

AUDITORÍAS A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES EN LAS UNIVERSIDADES DEL ECUADOR

AUDITS OF PUBLIC PROCUREMENT OF FUELS AND LUBRICANTS IN ECUADORIAN UNIVERSITIES

Aldrin Jefferson Calle García*, Mónica del Pilar Quiñónez Cercado**, Yixcely Maribel Espinoza Tuárez***

RESUMEN

Este estudio examina cuatro informes de auditorías realizados por la Contraloría General del Estado (CGE) en relación con la contratación pública de combustibles y lubricantes aplicados a las instituciones educativas tal como lo son: la Universidad Técnica de Machala (UTMACH), Universidad de las Fuerzas Armadas (ESPE), Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL) y la Universidad Estatal Península de Santa Elena (UPSE), principalmente la temática de esta investigación es identificar el posible incumplimiento de varias normativas que regulan la contratación pública del Ecuador. A través de un enfoque riguroso basado en el análisis exhaustivo de los informes de auditoría y la revisión de los marcos legales pertinentes, se revela la inobservancia de varias normativas lo que genera un impacto negativo en las decisiones administrativas, la gestión económica y la rendición de cuentas en las universidades. En última instancia, la metodología de esta investigación se sustentó bajo enfoques tanto deductivos como inductivos, junto con el método analítico, permitiendo obtener una comprensión precisa de la implementación de leyes y regulaciones relevantes. Esto facilitó la identificación de incumplimientos y la formulación de las conclusiones correspondientes.

Palabras clave: Universidades, combustibles y lubricantes, auditoría, contratación pública, normativas.

* Universidad Estatal del Sur de Manabí. ORCID: 0000-0003-0178-4428. jefferson_calle1@hotmail.com

** Universidad Estatal del Sur de Manabí. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6747-5874>. monica.quinonez1978@gmail.com

*** Universidad Estatal del Sur de Manabí. ORCID: 0009-0007-7735-1772. yixcely@hotmail.com



ABSTRACT

This study examines four audit reports conducted by the General Comptroller's Office (CGE) regarding public procurement of fuels and lubricants applied to educational institutions such as the Technical University of Machala (UTMACH), the Armed Forces University (ESPE), the Polytechnic School of the Littoral (ESPOL), and the State University of the Santa Elena Peninsula (UPSE). The main focus of this research is to identify possible non-compliance with various regulations governing public procurement in Ecuador. Through a rigorous approach based on comprehensive analysis of audit reports and the review of relevant legal frameworks, non-compliance with several regulations is revealed, leading to a negative impact on administrative decision-making, financial management, and accountability in universities. Ultimately, the methodology of this research was grounded in both deductive and inductive approaches, along with the analytical method, enabling a precise understanding of the implementation of relevant laws and regulations. This facilitated the identification of non-compliance and the formulation of corresponding conclusions.

Keywords: Universities, fuels and lubricants, auditing, public procurement, regulations.

RESUMO

Este estudo examina quatro relatórios de auditoria conduzidos pela Controladoria Geral do Estado (CGE) em relação à aquisição pública de combustíveis e lubrificantes aplicados a instituições educacionais, como a Universidade Técnica de Machala (UTMACH), a Universidade das Forças Armadas (ESPE), a Escola Superior Politécnica do Litoral (ESPOL) e a Universidade Estadual da Península de Santa Elena (UPSE). O foco principal desta pesquisa é identificar possíveis descumprimentos de várias regulamentações que regem as aquisições públicas no Equador. Através de uma abordagem rigorosa baseada na análise abrangente de relatórios de auditoria e na revisão de estruturas legais relevantes, são revelados descumprimentos de várias regulamentações, resultando em um impacto negativo na tomada de decisões administrativas, gestão financeira e prestação de contas nas universidades. Em última análise, a metodologia desta pesquisa foi fundamentada em abordagens tanto dedutivas quanto indutivas, juntamente com o método analítico, possibilitando uma compreensão precisa da implementação de leis e regulamentações relevantes. Isso facilitou a identificação de descumprimentos e a formulação de conclusões correspondentes.

