

-2-
dos

6679

RESOLUCIÓN N° - 4 MAYO 2015

EL CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO

CONSIDERANDO



- I. Que como resultado del estudio del informe del examen especial DAAC-0115-2014 practicado a los ingresos, gastos; y, a los procesos precontractual y ejecución de contratos para la adquisición de bienes y servicios, su recepción uso y consumo en el Consejo de la Judicatura de Transición, por el período comprendido, entre el uno de junio del dos mil doce, y el treinta de junio del dos mil trece, se realizó con cargo con cargo al Plan Operativo de Control del Año 2013 de la Dirección de Auditoría de Administración Central, en cumplimiento a la Orden de Trabajo 0012-DAAC-2013 de 5 de febrero del 2013 y su alcance que constan en oficio 19955 de 11 de julio de 2013, se predeterminó glosa "... por el valor de **23 760 000 USD**, que corresponde al pago del contrato de Implementación de un Sistema de Información Judicial para el Consejo de la Judicatura; en contra de la empresa **Indra Sistemas S.A.**, en la persona de su Apoderado Especial, por cuanto, no cumplió con la cláusula cuarta "Objeto del Contrato"; conforme a los siguientes hechos:

El Director General del Consejo de la Judicatura de Transición y el representante de la empresa Indra Sistemas S.A., el 22 de diciembre de 2011, suscribieron el Contrato 305-2011, por el valor de 23 760 000,00 USD, con un plazo de 13 meses contados a partir de la fecha de su suscripción.

Se suscribieron actas parciales de entregas, entre servidores de la entidad y la empresa contratista, el 15 de noviembre y 13 de diciembre de 2012; y, acta de recepción definitiva el 7 de julio de 2013, constando el cumplimiento expreso del contrato y recepción a entera satisfacción por la entidad, sin que se evidencie que el sistema se encuentre implementado y cumpla con el objetivo para el cual fue contratada la empresa.

El Consejo de la Judicatura, pagó a favor de la contratista Indra Sistemas S.A., el valor total del contrato, mediante los siguientes Certificados Únicos de Registro (CURs) 29654, 29594, 29595, 29596, de 17 de diciembre de 2012, y 12918 de 28 de junio de 2013, respectivamente.

*Responden solidariamente por el total de **23 760 000 USD**; los señores **Fernando Patricio Carpio Idrovo** y **Luis Federman Estrada Osejos**, con cédulas de ciudadanía 1708855521 y 0400879581, en sus calidades de Gerente del Eje de Infraestructura Tecnológica-Administrador del Contrato y Técnico Designado para la suscripción de acta entrega recepción definitiva, en el ejercicio de sus funciones y períodos de actuación comprendidos, entre el uno de noviembre de dos mil once, y el treinta de junio de dos mil trece; y, del uno de junio de dos mil doce, al treinta de junio de dos mil trece; pues, el 7 de junio de 2013, suscribieron el acta de entrega recepción definitiva manifestando que los productos contractuales han sido recibidos por la entidad a entera satisfacción, es decir, que la contratista ha cumplido con el objeto del contrato, sin verificar el cumplimiento de las cláusulas contractuales.*



Por lo expuesto, incumplieron lo dispuesto en los artículos 233 de la Constitución de la República; 1561 del Código Civil; artículos 57, 70 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 121, 123 y 125 de su Reglamento General; artículo

22, literales a) y g) de la Ley Orgánica de Servicio Público; artículo 100 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial; cláusulas Cuarta "Objeto del Contrato", Seis "Forma de Pago", Décima Cuarta "Obligaciones del Contratista" Décima Séptima "Administrador del Contrato"; numerales "5.5 Responsabilidades generales de Indra y del CJ", numeral 7.2.1 y "10 Obligaciones del Consejo de la Judicatura" del Documento de Diseño del Proyecto, en la parte correspondiente.

Además de las disposiciones legales y reglamentarias incumplidas, incurrieron en lo dispuesto en los artículos 40 y 52 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado".

- II. Que por este motivo, el 30 de diciembre de 2014, se predeterminaron las glosas solidarias N^{os} 107, 108 y 109 en contra del contratista y servidores del Consejo de la Judicatura, habiéndoseles notificado en la forma y fechas que constan a continuación; dándoles a conocer el fundamento de la observación y concediéndoles el plazo de sesenta días, a fin de que contesten y presenten las pruebas de descargo correspondientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 número 1, de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado:

Nº Glosas, Nombres y Apellidos	Notificación	Fecha
107 Empresa INDRA SISTEMAS S.A. Contratista	Por boleta	2015-01-05
108 Luis Federman Estrada Osejos Técnico	En persona	2014-12-30
109 Fernando Patricio Carpio Idrovo Gerente del Eje de Infraestructura Tecnológica Administrador del contrato	En persona	201501-05

- III. Que dentro del plazo legal, los sujetos de responsabilidad, dan contestación a las glosas solidarias, mediante escritos ingresados a la Contraloría General del Estado, según detalle que consta a continuación:

	Control Comunicaciones	Fecha
a) 107 Empresa INDRA SISTEMAS S.A.	16889	2015-03-06

El señor Juan Pablo Esteban Romero Ponce, apoderado General de la compañía **INDRA SISTEMAS S.A.**, en su comunicación que consta a fojas 003, señala lo siguiente:

- El oficio N^o 107 DAAC de 30 de diciembre de 2014 mediante el cual se notifica la predeterminación de responsabilidades carece de motivación por cuanto no se ha observado lo determinado en los artículos 4 del Reglamento para el Control de la



Discrecionalidad que determina "La motivación no es un requisito meramente formal, sino que es de fondo e indispensable". El artículo 76 número 7, letra l) de la Constitución ordena que "En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden se asegurará el derecho al debido proceso..."; "... Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos".

