



## CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

### AUDITORÍA DE PROYECTOS Y AMBIENTAL DP MANABÍ

**DR5-DPM-APyA-0012-2014**

**GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE LA PARROQUIA RURAL  
GUALE**

#### INFORME GENERAL

**Al proceso precontractual, contractual, ejecución y aspectos ambientales de la construcción y fiscalización de los proyectos: construcción de cubierta y canchas de uso múltiple, parque infantil de la ciudad, consultoría de programas de capacitación; y, varias obras.**

**TIPO DE EXAMEN :** EEI      **PERIODO DESDE :** 2012/01/02      **HASTA :** 2014/01/31

Orden de Trabajo : 0006-DR5-DPM-APyA-2014

Fecha O/T : 26/02/2014

### Siglas y abreviaturas utilizadas

<b>Siglas y/o abreviaturas</b>	<b>Significado</b>
APyA	Auditoría de Proyectos y Ambiental
Cm	Centímetros
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
COTO	Proceso de cotización
DR5	Dirección Regional 5
GADP	Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial
INCOP	Instituto Nacional de Contratación Pública
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LOSNCP	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
M	Metros
M2	Metro cuadrados
NCI	Norma de Control Interno
PAC	Plan Anual de Contratación
PDOT's	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SERCOP	Servicio Nacional de Contratación Pública
USD	Dólares de los Estados Unidos de Norteamérica

## ÍNDICE

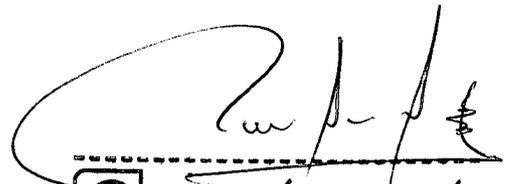
### CAPÍTULO I INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen	2
Objetivos del examen	2
Alcance del examen	2
Base legal	3
Estructura orgánica	3
Objetivos de la entidad	4
Montos de recursos examinados	5
Información de los proyectos	6
Descripción de los proyectos	6
Procesos de contratación de los proyectos	7
Movimiento económico de los contratos examinados	8
Avance de obra y plazos	8
Servidores relacionados	8

### CAPÍTULO II RESULTADOS DEL EXAMEN

Seguimiento de recomendaciones	9
Se contrata de remodelación de la edificación de la Junta Parroquial, sin que a la fecha de recepción definitiva de la obra, se cuente con la legalización de los terrenos	9
No se contempló período de convalidación de errores de forma en procesos de contratación conforme el Reglamento del Sistema Nacional de Contratación Pública.	11
Términos de referencia para consultorías de capacitación incompletos	13
Falta de cronograma en Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia, no permite verificar oportunidad de proyectos en Planes operativos 2012 y 2013.	15
La entidad no tramitó los permisos ambientales previos al inicio de las obras	19
Falta de mantenimiento de las obras	21



  
 **MST. JOSÉ LUIS GARCÍA**  
**DIRECTOR REGIONAL 5 ENCARGADO**

Ref: Informe aprobado el **22 MAY 2014**

Portoviejo,

Señorita  
Presidenta  
Gobierno Autónomo Descentralizado de la Parroquia Rural Guale  
Guale, Paján

De mi consideración:

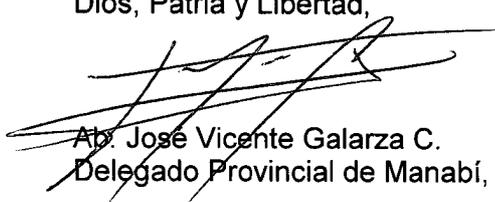
La Contraloría General del Estado, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, efectuó el examen especial de ingeniería al proceso precontractual, contractual, ejecución y aspectos ambientales de la construcción y fiscalización de los proyectos: construcción de cubierta y canchas de uso múltiple, parque infantil de la ciudad, consultoría de programas de capacitación; y varias obras, del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Parroquia Rural Guale, por el período comprendido entre el 2 de enero de 2012 y el 31 de enero de 2014.

Nuestra acción de control se efectuó 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.