Palavras-chave: Universidades, combustíveis e lubrificantes, auditoria, compras públicas, regulamentações.

INTRODUCCIÓN

La gestión efectiva y transparente de los bienes públicos es un elemento esencial para la promoción del crecimiento sostenible y la integridad en cualquier sociedad. En este contexto, la contratación pública juega un rol crucial constituyendo aproximadamente un 12% del Producto Interno Bruto (PIB) en el ámbito financiero del Estado, al involucrar la asignación de fondos para diversos propósitos, incluyendo la adquisición de combustibles y lubricantes en instituciones educativas como las universidades del Ecuador. Para Escudero (2020), la contratación pública es la serie de medidas llevadas a cabo por el sector gubernamental con el propósito de obtener o alquilar activos, llevar a cabo proyectos de infraestructura y asegurar la provisión de servicios, con el objetivo de efectuar sus objetivos institucionales.

Según el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) (2023), manifiesta que a lo largo del 2022, mediante la ejecución de 26 procesos de adquisición pública, diversas entidades estatales canalizaron una inversión de 7.698 millones de dólares. Este monto fue destinado a través de 26 procedimientos de contratación, involucrando a un total de 8.382 entidades contratantes. No obstante, para asegurar la realización exitosa de estas iniciativas, resulta fundamental que el Estado implemente una gestión que administre sus recursos basándose en los principios de calidad, eficiencia y efectividad.

Es importante destacar que en América Latina y el Caribe (ALC), se ha impulsado la modernización de la gestión de adquisiciones estatales con el propósito de potenciar la eficacia y productividad, así como lograr un uso más efectivo de los recursos gubernamentales. Reyna y Benítez (2019), expresan que el proceso de modernización en ALC involucra la adopción de prácticas y tecnologías mejoradas que fomentan una competencia más amplia y contribuyen a un ahorro sostenible.

Hoy en día, además del precio, se consideran otros aspectos, tanto en términos financieros como el entorno natural y social, con la finalidad de tomar decisiones más informadas y provechosas para la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, la complejidad inherente a estas operaciones y la necesidad de garantizar la optimización de recursos exigen una supervisión rigurosa y constante. En este sentido, las auditorías a la contratación pública de combustibles y lubricantes en las universidades del Ecuador emergen como un mecanismo esencial para asegurar la transparencia, la legalidad y la utilización efectiva de los recursos asignados a estos fines.

Estas auditorías, llevadas a cabo por la CGE, tienen como objetivo evaluar la adquisición y utilización de combustibles y lubricantes en el ámbito universitario. La relevancia de estas operaciones no solo radica en la dimensión financiera, sino también en la posibilidad de identificar posibles irregularidades y prácticas que puedan comprometer la moral y el compromiso en la administración de fondos públicos.

Dentro de esta situación, este estudio se adentra en el análisis de las auditorías a la contratación pública de combustibles y lubricantes en cuatro universidades del Ecuador, explorando su importancia, efectividad y su contribución a la transparencia y la mejora en la administración de recursos.

Mediante un enfoque metodológico exhaustivo y meticuloso, se busca profundizar en la problemática del incumplimiento de múltiples normativas que regulan la contratación pública de combustibles y lubricantes en las universidades del Ecuador, basándose en el análisis detallado de los informes de auditoría y en la revisión minuciosa de los marcos legales.

Asimismo, este estudio aspira proporcionar una visión integral y detallada acerca de las auditorías en relación con la contratación pública de combustibles y lubricantes en las universidades

del Ecuador. El enfoque aquí no solo radica en ilustrar los aspectos positivos, sino también en exponer las deficiencias y falencias que se han encontrado en relación con el cumplimiento de las normativas.