- Se enuncian los hechos que supuestamente originan la predeterminación de la responsabilidad civil culposa, cuando por el contrario, tales hechos, tienen como base acontecimientos que sirven justamente para demostrar que el objeto contractual se cumplió, como por ejemplo la celebración del acta de entrega recepción definitiva del contrato, a través de la cual, conforme lo señala la propia Contraloría en el oficio que contesto, se constata "... el cumplimiento expreso del contrato y recepción a entera satisfacción por la entidad..." [...] "manifestando que los productos contractuales han sido recibidos por la entidad a entera satisfacción, es decir, que la contratista ha cumplido con el objeto del contrato...".
- Tampoco se describe de forma detallada los hechos que originen la responsabilidad civil culposa predeterminada, pues si no existen o no se prueban tales hechos, resulta incoherente determinar la acción u omisión de los sujetos de responsabilidad sobre estos hechos que jamás existieron. No se cuantifica ni demuestra el supuesto perjuicio económico que según la Contraloría existiría. Nuevamente se limita a simples aseveraciones sin justificación que lo respalde.
- Al no identificarse los hechos que motivarían la glosa mal podría INDRA SISTEMAS S.A., emitir su pronunciamiento respecto a hechos inexistentes, más aun si consideramos que en virtud del principio de la carga de la prueba, la persona que afirma algo debe demostrarlo objetivamente. "En el presente caso, los Auditores de la Contraloría General del Estado, en observancia a las normas anteriormente citadas, debieron probar la existencia de los supuestos hechos que motivarían la glosa, y demostrar cómo o por qué tales hechos son imputables por acción u omisión a los sujetos de responsabilidad, con la enunciación de las normas o principios jurídicos en que se funda y la explicación de la pertinencia de su aplicación a tales hechos. De tal manera que, no es responsabilidad de mi representada la compañía INDRA SISTEMAS S.A., probar o demostrar el cabal cumplimiento de sus obligaciones contractuales, y por ende no haber afectado de forma alguna los recursos del Estado, cuestión que por otra parte está plenamente demostrada con el Acta de Recepción Definitiva del Contrato".
- Finalmente señala que las actas de entrega-recepción demuestran fehacientemente que la contratista ha entregado y cumplido el objeto del contrato, y por otra que la entidad contratante ha recibido dicho objeto, a entera satisfacción. Ahora bien, solo las partes y únicamente las partes están facultadas o llamadas a determinar, o en su defecto, a interpretar el alcance del Contrato y las obligaciones del Contratista, y son ellas las que han celebrado las respectivas actas que evidencian el cumplimiento del contrato, dentro del espíritu o límites que las propias partes así lo han determinado. Esta particularidad, de la esencia de un acto bilateral o contractual, no puede ser enervada por un tercero, aun cuando dicho tercero actúe bajo facultades de auditoría o supervisión. En este contexto la anulación de las Actas solo puede edificarse siguiendo los procedimientos que la ley franquea para el efecto, y previa resolución judicial, pues constituyen actos bilaterales que afectan derechos y obligaciones.



CONTRALORÍA
GENERAL
DEL ESTADO
DIRECCIÓN DE
RESPONSABILIDADE

b)	108 Luis Federman Estrada Osejos	13591	2015-02-28
	109 Fernando Patricio Carpio Idrovo	16733	2015-03-06

- Los administrados solidarios, en sus comunicaciones que constan a fojas 162 y 504 realizan su defensa basados en el objeto del contrato que es: *"la implementación del Sistema de Justicia 2.0"*; proyecto que indican, permite realizar cambios al documento que surja de los acuerdos alcanzados, los mismos que fueron aprobados en el marco de las reuniones por los correspondientes comités de seguimiento y de dirección, en función de la naturaleza del cambio y con acuerdo explícito de la partes, por lo que aducen, que los cambios realizados en la primera reforma al DDP, en ningún momento cambiaron las condiciones del contrato 305-2011, sino más bien se alinearon a la ley y aclararon temas que podían traer futuros contratiempos, precautelando los intereses institucionales.
- De igual forma, indican que se trabajó directamente con los involucrados para realizar la reforma a la Justicia, y fueron ellos los que dieron las directrices para encaminar el análisis y desarrollo del sistema de Justicia 2.0, por lo que, la observación expuesta por el Ente de Control de que *"No se contó con la definición del modelo de procesos que debió aplicarse en el análisis, diseño y construcción del sistema de Justicia 2.0 así como la participación de las áreas usuarias"*, no es procedente, ya que como quedó demostrado, si se tuvo definiciones claras y la principal área que era el Eje de Modelo de Gestión, si intervino en el proceso. *Doc de Decisor del Proyecto*
- Señalan además que la aprobación de los requisitos técnicos de los diferentes módulos a desarrollar en el proyecto se realizó mediante reuniones de trabajo con la participación de la Directora Nacional de Planificación y tres técnicos informáticos, técnicos de ventanillas, secretarios, jueces, coordinadores de las unidades judiciales, es decir con quienes eran los responsables de realizar el ingreso, trámite, despacho de los procesos judiciales.
- Por otra parte, expresan que, si bien es cierto, el Consejo de la Judicatura no proveyó a la empresa INDRA de la infraestructura PKI y plataforma de firma digital, ni se implementó la pasarela bancaria, ni se instaló la Plataforma SMS operador de telefonía, también es cierto que el sistema de justicia 2.0., quedó preparado para utilizar estas plataformas cuando el Consejo de la Judicatura lo implemente. Esto ratifica lo mencionado que el Sistema 2.0 quedó preparado para utilizar estas herramientas. Por lo que la empresa INDRA cumplió a cabalidad en el desarrollo del Sistema de Información Judicial.
- Finalmente, mencionan que el artículo 52 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece que en la instancia administrativa o judicial, debe probarse por quien afirma la culpa en la emisión o perfeccionamiento del acto o hecho administrativo, que los mismos fueron producto de acciones que denoten impericia, imprudencia, imprevisión, improvisación, impreparación o negligencia.
- Con la finalidad de probar lo aseverado, remiten los siguientes documentos: capturas de pantalla que aseguran demostrar que el Sistema Judicial 2.0., incorpora la funcionalidad descrita, así como actas de reunión, plan de pruebas del sistema de información judicial, manual de usuario, programa de reestructuración de la Función



Judicial, eje de modelo de gestión, actas de entrega recepción parcial y definitiva, acta de cumplimiento de prestación de servicio, oficios y memorandos.

