2023.

Se comunicaron resultados provisionales mediante oficios del 0006 al 0010-0003-DNA5-GADMCC-AI-2025-CRP de 1 de diciembre de 2025, a los Directores Coordinadores Generales del Proyecto Tranvía, al Director General de Compras Públicas, al Coordinador Comercial del Tranvía y el Jefe Comercial del Tranvía, quienes actuaron como Administradores del Contrato.

El Director Coordinador General del Proyecto Tranvía, encargado, en funciones entre el 12 de febrero y el 31 de diciembre de 2021, quien actuó también como Director Coordinador General del Proyecto Tranvía, entre el 1 de enero de 2022 y el 7 de mayo de 2023, con comunicación de 8 de diciembre de 2025, manifestó:

"...Es necesario indicar que en fecha 05 de mayo de 2022... mi persona dispuso al director comercial del tranvía de esa época mediante MEMO-UND-TRANV-3181-2022 de 05 de mayo de 2022 lo siguiente (...)- por medio del presente delego a usted el proceso de contratación de licitación..."

misma que debe realizarse de manera urgente e inmediata; y así toda la coordinación necesaria con las áreas respectiva (...).- desde el año mismo que se dio la terminación unilateral del contrato... procedí a conformar comisiones técnicas para el inicio de la contratación por licitación (...)"

Lo manifestado por el servidor no modifica lo comentado por el equipo auditor; debido a que, dispuso que se inicie el proceso de contratación de licitación faltando 38 días a la culminación del contrato que estuvo vigente, sin observar la planificación y oportunidad de la contratación.

El Director Coordinador General del Proyecto Tranvía actuante entre el 16 de mayo de 2023 y el 1 de abril de 2024, con comunicación de 10 de diciembre de 2025, señaló:

"... es necesario anotar que si se tramitó una licitación para contratar el programa de seguros. **El 08 de noviembre de 2023**, la comisión técnica evaluadora recomendó la declaratoria de desierto, al constatar que los oferentes no cumplían los requisitos mínimos exigidos. Esta decisión correspondió exclusivamente a la comisión, no al compareciente. Las razones técnicas y jurídicas que la sustentan fueron expuestas en los escritos del **25 de octubre de 2025 y 25 de noviembre de 2025**, remitidos a la Contraloría en atención a los oficios respectivos. **Ninguno de estos escritos fue analizado en el informe provisional (...)**".-También se expuso a la CGE que al asumir sus funciones, el compareciente enfrentaba una póliza próxima a vencer, la inexistencia de un proveedor adjudicado debido a la declaratoria de desierto y, adicionalmente, un **contexto de transición administrativa** derivado del posesión de nuevas autoridades como efecto del proceso electoral. En ese escenario rigió un **presupuesto prorrogado**, que limitaba cualquier modificación o adecuación presupuestaria hasta el segundo semestre del año, conforme al marco normativo del COOTAD. Por ello, aun cuando el compareciente ordenó la preparación de la documentación contractual, designó una comisión técnica, inició la obtención de la certificación presupuestaria y dispuso gestiones internas para activar formalmente el proceso licitatorio, **no existían condiciones presupuestarias ni legales habilitantes** para convocarlo de manera inmediata (...).-frente a la declaratoria de procedimiento desierto, y la posibilidad de que el sistema tranviario se quede sin aseguramiento, la medida más idónea y adecuada en términos de razonabilidad y prevención, fue la de ampliar el plazo contractual en virtud de que sus términos así los permitían (...)"

Adjuntando comunicaciones que se mencionan en el análisis realizado por el equipo de auditor, por lo que, el argumento presentado por el servidor no justifica lo comentado; debido a que, declaró desierto el proceso de contratación LICG-GADC-23-18288 y su archivo, sin sustentar documentadamente la improcedencia de la reapertura del mismo, tampoco dispuso que se efectúen los ajustes en el pliego y los TDR del proceso citado. Además, conoció de forma previa que no se realizarían más extensiones, lo que

PRELITO Y TRES

fue comunicado mediante oficio CIUDADANO-CIU-2023-0685-O de 11 de octubre de 2023, por parte del representante legal de la aseguradora de RUC 179XXXXXXX001.