La contratación pública en Ecuador está regulada por varias leyes y normas, entre las que más se destacan son: el Reglamento Administración y Control de Bienes del Sector Público (2016) que establece las pautas y normativas para el manejo, supervisión y dirección de los activos y recursos pertenecientes al ámbito público, Reglamento para el Control de los Vehículos del Sector Público y de las Entidades de Derecho Privado que disponen de Recursos Públicos (2013) define los procedimientos, obligaciones y lineamientos que deben seguirse en relación con la adquisición, asignación, operación, mantenimiento y disposición de vehículos bajo la responsabilidad de estas entidades, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE) (2002) y su Reglamento lo cual determina y las atribuciones de la CGE y las Normas de Control Interno (NCI) (2009) que precisa las pautas, directrices y procedimientos para la implementación y gestión efectiva de los controles internos en una organización.

METODOLOGÍA

Diseño de investigación

Este estudio se basó en la utilización de información recopilada desde el sitio web de la CGE, donde se accedió a los informes aprobados de exámenes especiales realizados en cuatro universidades como lo son: la UPSE, UTMACH, ESPE y ESPOL. Además, se empleó el enfoque bibliográfico para examinar las leyes y regulaciones relacionadas con la contratación pública de los combustibles y bienes de estas instituciones educativas. Esto permitió la realización de un análisis que combina la deducción y la inducción, dando lugar a la discusión de los hallazgos y la formulación de conclusiones.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Con el propósito de obtener una perspectiva más precisa de los resultados y su posterior análisis, se presenta a continuación una tabla que abarca información pertinente y detallada sobre las universidades en cuestión. Dicha tabla incluye el tema del informe realizado y el año que fue objeto de la auditoría.

Tabla 1. Síntesis de los informes auditados por la CGE.

Universidad	Código del Informe	Período de la Auditoría	
		Desde:	Hasta:
Universidad Estatal Península de Santa Elena	DR1-DPSE-UPSE-AI-001 8-2018	01/01/2014	31/12/2016
Universidad Técnica de Machala	DNAI-AI-0476-2019	01/01/2014	31/03/2019

Universidad de las Fuerzas Armadas	DNA2-0036-2023	01/01/2018	31/12/2022
Escuela Superior Politécnica del Litoral	DNAI-AI-0395-2019	01/01/2014	31/12/2018

Nota: Recopilación integrada de los exámenes especiales realizados en las universidades bajo análisis. Los datos fueron obtenidos de la plataforma en línea de la CGE.

Es fundamental destacar que el examen especial aplicado en estas universidades se enfoca en la contratación pública de combustibles y lubricantes, no obstante, también se llevan a cabo auditorías en otras áreas y temas dentro de cada una de las universidades. De esta manera, solo se

considera lo relevante para los objetivos de esta investigación en términos de análisis. Después de analizar estos exámenes de la CGE, se proporciona una tabla que resume las normativas inobservadas por cada uno de las universidades bajo estudio.

Tabla 2. Principales normativas incumplidas de la UPSE.

	Normativas incumplidas
Control del consumo de combustibles de los vehículos y maquinarias	Art. 7 y 10 del Acuerdo No. 005-CG-2014
	NCI 100-03
	Art. 77 de la LOCGE
Registro de las adquisiciones de combustibles	NCI 402-03
	Art. 77 de la LOCGE

Nota: Datos adquiridos del informe final DR1-DPSE-UPSE-AI-0018-2018 de la CGE.

En cuanto al consumo de combustibles de los vehículos y maquinarias de la UPSE, en el 2014 y 2015, se utilizó el sistema de órdenes de combustibles para gestionar el abastecimiento y control del consumo de combustible. Sin embargo, en el 2016, se cambió al sistema de tarjetas y tickets. Durante este periodo, se pudo observar que la cantidad de galones de combustible consumidos por kilómetro recorrido en los vehículos de la entidad varió notablemente entre

los diferentes años. Esta variabilidad se originó debido a la falta de aplicación de controles en los rendimientos por galón de combustible de los vehículos por parte del director administrativo. Estos cambios en la gestión y falta de control resultaron en la falta de información actualizada sobre las estadísticas de consumo de combustible por vehículo en la entidad, lo cual está en contradicción con la normativa establecida en la tabla 2.