Ante los argumentos presentados por los administrados es necesario señalar:

- Respecto a la falta de motivación aducida, se indica que en esta etapa de análisis y resolución se considera aplicable la disposición contenida en el artículo 280 del Código de Procedimiento Civil, codificado, en tanto y cuanto a la obligación del Organismo de Control de suplir las omisiones en que se haya incurrido sobre puntos en derecho, a fin de dar claridad y precisión a la responsabilidad civil predeterminada; además, el artículo 76, numeral 7, letra l) de la Constitución de la República del Ecuador, enunciado en su oficio de contestación señala: *"las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas... Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentran debidamente motivados se considerarán nulos"*; de lo que se infiere que son las **resoluciones** las que deben cumplir con el precepto constitucional invocado; por lo que es erróneo alegar la falta de motivación de la predeterminación, ya que ésta constituye una observación derivada de los hechos relatados en el informe de examen especial, por lo que no produce efectos de cosa juzgada, sino que por el contrario una vez notificada, le concede al administrado el tiempo necesario a fin de que presente las pruebas pertinentes con el fin de justificar los hechos imputados; luego del cual se emite la resolución respectiva la misma que si produce los efectos jurídicos aplicables al caso; en la presente instancia administrativa, no se ha demostrado documentadamente que la empresa INDRA SISTEMAS S.A., cumplió con el objeto del contrato de implementación del Sistema de Información Judicial (Justicia 2.0) acordado con el Consejo de la Judicatura.
- Referente al debido proceso supuestamente inobservado, cabe indicar que revisado el informe del examen especial, se evidencia que la Contraloría General del Estado actuó dentro del límite del ordenamiento constitucional y legal de sus competencias plenamente definidas, con sujeción a los principios que rigen la administración pública; en estricto apego al principio de legalidad, conforme al cual todo ejercicio del poder público debe estar sometido a la voluntad de la ley y de su jurisdicción y no a la voluntad de las personas, principio fundamental que garantiza la seguridad jurídica; observando las garantías básicas para asegurar el derecho al debido proceso, como el derecho que tienen los ciudadanos a conocer las razones tanto fácticas como jurídicas en que se apoyan sus decisiones administrativas, derecho consagrado el artículo 76, numeral 7, letra l) de la Constitución de la República del Ecuador.
- En lo concerniente a que no se describen de forma detallada los hechos que originaron la responsabilidad civil, esta afirmación carece de veracidad por cuanto del informe del examen especial practicado a los ingresos, gastos y a los procesos precontractual y ejecución de contratos para la adquisición de bienes y servicios, su recepción uso y consumo en el Consejo de la Judicatura de Transición, por el período comprendido entre el uno de junio del dos mil doce y el treinta de junio del dos mil trece, se desprenden hechos que conllevaron a la predeterminación de responsabilidad civil, la misma que se genera en base de los resultados de la auditoría gubernamental practicada, contenidos en los informes que fueron elaborados en cumplimiento a los preceptos legales y normas de auditoría, sustentándose en los fundamentos de hecho y de derecho pertinentes, evidenciándose que la predeterminación a más de ser suficiente, competente y pertinente, reunió los requisitos formales para fundamentar la defensa en juicio. Precisamente, el artículo 52 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado dispone que la responsabilidad civil culposa nace de una acción u omisión culposa aunque no intencional de un servidor público o de un tercero autor o beneficiario de un acto



CONTRALORIA
GENERAL
DEL ESTADO
DIRECCION DE
RESPONSABILIDAD

administrativo emitido, sin tomar aquellas cautelas, precauteladas o precauciones necesarias para evitar resultados perjudiciales directos o indirectos a los bienes y recursos públicos; acciones y omisiones comprobadas en el transcurso del examen especial en el que se examinó y verificó las gestiones realizadas respecto al contrato de implementación del sistema JUSTICIA 2.0.

- Referente a que existieron actas de entrega provisional y definitiva; justamente éste es uno de los puntos observados por el Organismo de Control, por cuanto, los artículos 123 y 124 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública prevén que "en las actas de recepción parciales se hará constar como antecedente los datos relacionados con la recepción precedente; la última recepción provisional incluirá la información sumaria de todas las anteriores; y, la suscripción del Acta definitiva se llevará a cabo con la firma del contratista y los integrantes de la Comisión designada por la máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado conformada por el administrador del contrato y un técnico que no haya intervenido en el proceso de ejecución del contrato. Las actas contendrán los antecedentes, condiciones generales de ejecución, condiciones operativas, liquidación económica, liquidación de plazos, constancia de la recepción, cumplimiento de las obligaciones contractuales, reajustes de precios pagados o pendientes de pago y cualquier otra circunstancia que se estime necesaria"; "... El acta de recepción definitiva será suscrita por las partes, en el plazo previsto en el contrato, siempre que no existan observaciones pendientes en relación con los trabajos de consultoría y el informe final definitivo del estudio o proyecto"; (lo subrayado me pertenece), disposiciones legales que en el presente caso no se cumplieron.
- En cuanto al motivo de observación por el cual se predeterminó responsabilidad civil solidaria, se observa que, la Cláusula Cuarta.- Objeto del Contrato 4.01- establece: "La CONTRATISTA se obliga para con el Consejo de la Judicatura de Transición a la IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE INFORMACIÓN JUDICIAL PARA EL CONSEJO DE LA JUDICATURA.-4.02.- El objeto del contrato se ejecutará de conformidad a las condiciones y especificaciones técnicas establecidas en los Pliegos de la presente contratación, en la oferta presentada por INDRA SISTEMAS S.A. y adjudicada por el Consejo de la Judicatura de Transición; y, en el Documento de Diseño del Proyecto (DDP), que será suscrito por las partes".- Clausula Décima Cuarta.- "14.01.- La CONTRATISTA se obliga para con el Consejo de la Judicatura de Transición a la IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE INFORMACIÓN JUDICIAL PARA EL CONSEJO DE LA JUDICATURA según las características y especificaciones técnicas constantes en los pliegos de emergencia No. EM-CJT-DG-AC-31 -2011, la oferta presentada por INDRA SISTEMAS S.A. y el DDP".