El Jefe Comercial del Tranvía, quien actuó como Administrador del Contrato del proceso CDTU-GADC-17694-2021, con MEMO-UND-TRANV-4847-2025 de 8 de diciembre de 2025, recibida el mismo año, mes y día, indicó:

"...En mi calidad de Administrador en todas las ocasiones solicite la autorización de extensión de Seguros a la máxima autoridad previo a la solicitud de extensión y previo a la solicitud para obtener la certificación presupuestaria, todo esto tenía conocimiento la Jefatura Administrativa Financiera, lo cual se enmarca entre mis atribuciones y responsabilidades como Administrador del Contrato (...)"

Lo expuesto por el servidor no modifica lo comentado; debido a que, solicitó la extensión del servicio sin observar su recurrencia, tampoco comunicó que el proceso de contratación no se publicó en el portal de compras públicas, para la respectiva regularización.

Posterior a la conferencia final de comunicación de resultados, el Director Coordinador General del Proyecto Tranvía, encargado, en funciones entre el 12 de febrero y el 31 de diciembre de 2021, quien actuó también como Director Coordinador General del Proyecto Tranvía, entre el 1 de enero de 2022 y el 7 de mayo de 2023, con comunicación recibida el 18 de diciembre de 2025, manifestó:

"...2.- Que la terminación unilateral a los contratos de Seguros... se da el 06 de septiembre de 2021 2.- Que la terminación unilateral a los contratos de Seguros Sucre se da el 06 de septiembre de 2021; siendo una situación imprevista no planificada y fortuita, por lo que este imprevisto no puede ser atribuido a falta de gestión a la observación efectuada por el equipo auditor: "no consideraron que la contratación de seguros constaba en los planes anuales de contratación de los años 2021, 2022 y 2023".- 3.- Que el artículo 95 de la LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA dispone que: "Una vez declarada la terminación unilateral, la Entidad Contratante podrá volver a contratar inmediatamente el objeto del contrato que fue terminado, de manera directa, de conformidad con el procedimiento que se establezca en el reglamento de aplicación de esta Ley."- 4.- Que en efecto la única forma basada en norma y ley de contar con un seguro para el sistema tranviario desde el siguiente día de la terminación unilateral es la que se señala en el artículo 95 de la LOSNCP (...).-MEMO-UND-TRANV-0287-2023 de fecha 19 de diciembre de 2023 por el cual se procede a la entrega de documentación de la fase preparatoria a la Comisión Técnica del proceso de contratación de seguros por licitación.-MEMO-UND-TRANV-0341-2023 de fecha 20 de enero de 2023 por el cual se solicita la fase precontractual para la contratación de Seguros al director General de Compras Públicas del Gad

Municipal. MEMO-UND-TRANV-1762-2023 de fecha 27 de abril de 2023 por el cual se comunica al director General de Compras Públicas del Gad Municipal la declaración de procedimiento LICSG-GAOC.18153-23 como desierto, solicitando la preparación de la documentación necesaria para iniciar un nuevo proceso de contratación de seguros (...)"

Lo indicado por el servidor no modifica lo comentado; dado que, realizó la contratación directa sin la utilización de la herramienta informática del SERCOP, además el artículo 95 "Notificación y trámite" de la LOSNCP, dispone la contratación directa observando el procedimiento correspondiente, lo cual no se ejecutó. En cuanto a la realización de un nuevo proceso, no se supervisó hasta su finalización.

El Director Coordinador General del Proyecto Tranvía, con comunicación de 22 de diciembre de 2025, señaló:

"...6.- Durante los años anteriores a 2023, la administración del programa de seguros fue objeto de diversas extensiones contractuales (...).- 7. En este contexto institucional previo, se identificó la necesidad de estructurar un nuevo proceso de contratación pública que permitiera garantizar la continuidad del aseguramiento del sistema tranviario bajo condiciones técnicas y económicas actualizada (...).- Cabe precisar que el año 2023 correspondió a un año electoral circunstancia... que implicó que la nueva administración ya disponga de un presupuesto fijado y que impedía la ejecución de recursos públicos en otros términos hasta que el presupuesto Institucional sea formalmente reformado por el Concejo Cantonal [luego del primer semestre el año]. En el caso del GADM Cuenca, dicha aprobación se produjo recién el 14 de agosto de 2023 (...).- 10. Es importante señalar que, al configurarse este escenario, el programa de seguros vigente se encontraba próximo a su vencimiento, lo cual generaba un riesgo latente de discontinuidad de la cobertura en caso de no concretarse oportunamente un nuevo contrato (...).- 11... el sistema se encontraba inmerso en un escenario heredado, caracterizado por la coexistencia de un programa de seguros en fase final de vigencia, antecedentes administrativos previos, restricciones presupuestarias temporales y la necesidad de adoptar decisiones oportunas (...).- En este marco, se procedió a requerir propuestas de aseguramiento a distintas aseguradoras, tomando como referencia las condiciones técnicas y económicas históricamente vigentes del programa de seguros contratado en 2021, con el objeto de: •preservar estándares de mercado; •evitar distorsiones en primas y coberturas; •y mantener condiciones homogéneas de aseguramiento, aunque no idénticas, dada la naturaleza excepcional de la contratación (...)"- 25. Una vez emitida la cobertura y perfeccionado el contrato de seguro, el GADM Cuenca procedió a reconocer la obligación de pago de la prima, lo cual se formalizó posteriormente mediante la suscripción del Convenio de Pago. En este sentido, no existió un prepago por servicios no prestados, sino el reconocimiento y pago de una obligación económica derivada de una cobertura ya emitida, vigente