El registro de las adquisiciones de combustibles es otro de los resultados del informe de la CGE aplicado a la UPSE, por lo cual se identificó que 34 órdenes de combustible carecen de la debida autorización por parte de los responsables correspondientes. Además, se constató que 216 órdenes de combustible fueron registradas en la contabilidad sin que las liquidaciones de notas de pedido emitidas por los proveedores incluyeran las órdenes de combustible originales. En 32 casos de abastecimiento de combustible, se autorizó la entrega de combustible a vehículos que no pertenecían a la institución.

Adicionalmente, se identificó que 4 facturas emitidas por el proveedor no contienen la fecha de emisión. Esta situación se originó porque la

contadora no llevó a cabo el control necesario para asegurar la legalización y el respaldo adecuado de los expedientes. Por su parte, la directora financiera no supervisó la integridad de la documentación que respalda los abastecimientos de combustible.

En relación con esto, los directores administrativos no implementaron mecanismos de control para garantizar la pertinencia de los consumos de combustible, lo que implicó un incumplimiento de la normativa mencionada en la tabla 2. Esta serie de deficiencias ocasionó que la entidad realizara pagos por un total de 752,42 USD que carecían de justificación y, como resultado, la información contable carece de integridad y confiabilidad.

Tabla 3. Principales normativas incumplidas de la UTMACH

	Normativas incumplidas
	Art. 7 y 10 del Acuerdo No. 005-CG-2014
	Art. 10 del Acuerdo No. 041-CG-2016
Falta de procedimientos para el registro, uso y control de combustibles y lubricantes	NCI 401-03 NCI 405-04 NCI 405-06 NCI 405-07 NCI 406-05 NCI 406-10

Nota: Datos adquiridos del informe final DR1-DPSE-UPSE-AI-0018-2018 de la CGE.

El resultado de la auditoría de la CGE aplicado a la UTMACH evidenció que los formularios de control de repuestos, accesorios y órdenes de despacho de combustible no fueron conservados en el archivo, lo que refleja una falta de control y supervisión en el área de transporte. Esto resultó en la ausencia de información adecuada sobre el consumo de combustibles y la utilización de

repuestos y accesorios en los mantenimientos de vehículos institucionales.

Los saldos contables no estaban actualizados ni conciliados, lo que dificultó la identificación de diferencias y la realización de ajustes necesarios e incumpliendo las normativas mencionadas en la tabla 3.

Tabla 4. Principales normativas incumplidas de la ESPE.

	Normativas incumplidas
	Art. 70 de la LOCGE
	Art. 121 Reglamento de la LOCGE
Consumo de combustibles se canceló en forma anticipada	Art. 10 y 44 del Acuerdo No. 041-CG-2016
	NCI 401-03
	NCI 406-04
	NCI 406-09

Nota: Datos adquiridos del informe final DR1-DPSE-UPSE-AI-0018-2018 de la CGE.

Entre el 2018 y 2020, se llevaron a cabo cinco adquisiciones a través de montos mínimos, totalizando 32 187,68 USD, destinados a la obtención de combustible para los vehículos institucionales de la sede principal.

Para llevar a cabo este proceso, los responsables de dichas transacciones completaron diversas etapas, que incluyeron la firma de órdenes de entrada en el inventario, la solicitud y autorización de los gastos, la formalización de actas de entrega y recepción definitiva, y la elaboración de informes técnicos. Como resultado, los fondos se transfirieron a los proveedores sin que se hubiera efectuado la entrega real del combustible.