Atentamente,  
Dios, Patria y Libertad,

  
Ab. José Vicente Galarza C.  
Delegado Provincial de Manabí, encargado

## CAPÍTULO I

### INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

#### **Motivo del examen**

El examen especial de ingeniería al Gobierno Autónomo Descentralizado de la parroquia Rural Guale, del cantón Paján, se realizó en cumplimiento del plan operativo de control de 2014, de la Unidad de Auditoría de Proyectos y Ambiental de la Delegación Provincial Manabí, de la Dirección Regional 5 de la Contraloría General del Estado y de conformidad a la orden de trabajo 0006-DR5-DPM-APyA-2014 de 26 de febrero de 2014.

#### **Objetivos del examen**

- Evaluación del grado de cumplimiento de la normativa aplicada en los procesos precontractuales de los proyectos de construcción y de fiscalización.
- Verificación de los aspectos técnicos, legales y contractuales de los proyectos.
- Análisis del avance de las obras, el cumplimiento de plazos y la legalidad de sus ampliaciones y prórrogas relacionándolas con el cronograma de actividades.
- Verificación de si los valores y las cantidades de obras planilladas y canceladas corresponden a los realmente ejecutados.
- Evaluación del cumplimiento de las especificaciones técnicas y analizar por muestreo la calidad de las obras.
- Análisis de la gestión de la administración de los contratos, supervisión y fiscalización en el desarrollo de las obras examinadas.

#### **Alcance del examen**

Análisis a los procesos precontractual, contractual, ejecución y aspectos ambientales de la construcción y fiscalización de los proyectos: construcción de cubierta y canchas de uso múltiple, parque infantil de la ciudad, consultoría de programas de capacitación, y varias obras, por el período comprendido entre el 2 de enero de 2012 y el 31 de enero de 2014, de los siguientes contratos:

*JA del-*

Nº	Objeto del contrato	Fecha del contrato	Valor del contrato (USD)
1	Construcción de cancha de uso múltiple del Sitio Santa Rosa	2012-07-25	18 973,30
2	Construcción de Parque Infantil de Guale	2012-09-25	84 646,24
3	Construcción de cancha de uso múltiple Sitio La Florida Parroquia Guale.	2012-11-06	19 138,58
4	Construcción de cancha de uso múltiple en el recinto El Peludo de la parroquia Guale.	2013-07-16	19 138,58
5	Construcción de Cubierta y Escenario en cancha de la parroquia Guale cantón Paján.	2013-10-28	46 949,24
6	Fiscalizaciones Parque Infantil de Guale, 2 canchas de uso múltiples en los Sitios Santa Rosa y La Florida.	2012-10-15	4 400,00
7	Fiscalización cancha de uso múltiple en el recinto El Peludo.	2013-07-21	765,54
8	Fiscalización de la Construcción de Cubierta y Escenario en cancha de Guale cantón Paján.	2013-10-28	1 860,74
9	Ejecución del Programa de capacitación, organización, y desarrollo Empresarial (Pequeños Emprendimientos, Microfinanzas y Ferias Inclusivas) dirigido a las Organizaciones de base, mujeres, adultos mayores, discapacitados, jóvenes y emprendedores de la parroquia Guale del Cantón Paján.	2012-06-11	13 000,00
10	Ejecución del Programa de capacitación, organización, y desarrollo Empresarial (Pequeños Emprendimientos, Microfinanzas y Ferias Inclusivas) dirigido a las Organizaciones de base, mujeres, adultos mayores, discapacitados, jóvenes y emprendedores de la parroquia Guale del Cantón Paján.	2013-03-13	13 000,00
			221 872,22

### Base legal

El 28 de Junio del 2012 la Junta Parroquial Rural Guale expidió la resolución que cambió la denominación de la Junta Parroquial Rural de Guale, a Gobierno Autónomo Descentralizado de la Parroquia Rural Guale, resolución aprobada en sesión ordinaria celebrada el día 27 de noviembre de 2011 de conformidad a lo que dispone el artículo 323 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.