TRANVIA Y ANOC.

y en ejecución. 82 Frente al riesgo institucional de dejar sin cobertura bienes públicos esenciales, y considerando la cláusula de renovación prevista en la póliza, el compareciente autorizó la octava extensión, única actuación atribuible a su gestión (...)".

El servidor manifestó que, previa la suscripción del convenio de pago solicitó proformas tomando como referencia las condiciones técnicas y económicas históricamente vigentes del programa de seguros contratado en el que se estableció un reaseguro facultativo del 50%; sin embargo, la aseguradora al momento de entregar la cotización presentó un certificado 20%, este hecho no fue observado generando que se contrate con un proveedor que no tenía las condiciones técnicas. En lo que corresponde a las limitaciones del presupuesto prorrogado, por ser año electoral, y a pesar de contar con el comunicado que no se realizaría una novena extensión, declaró el archivo del proceso, sin sustentar documentadamente la viabilidad de la reapertura y continuidad del proceso de contratación, por lo que, no modifica lo expuesto por el equipo auditor.

Conclusión

El Director General de Compras Públicas, no publicó la información relevante del proceso de contratación en el portal institucional del SERCOP, mientras que el Coordinador Comercial del Tranvía y el Jefe Comercial del Tranvía quienes actuaron como Administradores del Contrato del proceso CDTU-GADC-17694-2021, no supervisaron la publicación de la información relevante del referido proceso, ocasionando que no se disponga de información y documentación para conocimiento de los usuarios internos, externos y organismos de control, contraviniendo lo establecido en la ley, además los Administradores del Contrato en mención solicitaron las extensiones de plazo de las pólizas, autorizadas en siete ocasiones por el Director Coordinador General del Proyecto Tranvía, encargado, quien actuó también como Director Coordinador General del Proyecto Tranvía, y en una ocasión por el Director Coordinador General del Proyecto Tranvía, sin considerar que, la contratación de las pólizas por licitación de seguros estuvo prevista en los planes anuales de contratación de los años 2021, 2022 y 2023, respectivamente, lo que ocasionó que, se mantenga la aplicación de un proceso que no constaba en los planes anuales de contratación de los años 2021, 2022 y 2023 y se conserve la cobertura de los bienes sin atender las necesidades institucionales actualizadas, afectando el principio de transparencia y a la trazabilidad del procedimiento contractual.

Recomendaciones

Al Director General del Tranvía

4. Coordinará con el Director General de Compras Públicas, la elaboración e implementación de un procedimiento para la publicación de la información relevante en el portal del Sistema Oficial de Contratación Pública, para los

procesos gestionados por su Unidad, a fin de que, se encuentre disponible para los usuarios internos, externos y organismos de control.

Al Director General Administrativo

5. Dispondrá y verificará que, los Administradores de los contratos de pólizas de seguros elaboren un informe de análisis previo a la solicitud de extensión del plazo de los servicios, en el que se recomiende su autorización o, de ser el caso, el inicio de un nuevo proceso contractual, a fin de que, su adquisición se realice conforme a lo previsto en los planes anuales de contratación.

TRÁMITE 1 SIETE



Ing. María Fernanda Albuja Arias

**AUDITOR/A GENERAL INTERNO/A DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS
DESCENTRALIZADOS, SUBROGANTE - GAD MUNICIPAL DEL CANTÓN CUENCA**