Asimismo, en los registros de entrada en el inventario y el control de existencias, se pudo constatar que los saldos iniciales y finales se registraron de manera global, sin especificar a qué órdenes de compra y contratos correspondían. Esta falta de individualización y ausencia de liquidaciones por proveedor provocó una situación en la que la entidad carece de certeza en cuanto a la recepción completa del combustible, desconociendo la existencia de cantidades no utilizadas. Esto incluso resultó en la creación de un acuerdo de pago por 8 069,29 USD, eludiendo los procedimientos habituales de contratación pública e incumpliendo las normativas mencionadas en la tabla 4.

Tabla 5. Principales normativas incumplidas de la ESPOL.

	Normativas incumplidas
	Art. 169 del Acuerdo No. 041-CG-2016
Falta de formularios de control para los mantenimientos y despacho de combustible	Art. 7, 9 y 10 del Acuerdo No. 005-CG-2014
	NCI 401-03
	NCI 405-07

Nota: Datos adquiridos del informe final DR1-DPSE-UPSE-AI-0018-2018 de la CGE.

No se llevaron a cabo el uso de formularios previamente establecidos y numerados para las solicitudes de mantenimiento de vehículos y para el control de mantenimiento donde deberían incluir la información de la revisión más reciente o reparación, los avisos de futuros controles y un desglose de los trabajos efectuados. De igual forma, no se implementaron formularios para las solicitudes y órdenes de despacho de combustible que contuvieran la información sobre la cantidad de kilómetros recorridos.

Esta situación se originó debido a que los gerentes administrativos y los directores de servicios generales no tomaron la iniciativa ni establecieron la aplicación de formularios ya impresos y numerados. Esta omisión impidió el seguimiento del historial de los mantenimientos, tanto preventivos como correctivos, en función del estado de los vehículos y la periodicidad de la entrega de combustible, de acuerdo a los kilómetros recorridos y al tipo de vehículo, además de la inobservancia de varias normativas como lo indica la tabla 5.

CONCLUSIONES

Tras llevar a cabo un minucioso proceso de análisis a las auditorías de la CGE ejecutadas a la contratación pública de combustibles y lubricantes en las universidades del Ecuador, es posible extraer una serie de conclusiones fundamentales que arrojan luz sobre la gestión de estos recursos en el ámbito educativo. El análisis detallado de las prácticas de adquisición, uso, registro y cumplimiento de las normativas que regulan la contratación pública revela tanto logros en la transparencia y eficiencia como desafíos significativos que requieren atención inmediata, a continuación, se presentan los más relevantes:

En relación a las adquisiciones de combustibles de la UPSE, se identificaron problemas en la autorización y documentación de órdenes, así como en la falta de inclusión de información esencial en las liquidaciones de notas de

pedido. Las deficiencias en la legalización y el respaldo de expedientes, combinadas con la carencia de vigilancia por parte del director de finanzas, contribuyeron a la realización de pagos injustificados.

La conclusión obtenida a partir de los resultados de la auditoría de la CGE aplicada a la UTMACH revela una serie de deficiencias sustanciales en la gestión de los procedimientos vinculados al monitoreo de repuestos, accesorios y órdenes de despacho de combustible en la institución. La ausencia de formularios debidamente archivados señala una carencia crítica en la supervisión y el control dentro del ámbito de transporte. Esto, a su vez, ha generado una falta de registros adecuados en lo que respecta al consumo de combustibles y la utilización de repuestos y accesorios en los mantenimientos de los vehículos institucionales. Destacando la necesidad imperante de una revisión exhaustiva y la implementación de medidas correctivas para fortalecer la administración y supervisión en el área de transporte, garantizando la transparencia, la eficiencia y el cumplimiento normativo en la UTMACH.