Análisis a los productos entregables según los pliegos que son parte del contrato:

1. **No se contó con la definición del modelo de procesos que debió aplicarse en el análisis, diseño y construcción del sistema Justicia 2.0, así como con la participación de las áreas usuarias.**

El 20 de febrero de 2014, se solicitó a la empresa INDRA Sistemas S.A., proporcione el modelo de gestión aprobado y entregado por el Consejo de la Judicatura, para que se aplique en la implementación del sistema Justicia 2.0., el Director de Proyecto de Indra, en atención a este requerimiento, con oficio Indra-004-2014 de 20 de marzo de 2014, manifestó lo siguiente:

"... INDRA afirma que el Modelo de Gestión nunca fue entregado de forma oficial por la entidad. Sin embargo la entidad publicó el Estatuto de Primera instancia para todas las



DIRECCION DE RESPONSABILIDAD

materias, por lo que INDRA tomó esta referencia para su implementación.- Sin embargo el Estatuto publicado llegaba únicamente a nivel de descripción de los cargos de las Unidades Judiciales. Nunca se entregó a INDRA un Manual de Procedimientos ni flujos de trabajo que deben conformar un Modelo de Gestión.- Así mismo podemos afirmar que nunca fueron publicados en el transcurso de la ejecución del contrato los Modelos de las otras dos instancias superiores.- En consecuencia, ante la publicación del Modelo de Gestión de Primera Instancia y la no publicación de los Modelos de las instancias superiores, INDRA parametrizó el Sistema Justicia 2.0 para que pudiera funcionar indistintamente con el nuevo Modelo de Gestión para la Primera Instancia en todas las materia y para las instancias superiores de acuerdo al modelo de gestión vigente a la fecha”.

De acuerdo a la información proporcionada por el Director de Proyecto de Indra, la aprobación de los requisitos técnicos de los diferentes módulos a desarrollar en el proyecto, se efectuó mediante reuniones de trabajo realizadas en Madrid - España desde el 30 enero al 8 de febrero de 2012, con la participación de la Directora Nacional de Planificación y tres técnicos informáticos; sin la intervención de las áreas usuarias y sin el respaldo de la documentación que evidencie que la empresa realizó el relevamiento y validación de la información con la participación de los técnicos de ventanillas, secretarios, jueces, coordinadores de las unidades judiciales, es decir con quienes eran los responsables de realizar el ingreso, trámite y despacho de los procesos judiciales.

Es decir que al no disponer de este producto, antes y durante la ejecución del contrato del Sistema Justicia 2.0, no se incorporó a las estructuras las bases de datos del sistema de catálogos jurídicos a utilizarse en la tramitación de las causas judiciales.

Para el desarrollo del sistema Justicia 2.0, en el Documento de Diseño del Proyecto (DDP), 5.5 **“Responsabilidades generales de Indra y del CJ”**, se estableció lo siguiente: “Es responsabilidad de CJ e Indra asegurar la dedicación necesaria de los usuarios claves, así como de las personas involucradas en el Proyecto en las fechas comprometidas.- Cualquier carencia, retraso significativo en su disponibilidad y/o dedicación, y en general cualquier incumplimiento de los compromisos de CJ y (sic) Indra será tratado entre los máximos responsables de Proyecto.- Es necesario que se involucre por parte de CJ una persona responsable en el Proyecto por cada una de las áreas funcionales que serán usuarias del Nuevo Sistema.- El personal asignado a los Comités de Proyecto deberá participar activamente en las reuniones solicitadas para diversos objetivos, ya sea definición de requerimientos, seguimiento, etc...”

- De lo descrito se evidencia que no se cumplió con lo establecido en el Capítulo 10.- Obligaciones del Consejo de la Judicatura y numeral 5.5 **“Responsabilidades generales de Indra y del CJ”**, por lo que durante la construcción y validación de los módulos de gestión procesal y grabación de audiencias, del sistema Justicia 2.0, no se contó con la participación de las áreas usuarias.

2. No se implementaron varios servicios para el funcionamiento de los módulos de gestión procesal y grabación de audiencias, del sistema Justicia 2.0

De acuerdo a lo establecido en el formulario 6 **“Especificaciones Técnicas Funcionales de Productos Base Aportados”**, de los pliegos; formularios 5 y 6 de la oferta del proveedor, así como en el Documento de Diseño del Proyecto (DDP), se estableció la necesidad de incorporar al funcionamiento de los módulos de gestión procesal y grabación de audiencias, los servicios que se detallan a continuación, con la consideración de que el Consejo de la Judicatura, sería el responsable de proveer la



infraestructura completa y plataforma que se deseaba, limitándose INDRA a utilizar los servicios o interfaces de programación (API) que éstos ofrecían, implementando los consumidores de servicios y recubrimiento de API, que crea conveniente una vez que conozca las especificaciones técnicas de dichos componentes.