### Estructura orgánica

La entidad cuenta con una normativa reglamentaria de funcionamiento del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Guale del cantón Paján, aprobada por la Junta Parroquial el 29 de junio de 2011; de acuerdo a dicha normativa los niveles del gobierno parroquial son los siguientes:

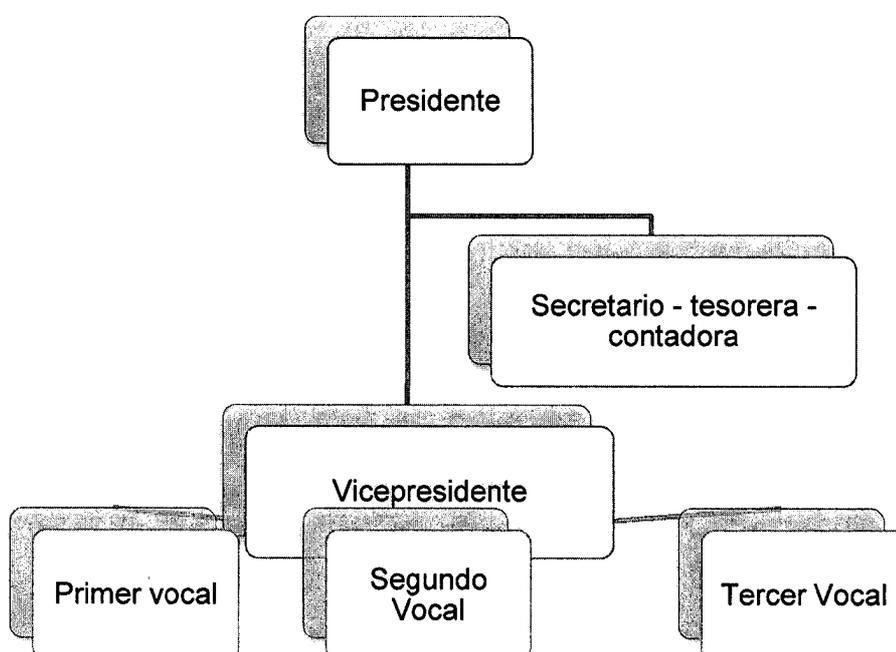
*A tres-*

**Nivel Legislativo:** Junta Parroquial

**Nivel Ejecutivo:** Presidente(a) del Gobierno Parroquial

**Nivel de Apoyo:** Secretaría General  
Comisiones permanentes, técnicas y especiales, y ocasionales;  
comprendidas por los vocales de la Junta.

La estructura actual se muestra en el siguiente diagrama:



### **Objetivos de la entidad**

El Gobierno Autónomo Descentralizado de la Parroquia Rural Guale de acuerdo con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2011-2020, cuenta actualmente con los siguientes objetivos:

General:

-Cumplir y gestionar lo establecido en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Parroquial, que se encuentra articulado con los PDOT's de los diferentes niveles de

*Ajustes -*

Gobierno en concordancia con lo que establece la Constitución de la República 2008 y las leyes vigentes y vinculada al Plan Nacional del Buen vivir 2009 – 2013.

Específicos:

- Realizar el PDOT's parroquial con participación ciudadana, a través de talleres y otros espacios de participación.
- Realizar la priorización de proyectos, de acuerdo a las líneas de acción del desarrollo provincial
- Elaborar el Plan Operativo Anual – 2012 de la Junta Parroquial en concordancia con la normativa legal.
- Propender conforme el artículo 27 de la Normativa Reglamentaria de funcionamiento de la entidad (aprobada el 29 de junio de 2011) a la construcción del poder ciudadano, a través de la promoción e integración del sistema de participación ciudadana.

Entre las competencias establecidas en el artículo 65 de la COOTAD y que atañen al examen especial, están:

- Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.
- Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.
- Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.
- Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.

#### **Monto de recursos examinados**

El monto de los recursos examinados asciende a 221 872,22 USD que corresponden a los 10 contratos examinados, tanto de obra como de consultorías.

Los contratos de obra como de consultorías de fiscalización y capacitación que forman parte de este examen, son financiados a través de los ingresos que recibe la entidad

*A fines*

directamente del Gobierno Central y en base a su incorporación en el Plan Anual de Contrataciones (PAC) del 2012 y 2013.