En la ESPE, durante el período comprendido entre 2018 y 2020, se llevaron a cabo cinco adquisiciones de combustible para vehículos institucionales por un total de 32,187.68 USD. Sin embargo, el proceso de adquisición presentó deficiencias significativas, ya que no se logró la entrega real del combustible a pesar de la transferencia de fondos a los proveedores. Esta situación irregular incluso llevó a la creación de un acuerdo de pago por 8,069.29 USD que evadió el proceso de adquisición pública y violó las normativas establecidas.

La ausencia de implementación de formularios de la ESPOL previamente establecidos y numerados para las solicitudes de mantenimiento de vehículos y el control de mantenimiento, así como para las solicitudes y órdenes de despacho de combustible, creó una situación problemática. Lo que resultó en la ausencia de un registro

organizado y detallado de los trabajos de mantenimiento realizados, las revisiones pasadas, los avisos de futuros controles y la información esencial sobre el uso de combustible. Esta omisión no solo afectó la trazabilidad de los vehículos y su mantenimiento, sino que también condujo a un incumplimiento de las normativas establecidas para la contratación pública. En última instancia, la falta de implementación de estos formularios comprometió la eficiencia operativa y la conformidad con los procedimientos reglamentarios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Contraloría General del Estado . (2018). Examen Especial a la adquisición, registro, consumo y control de combustibles y lubricantes, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2016. Obtenido de Contraloría General del Estado :<https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/InformesAprobados/DR1-DPSE-UPSE-AI-0018-2018>
- Contraloría General del Estado . (2019). Examen Especial a los gastos de mantenimiento, reparación, combustibles y lubricantes del parque automotor, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2018. Obtenido de Contraloría General del Estado :<https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/InformesAprobados/DNAI-AI-0395-2019>
- Contraloría General del Estado . (2019). Examen Especial a la adquisición, registro, uso y control de combustibles y lubricantes , por el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de marzo de 2019. Obtenido de Contraloría General del Estado : <https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/InformesAprobados/DNAI-AI-0476-2019>
- Contraloría General del Estado . (2023). Examen Especial a las fases preparatoria, precontractual, contractual, ejecución, liquidación y pago de los procesos de contratación pública para la adquisición de herramientas; repuestos y accesorios; combustibles y lubricantes; rastreo satelital; y, de . Obtenido de Contraloría General del Estado : <https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/InformesAprobados/DNA2-0036-2023>
- Escudero, I. (2020). Administración eficiente de los recursos públicos asociados a la contratación pública en el marco de la gestión de resultados para el desarrollo. Obtenido de [Tesis Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]: <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7324/1/T3199-MDA-Escudero-Administracion.pdf>
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado . (12 de junio de 2002). Obtenido de Contraloría General del Estado: <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=2207&tipo=tradoc>
- Normas de Control Interno . (2009). Obtenido de Contraloría General del Estado: <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=1487&tipo=mul>
- Reglamento Administración y Control de Bienes del Sector Público. (2016). Obtenido de Contraloría General del Estado: <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=502&tipo=nor>
- Reglamento para el Control de los Vehículos del Sector Público y de las Entidades de Derecho Privado que disponen de Recursos Públicos. (2013). Obtenido de Secretaria de la Amazonía: <https://www.secretariadelamazonia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/05/REGLAMENTO-PARA-EL-CONTROL-DE-LOS-VEHICULOS-DEL-SECTOR-PUBLICO-Y-DE-LAS-EN-act1.pdf>
- Reyna, E., & Benítez, J. (03 de diciembre de 2019). La contratación pública como mecanismo de ahorro en Ecuador. Obtenido de Revista Científica FIPCAEC (Fomento De La investigación Y publicación científico-técnica multidisciplinaria). ISSN : 2588-090X . Polo

De Capacitación, Investigación Y Publicación (POCAIP), 4(4), 287-307.: <https://www.fipcaec.com/index.php/fipcaec/article/view/136/201>

Servicio Nacional de Contratación Pública . (23 de mayo de 2023). SERCOP realizó su rendición de cuentas 2022. Obtenido de Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP): <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/sercop-realizo-su-rendicion-de-cuentas-2022/>