El Director Nacional de Tecnología de Información y Comunicaciones, indicó además, que la entidad no cuenta con el sistema SMS y no dio respuesta al requerimiento sobre el funcionamiento de la pasarela de pago bancaria, con lo que se ratifica que durante la ejecución del contrato y hasta la suscripción del acta de entrega recepción definitiva, no se puso en funcionamiento los servicios descritos.

En igual forma, el Director de proyecto INDRA, expuso que el sistema Justicia 2.0 soporta los servicios de firma digital, plataforma SMS, pasarela de pago bancaria así como la predisposición de apoyar a la entidad en su integración una vez que el Consejo de la Judicatura efectúe la contratación de estos servicios.

- De lo manifestado se ratifica la observación de auditoría, referente a que, hasta la suscripción del acta de entrega recepción definitiva, estos servicios no fueron incorporados y puestos en marcha en el sistema Justicia 2.0.

3. Las herramientas Workflow y BPM no se aplicaron de acuerdo a lo ofertado por INDRA.

No se utilizaron todas las potencialidades de las herramientas Workflow y BPM, pues se modeló cada uno de los procesos de manera independiente, lo que no permitió que se encuentren definidas todas las etapas y actividades que se debe seguir para la ejecución de los procesos por materia, esto es, identificar las entradas del proceso, los responsables de la realización de las actividades, dónde se debe efectuar cada una de ellas, qué datos se requieren; los hitos de cumplimiento mediante el establecimiento de cálculos automáticos de plazos o términos establecidos para una diligencia, ya sea a través de la normativa jurídica o definiciones efectuadas por el Consejo de la Judicatura, todo esto, con la finalidad de que el sistema emita de manera automática alertas tempranas, que permitan aplicar medidas correctivas en forma oportuna; y, finalmente las formas de presentación de la información ya sea a través de reportes correos electrónicos o publicaciones en el portal web.

- Por lo expuesto, las herramientas Wokflow y BPM, no se aplicaron en el módulo de gestión procesal, de acuerdo a las especificaciones requeridas en los pliegos y ofertadas por el contratista, pues no presentaron la definición, diseño, optimización, control, monitoreo e interrelaciones de las etapas que conforman las materias de los procesos judiciales, sin que el administrador del contrato, durante la ejecución del proyecto haya comunicado oportunamente las deficiencias presentadas, con la finalidad de que la máxima autoridad y la empresa INDRA S.A., realicen las acciones encaminadas a resolver estos incumplimientos, ocasionando que el SIJ no presente de manera integral las actividades procesales con la identificación de cuándo y cómo deben ser ejecutadas dentro del proceso así como en el Motor de tramitación para reconocerlas y ejecutarlas.

4. Deficiencias en el funcionamiento del módulo de Gestión Procesal

Del funcionamiento de las interfaces implementadas para el para el ingreso y sorteo de causas, se determinaron observaciones, las mismas que de acuerdo al Catálogo de Requisitos CJ-MGP-F1-CR del Módulo Gestión Procesal, debieron ser cumplidas en el módulo de gestión procesal:



DIRECCIÓN DE
RESPONSABILIDAD

6-
seis

Digitalización: se ha definido un check box, para indicar que a la causa se adjunta documentación a ser digitalizada, al marcar esta opción y grabar el registro, el sistema no valida lo siguiente: si efectivamente se efectuó la digitalización de los documentos y si el número de páginas digitalizadas correspondió al valor ingresado.

Publicación en el Portal web del justicia 2.0: no se está publicando electrónicamente a través del portal web Justicia 2.0, el boletín de sorteos de acuerdo a lo establecido en el artículo 13 del Reglamento Sustitutivo al Reglamento de Sorteos.

Optimización del proceso: aún se mantiene el traslado del expediente completo por el TDI (técnico de ingreso de la unidad judicial) o por el coordinador, con el informe de presentación impreso y documentos presentados en la diligencia, para conocimiento del secretario y juez, en lugar de formalizar la utilización de información digitalizada que permita salvaguardar la documentación física, evitando su manipulación y disminuyendo el tiempo en el que el secretario y juez tramiten el proceso.

Carga masiva de información: No permitió efectuar cargas masivas de información, para los casos en que exista más de un interviniente o demandado, el aplicativo no permitió que se efectúe el ingreso en bloque de la información utilizando dispositivos externos.

Validación de información: Cuando en el ingreso de información, se prefiere validar el número de cédula desde el Justicia 2.0, se despliega la información de todos los registros que contienen el mismo número de cédula, en lugar de tomar solamente uno de los datos, con el correspondiente consumo de tiempo utilizado para el acceso a la base de datos y la presentación de la información.

Juzgados de turno: Para los casos en que los juzgados se encuentren de turno (fines de semana o feriados), no se han restringido la recepción de las causas, para los tipos de materias que les corresponde conocer. No se refleja en el aplicativo, el procedimiento para la asignación del juez, secretario y ayudante judicial que laborarán los fines de semana o feriados.

Deprecatorios: Cuando se trata de deprecatorios, el selector de códigos y las actividades, éstas no se mantienen asociadas con el tipo de procedimiento a efectuarse de acuerdo a lo que establece la Ley.

Criterios de identificación de información que no contempla el sistema: el aplicativo no permite identificar el tipo de documento: formulario, oficio o escrito, que se presenta o genera como parte de un trámite judicial, y que podría dar lugar al cumplimiento de otra diligencia, de acuerdo a sus características.