### **Información de los proyectos:**

#### **Descripción de los proyectos**

##### Construcción de canchas de uso múltiple

Existieron 3 proyectos de canchas de uso múltiple, cada uno de ellos, para los sitios: Santa Rosa, La Florida y El Peludo; estos proyectos contemplan la fundición de un contrapiso de hormigón simple de 7cm de espesor con malla de acero estructural en un área de entre 504m<sup>2</sup> y 720m<sup>2</sup>, y longitudes de bordillos entre 92m y 101,20m de bordillos, así como la señalización, pintura de tráfico y arcos con tablero; en cada uno de los proyectos; para la práctica deportiva.

##### Construcción de Parque Infantil de Guale

El proyecto contempla la intervención de un parque en un área de 720m<sup>2</sup>, misma que contempló 24m<sup>2</sup> de cerámica, piedra de enchape, glorieta con cubierta de teja, monumento, juegos infantiles y columpios, pileta, resbaladeras, 250m<sup>2</sup> de adoquinado, luminaria y transformador eléctrico.

##### Construcción de Cubierta y Escenario en cancha de la parroquia Guale cantón Paján.

El proyecto contempla una cubierta metálica en un área de 624m<sup>2</sup>, y la respectiva iluminación a través de 8 lámparas y acometida eléctrica principal; y en lo que corresponde al escenario, se considera una estructura de hormigón de vigas y columnas, 50m<sup>2</sup> de cerámica de piso, 4 puertas metálicas, tomacorrientes y 126m<sup>2</sup> de pintura para exterior; para el uso artístico, cultural y deportivo.

*A. J. A. -*

Ejecución del programa de capacitación, organización, y desarrollo empresarial (Pequeños Emprendimientos, Microfinanzas y Ferias Inclusivas) dirigido a las Organizaciones de base, mujeres, adultos mayores, discapacitados, jóvenes y emprendedores de la parroquia Guale del Cantón Paján. (2 contratos)

Este proyecto se ejecutó tanto en el 2012 como en el 2013 a través de dos contratos uno para cada período citado, y contempla la consultoría para elaborar un programa de capacitación y emprendimiento empresarial, concebido para que la Junta parroquial rural pueda emprender la capacitación y fomento empresarial de sus comunidades rurales, de manera coordinada y organizada.

En la contratación de todas estas obras, con excepción de esta última, en sus presupuestos referenciales incidió sustancialmente el costo de acarreo de los materiales pétreos, que lo obtuvo desde lugares distantes, ya que no existió a la fecha de corte del examen, permiso ambiental otorgado por el Ministerio del Ambiente para la explotación de minas cercanas a la parroquia; de igual manera ocurrió con los costos de transporte de la perfilería metálica.

Fiscalizaciones de los proyectos: Parque infantil de Guale, cancha de uso múltiple en el sitio Santa Rosa y cancha de uso múltiple en el sitio La Florida; construcción de cancha de uso múltiple en el recinto El Peludo; y construcción de cubierta y escenario en cancha de Guale.

Contemplaron la ejecución de tareas de fiscalización de las obras, el control de las cantidades ejecutadas y de especificaciones técnicas contractuales; y su producto se basó en la presentación de informes técnicos para el pago de planillas de obra de estos proyectos; y elaboración y suscripción de las actas de entrega recepción.

#### **Procesos de contratación de los proyectos**

Los contratos de consultoría para fiscalización y capacitación descritos en este informe, fueron adjudicados amparados en los procedimientos de contratación directa de consultoría a través del portal del Servicio Nacional de Contratación Pública SERCOP; y los 5 contratos de obra fueron llevados a cabo a través de procesos de menor cuantía de obras.

*A. Piñe*

## Movimiento económico de los contratos examinados

### Anticipos concedidos y pagos realizados

A continuación consta un resumen de anticipos y de pagos realizados por la entidad por concepto de obras y consultorías tanto de fiscalización como de capacitación, de los cuales como se pudo evidenciar en el anexo 3, estos valores con las deducciones correspondientes, fueron cancelados:

Descripción	Obras (USD)	Consultorías (USD)	Total (USD)
Total anticipos entregados	84 853,68	21 280,00	106 133,68
Total anticipos amortizados	84 853,68	21 280,00	106 133,68
Total planillado	185 989,67	34 226,28	220 215,95

Del resumen expuesto, se evidenció que se han amortizado todos los anticipos otorgados a los contratistas de los diferentes proyectos. En los contratos 3, 7 y 8 referenciados en la página 3 de este informe, no se contempló contractualmente la entrega de anticipo a los contratistas.