Falta de definición y estandarización de reportes: los documentos o reportes no tienen títulos que permitan su identificación, no se ha definido su estructura y el número de copias a generarse por cada tipo de documento, como ejemplo se cita a la emisión de providencias, para las que no se ha definido ni estructurado su formato y contenido, se observó además, que en lugar de utilizar recuadros para el ingreso de la información y luego efectuar la composición del documento, se está utilizando marcas para el ingreso de la información en el documento editable, lo que impide que se pueda armar una base de datos de conocimiento de los criterios registrados para la conformación de estos documentos.

Interacción con otras entidades: en la fase de aclaraciones y respuestas del proceso de contratación, a la pregunta 9 formulada por uno de los proveedores sobre la



CONTRALORIA
GENERAL
DEL ESTADO
DIRECCIÓN DE
RESPONSABILIDAD

interacción que existiría con la Fiscalía, Policía, Bancos y otras instituciones, la entidad respondió, que esta interacción debía efectuarse con cualquier institución, por medio del Web Service, observándose que esta funcionalidad no está en funcionamiento, para ninguna de las entidades descritas.

Pruebas: en el numeral "8.1 Pruebas", de los pliegos, se estableció que el Consejo de la Judicatura requería como mínimo que el contratista debía definir el plan de pruebas como parte del plan de trabajo y que guíe la realización de las pruebas de desempeño, para medir tiempos de respuesta, "throughput" (tasa de atención de peticiones), capacidad (máximo trabajo útil por unidad de tiempo); pruebas funcionales para probar que el sistema, cumple con las funciones específicas y requisitos solicitados; prueba de estabilidad para determinar qué tan rápido el sistema realiza una tarea bajo ciertas condiciones pre-planificadas de trabajo; y, prueba para los ambientes de entrenamiento y desarrollo, todo esto, con la finalidad de validar y verificar diferentes aspectos de la calidad de software, como por ejemplo, escalabilidad, fiabilidad y el buen uso de los recursos, determinándose que el proveedor, no cumplió con la realización de las pruebas requeridas en el numeral 8.1, para los módulos que conformaron el sistema justicia 2.0, que fueron objeto del análisis de auditoría.

Registro de ingresos y salidas de dinero: El sistema no presenta un módulo que permita registrar los ingresos y salidas de dinero en las cuentas del Juzgado, tanto Bancarias como de Caja Interna, así como realizar los reportes necesarios para el seguimiento y control de los mismos.

- Por lo expuesto en párrafos anteriores, el equipo auditor, verificó el detalle de 133 incidencias abiertas, es decir que no fueron resueltas; 87 incidencias debían haber sido resueltas por INDRA Sistemas S.A., mientras que para solucionar las 46 debió existir coordinación entre la entidad y el proveedor, por lo que el módulo de gestión procesal fue recibido sin haber realizado todas las pruebas que aseguren su funcionamiento y operación, con la finalidad de que se cumpla con todos los requerimientos definidos en los pliegos, oferta y DDT.

5. No se cumplió con las condiciones de licenciamiento contratadas

De acuerdo a lo establecido en los pliegos, las condiciones del licenciamiento del software adquirido a la empresa INDRA Sistemas S.A., consistió en la provisión de los programas fuente del sistema bajo la modalidad venta de código fuente, del sistema bajo la modalidad venta código fuente, como se indica a continuación:

"Requerimientos de Licenciamiento.- *"El oferente deberá incluir en su oferta la provisión de los programas fuentes del sistema bajo la modalidad denominada "Venta del Código Fuente" y deberá ser cotizada en su oferta económica. Por lo tanto a la implementación del sistema, el oferente se comprometerá a efectuar la entrega del código fuente de la aplicación ofertada excepto de aquellos módulos que haya integrado soluciones de terceros, garantizando su libre acceso a través de la instalación de los mismos en el ambiente de desarrollo establecido, donde además se deberá incorporar las modificaciones desarrolladas..."*

"... Entrega de Códigos Fuente.- *"Por lo tanto, para los efectos del presente proyecto, los códigos fuente del Software Específico, excepto de aquellos módulos que hayan integrado soluciones de terceros, serán cedidos en forma exclusiva para uso del Consejo de la Judicatura del Ecuador, con el fin de poder hacer cualquier adecuación y modificación en el momento que se requiera, pasado el tiempo estimado de la garantía..."*



Condiciones y limitaciones al uso del código fuente en la Licencia de Uso del Software Estándar.

En el expediente del proceso de la contratación, constó el documento denominado "Condiciones de la Licencia de Uso del Software Estándar Seinsir JEE©", que fue suscrito el 29 de agosto del 2012, por una parte por el Consejo de la Judicatura de Transición en calidad de Licenciatario y por la empresa INDRA SISTEMAS S.A., como licenciante.

- En el indicado contrato, no constan nombres ni cargos de las personas que suscribieron dicho instrumento, observándose únicamente dos rúbricas ilegibles, una por INDRA y otra por el Consejo de la Judicatura, por lo que se desconoce quiénes fueron las personas que suscribieron dicho contrato, ocasionando que la entidad no pueda hacer uso de la versión fuente del software, lesionando los intereses del Consejo de la Judicatura.

El incumplimiento de la implementación de los módulos que conformaron el sistema Justicia 2.0, se evidenció por cuanto no se contó con la participación de los usuarios funcionales, no se diseñó ni se definió los modelos de procesos y flujos para todas las materias y etapas judiciales por lo que el catálogo de requisitos fue incompleto, siendo este documento aprobado por servidores que no eran parte de las áreas funcionales de la entidad, lo que ocasionó que el diseño y construcción del sistema justicia 2.0 fue elaborado de manera general, además no se adquirió e implementó la infraestructura PKI y plataforma digital, la pasarela de pago bancaria y la plataforma SMS operador de telefonía que debieron ser incorporadas al sistema Justicia 2.0, así como tampoco fueron utilizadas las herramientas de Workflow y BPM de acuerdo al requerimiento establecido en los pliegos y oferta, pues no se logró definir, diseñar, optimizar, controlar y monitorear las diferentes etapas de las materias que conforman los procesos judiciales de manera integrada.

- Finalmente, de la documentación remitida y que consta de fojas 47 a 53, 98 a 104, 172 a 449 y 518 a 660, es preciso indicar que la misma consta en copias simples, por lo tanto, no reúne los requisitos legales del artículo 27 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades, acápite primero, que prevé "cuando hayan hechos que justificar se aceptará para descargo la prueba instrumental, pudiendo consistir ésta en documentos auténticos o copias debidamente certificadas, de los mismos". La prueba deberá ser actuada de conformidad con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil Codificado, artículos 121, 165 y 169 que en sus partes pertinentes establecen: "se considerarán como copias las reproducciones del original, debidamente certificadas que se hicieren por cualquier sistema." "Hacen fe y constituyen prueba todos los instrumentos públicos, o sea todos los instrumentos autorizados en debida forma por las personas encargadas de los asuntos correspondientes a su cargo o empleo..."; "son partes esenciales del instrumento: 1. Los nombres de los otorgantes... 4.- El lugar y la fecha de otorgamiento; y, 5. La suscripción de los que intervienen en él". Por otra parte, el indicado artículo 27 inciso tercero establece que, "las pruebas que consistan en declaraciones testimoniales, confesión judicial, inspección ocular, informes periciales, careos, evaluación de citas reconocimientos de documentos u otras similares, se aceptarán actuadas ante la justicia ordinaria previa notificación judicial a la Contraloría General. Cuando lo estime del caso, la Contraloría practicará las verificaciones pertinentes"; requisito que en el presente caso no se llevó a efecto.

- IV. Que analizados tanto el informe del examen especial, la síntesis y el oficio resumen de responsabilidades, registrados en el archivo con el número DAAC-0115-2014, así como los argumentos y pruebas remitidas, se concluye:



DIRECCION DE
RESPONSABILIDAD

La responsabilidad civil solidaria por el valor de **23 760 000 USD**, predeterminado mediante glosas N^{os} 107 a 109 de 30 de diciembre de 2014, en contra de la empresa **Indra Sistemas S.A.**, contratista; y, los señores **Fernando Patricio Carpio Idrovo** y **Luis Federman Estrada Osejos**, Gerente del Eje de Infraestructura Tecnológica-Administrador del Contrato y Técnico Designado para la suscripción de acta entrega recepción definitiva, procede ser confirmada por las siguientes consideraciones:

a) La empresa **INDRA SISTEMAS S.A.**, contratista, con el Consejo de la Judicatura para la implementación de un Sistema de Información Judicial para el Consejo de la Judicatura; al no cumplir con el objeto del contrato inobservó la Cláusula Cuarta.- Objeto del Contrato.- en la que establece "La CONTRATISTA se obliga para con el Consejo de la Judicatura de Transición a la IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE INFORMACIÓN JUDICIAL PARA EL CONSEJO DE LA JUDICATURA.-4.02.- El objeto del contrato se ejecutará de conformidad a las condiciones y especificaciones técnicas establecidas en los Pliegos de la presente contratación, en la oferta presentada por INDRA SISTEMAS S.A. y adjudicada por el Consejo de la Judicatura de Transición; y, en el Documento de Diseño del Proyecto (DDP), que será suscrito por las partes".- Clausula Décima Cuarta.- 14.01.- La CONTRATISTA se obliga para con el Consejo de la Judicatura de Transición a la IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE INFORMACIÓN JUDICIAL PARA EL CONSEJO DE LA JUDICATURA según las características y especificaciones técnicas constantes en los pliegos de emergencia No. EM-CJT-DG-AC-31-2011, la oferta presentada por INDRA SISTEMAS S.A. y el DDP; razón por la cual no acató la disposición legal de los artículos 1454, 1561 y 1562 de la Codificación del Código civil que señala: **1454.-** "Contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con la otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa..."; **1561.-** "Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o causas legales"; **1562.-** "Los contratos deben ejecutarse de buena fe y por consiguiente obligan, no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que, por la ley o la costumbre, pertenecen a ella"; razón por la cual se halla comprendido en lo previsto en el artículo 52, inciso primero de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado que indica: "Alcance".- "La responsabilidad civil culposa nace de una acción u omisión culposa aunque no intencional de un servidor público o de un tercero, autor o beneficiario, de un acto administrativo emitido, sin tomar aquellas cautelas, precautelos o precauciones necesarias para evitar resultados perjudiciales directos e indirectos a los bienes y recursos públicos".

b) Los señores **Fernando Patricio Carpio Idrovo** y **Luis Federman Estrada Osejos**, Gerente del Eje de Infraestructura Tecnológica-Administrador del Contrato y Técnico Designado para la suscripción de acta entrega recepción definitiva, al suscribir el acta de entrega recepción definitiva manifestando que los productos contractuales han sido recibidos por la entidad a entera satisfacción, es decir, que la contratista ha cumplido con el objeto del contrato, sin verificar el cumplimiento de las cláusulas contractuales; inobservaron los artículos 80 y 99 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Art. 80.- Responsable de la Administración del Contrato que señala: "El supervisor y el fiscalizador del contrato son responsables de tomar todas las medidas necesarias para su adecuada ejecución, con estricto cumplimiento de sus cláusulas, programas, cronogramas, plazos y costos previstos"; Art. 99.- "... La máxima autoridad de la entidad, así como los funcionarios o servidores de la misma que hubieren intervenido en cualquiera de las etapas de los procedimientos precontractuales de preparación, selección, contratación así como en la ejecución misma de los contratos serán personal y pecuniariamente responsables por el cumplimiento de la disposiciones de esta Ley, sin perjuicio, de ser el caso, de la