### Garantías

En los contratos de obra como de consultoría seleccionados, las garantías presentadas por los contratistas para avalar las contrataciones, se enmarcan a las señaladas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, aplicable a esas fechas, siendo éstas pólizas de seguros.

### Avance de obra y plazos

Los contratos que forman parte de esta acción de control de acuerdo a las planillas de avance de obra como de consultoría presentadas-canceladas, tienen un avance del 100% en relación a lo contratado.

### Servidores relacionados

Constan en anexo 1

*Hecho*

## CAPITULO II

### RESULTADOS DEL EXAMEN

#### Seguimiento de recomendaciones

No se efectuó el seguimiento de recomendaciones por cuanto no existe un examen especial de ingeniería anterior practicado por este organismo de control.

**Se contrata obra de remodelación de la edificación de la Junta Parroquial, sin que a la fecha de recepción definitiva de la obra, se cuente con la legalización de los terrenos.**

La entidad no cuenta con la escritura del terreno ubicado en las calles Narcisa de Jesús y Comandante Martillo donde se asienta la edificación del GAD parroquial de Guale, lo que se corroboró por cuanto la Presidenta a través de oficio 014-GPG-LZM-2014 de 14 de marzo de 2014, señaló:

*“Que se tiene conocimiento que el terreno donde se encuentra la Casa Comunal y la sede del Gobierno Parroquial Guale... fue donado por el Sr... en la década de los 65, aproximadamente... con la finalidad de que se construya el Edificio Comunal... -En cuanto a la legalización del terreno, se conoce que no existen escrituras por lo tanto este lote no es de propiedad de ninguna institución.”*

Sin embargo, a pesar de no legalizar aún los terrenos, se realizó la contratación de obras civiles en el edificio donde funciona la Junta Parroquial, a través de un contrato suscrito el 18 de abril de 2011, para la remodelación de la oficina de la casa parroquial Guale cantón Paján, por 20 982,69 USD, obra que si bien es cierto fue terminada antes del período de análisis del examen, fue recibida a través de acta de recepción definitiva el 13 de febrero de 2012 es decir dentro del período de análisis; sin que se encuentre aún legalizado el terreno.

*A more -*

La cláusula 4.9.6 de los pliegos del mencionado contrato expresó:

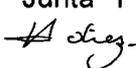
*“Entregar oportunamente... ..los terrenos, materiales, equipos, etc, previstos en el contrato, en tales condiciones que el contratista pueda iniciar inmediatamente el desarrollo normal de sus trabajos; siendo de cuenta de la entidad los costos de expropiaciones, indemnizaciones, derechos de paso o conceptos similares”.*

La Presidenta y los vocales de la Junta Parroquial no gestionaron documentadamente la legalización del terreno donde fue construida la edificación de la entidad, a través de alguna acción administrativa o judicial, sea a través de los mecanismos establecidos en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización en su capítulo VIII “régimen patrimonial” u otras acciones legales para el efecto; lo cual pone en riesgo la inversión realizada por 20 982,69 USD pagados con cargo al contrato para la remodelación de la oficina de la casa parroquial Guale del cantón Paján; actuando en desconformidad con el número 4.9.6 de los pliegos del citado contrato de remodelación, y con los artículos 39 y 40 de la Normativa Reglamentaria de Funcionamiento del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Guale, aprobada en sesión el 29 de junio de 2011 y que indica sobre los bienes de dominio público de la entidad. En consecuencia la Presidenta y los vocales de la Junta Parroquial están incurso en el incumplimiento de las obligaciones que establece el artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, número 1 letras a) y d).

Mediante oficios 014 a 018-APyA-AGA-JPG-2014 de 21 de marzo de 2014, se comunicó resultados provisionales a la Presidenta y vocales de la Junta Parroquial, sin tener respuesta.