DIRECCION DE
RESPONSABILIDAD

responsabilidad penal a la que hubiere lugar"; 121 y 123 del Reglamento General de la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública, referente al Administrador del contrato, que indica: **Art. 121.-** "En todo contrato, la entidad contratante designará de manera expresa un administrador del mismo, quien velará por el cabal y oportuno cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones derivadas del contrato. Adoptarán las acciones que sean necesarias para evitar retrasos injustificados e impondrá las multas y sanciones a que hubiere lugar..."; **Art. 123.-** Recepción definitiva.- "El acta de recepción definitiva será suscrita por las partes, en el plazo previsto en el contrato, siempre que no existan observaciones pendientes en relación con los trabajos de consultoría y el informe final definitivo del estudio o proyecto"; 22 letras a) y g) de la Ley Orgánica del Servicio Público, respecto a los deberes de los servidores públicos; 100 N° 1) del Código Orgánico de la Función Judicial, referente a los deberes de los servidores que indica: "Cumplir, hacer cumplir y aplicar, dentro del ámbito de sus funciones, la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos, las leyes y reglamentos generales; el Estatuto Orgánico Administrativo de la Función Judicial, los reglamentos, manuales, instructivos y resoluciones del Pleno del Consejo de la Judicatura y de sus superiores jerárquicos"; e, incumplieron el artículo 54 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, referente a la Responsabilidad en los procesos de estudio, contratación y ejecución que establece: "... y aquellos a quienes correspondan las funciones de supervisión, control calificación o dirección en la ejecución de los contratos, serán responsables de tomar todas las medidas necesarias para que sean ejecutadas con estricto cumplimiento de las estipulaciones contractuales, los programas, costos y plazos previstos"; las Norma de Control Interno 408 "Administración de proyectos" y 408-03 "Diagnóstico e idea de un proyecto"; hallándose comprendido adicionalmente en lo determinado en el artículo 52 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, referente a que: "... La responsabilidad civil culposa nace de una acción u omisión culposa aunque no intencional de un servidor público o de un tercero, autor o beneficiario, de un acto administrativo emitido, sin tomar aquellas cautelas, precautelas o precauciones necesarias para evitar resultados perjudiciales directos o indirectos a los bienes y recursos públicos...".

Por lo manifestado, en ejercicio de las facultades que le confiere la ley,

RESUELVE:

- I. **CONFIRMAR** la responsabilidad civil predeterminada mediante glosas N°s 107 a 109 de 30 de diciembre de 2014 por el valor de **23 760 000 USD**, en contra de la empresa **INDRA SISTEMAS S.A.**, contratista; y, de los señores **Fernando Patricio Carpio Idrovo** y **Luis Federman Estrada Osejos**, Gerente del Eje de Infraestructura Tecnológica-Administrador del Contrato y Técnico del Consejo de la Judicatura.

- II. De conformidad con lo previsto en el artículo 57 número 1 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado **REMITIR** copia certificada de la presente resolución al señor Director de Patrocinio Recaudación y Coactivas de la Contraloría General del Estado, a fin de que una vez que se encuentre ejecutoriada, disponga la emisión y recaudación de los siguientes títulos de crédito; cuyos intereses se calcularán de conformidad con el artículo 84 N° 1 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado:
 1. Un título de crédito solidario por **6 367 859,59 USD** en contra de la empresa **INDRA SISTEMAS S.A.**; y, los señores **Fernando Patricio Carpio Idrovo** y **Luis Federman Estrada Osejos**. Fecha de intereses: 8 de junio de 2012. (Fojas 1888 Inf).



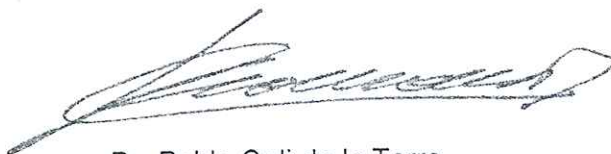
DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD

2. Un título de crédito solidario por **2 655 040,41 USD** en contra de la empresa **INDRA SISTEMAS S.A.**; y, los señores **Fernando Patricio Carpio Idrovo** y **Luis Federman Estrada Osejos**. Fecha de intereses: 1 de noviembre de 2012.
3. Un título de crédito solidario por **112 600 USD** en contra de la empresa **INDRA SISTEMAS S.A.**; y, los señores **Fernando Patricio Carpio Idrovo** y **Luis Federman Estrada Osejos**. Fecha de intereses: 21 de septiembre de 2012.
4. Un título de crédito solidario por **2 793 756 USD** en contra de la empresa **INDRA SISTEMAS S.A.**; y, los señores **Fernando Patricio Carpio Idrovo** y **Luis Federman Estrada Osejos**. Fecha de intereses: 16 de octubre de 2012.
5. Un título de crédito solidario por **11 830 744 USD** en contra de la empresa **INDRA SISTEMAS S.A.**; y, los señores **Fernando Patricio Carpio Idrovo** y **Luis Federman Estrada Osejos**. Fecha de intereses. 28 de junio de 2013.

El servidor recaudador, comunicará sobre la emisión detallada de los títulos de crédito en referencia, a la Dirección de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado, según lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 57, de la norma señalada.

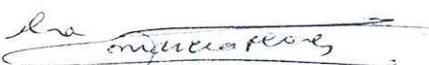
Notifíquese,

Por el Contralor General del Estado,



Dr. Pablo Celi de la Torre
Subcontralor General del Estado

CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO.- ES FIEL COPIA, LO CERTIFICO



SECRETARIA DE RESPONSABILIDADES (S)