### **Conclusión**

La Presidenta y los vocales de la Junta Parroquial de Guale, a la fecha de corte del examen, no legalizaron el terreno donde funciona la edificación de la entidad, ocasionando que la inversión efectuada para su construcción y posteriormente su remodelación, se encuentre en riesgo, inobservando el número 4.9.6 de los pliegos del citado contrato, y los artículos 39 y 40 de la Normativa Reglamentaria de Funcionamiento del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Guale, aprobada el 29 de junio del 2011; en consecuencia la Presidenta y los vocales de la Junta Parroquial están incurso en el incumplimiento de las obligaciones que



establece el artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado número 1 letras a) y d).

### **Recomendaciones**

A la Presidenta y a los vocales de la Junta Parroquial

1. Realizarán las acciones legales necesarias ante el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Paján o ante el ente judicial correspondiente, con la finalidad de legalizar el terreno donde funciona actualmente la Junta Parroquial, y precautelar así la integridad de las inversiones realizadas.
2. Previo a realizar cualquier inversión pública, se verificará la legalización de los terrenos donde se realicen las obras, para asegurar de esta manera las inversiones que se realicen, observando en todo caso lo establecido en el COOTAD.

### **No se contempló período de convalidación de errores de forma en procesos de contratación conforme el Reglamento del Sistema Nacional de Contratación Pública.**

En el proceso precontractual MCO-GPG-008-2012 llevado a cabo para la contratación de la construcción de la cancha de uso múltiple en el sitio La Florida, se evidenció que en la etapa de calificación de las ofertas, se inhabilita a una de tres ofertas presentadas, toda vez que en el “acta de apertura del sobre y evaluación” la Presidenta de la Junta indicó:

*“... No ha numerado ni foliado la oferta, no presenta matrículas y títulos de propiedad de los equipos propuestos, no presenta plan de trabajo, el formulario N°7 no presenta.”*

El artículo 23 “Convalidación de errores de forma” del Reglamento de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, indica:

*“... no obstante si se presentaren errores de forma, podrán ser convalidados por el oferente a pedido de la entidad contratante, dentro del término mínimo de 2 días o máximo 5 días contados a partir de la fecha de notificación... -se entenderán por errores de forma aquellos que no impliquen modificación alguna al contenido sustancial de la oferta, tales como errores tipográficos, de*

*A once,*

*foliado, sumilla o certificación de documentos....-Así mismo dentro del período de convalidación los oferentes podrán integrar a su oferta documentos adicionales que no impliquen modificación del objeto de la oferta....”.*

De la documentación elevada al portal de compras públicas, se evidenció que la oferta se deshabilitó, no pasando a la etapa del sorteo a través del sistema, evidenciándose que a pesar de haberse contemplado la etapa de convalidación de errores en el cronograma de este proceso, la Presidenta ante la presencia de estos errores de forma no dio inicio a la referida etapa, así como no asignó al igual que en el proceso MCO-GPG-001-2013 un número de días adecuado para el efecto, conforme el artículo citado; ocasionando que no exista la concurrencia y oportunidad establecidas en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. En consecuencia la Presidenta de la Junta Parroquial se encuentra incurso en el incumplimiento de las obligaciones que establece el artículo 77 número 1 letras a), g) y h) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Mediante oficio 014-APyA-AGA-JPG-2014 de 21 de marzo de 2014, se comunicó resultados provisionales a la Presidenta, sin tener respuesta.

### **Conclusión**

La Presidenta de la Junta Parroquial ante la presencia de errores de forma en las ofertas presentadas durante el proceso precontractual MCO-GPG-008-2012 para la construcción de la cancha de uso múltiple en el sitio La Florida, no dio inicio a la referida etapa, así como no asignó al igual que en el proceso MCO-GPG-001-2013 un número de días adecuado para el efecto; inobservando el artículo 23 del Reglamento de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, ocasionando que no exista la concurrencia y oportunidad, establecidas en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para la habilitación del mayor número de ofertas, ante errores de forma susceptibles de convalidación; en consecuencia la Presidenta de la Junta Parroquial está incurso en el incumplimiento de las obligaciones que establece el artículo 77 número 1 letras a), g) y h) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

*A doce -*

## **Recomendación**

A la Presidenta de la Junta Parroquial

3. En futuros procesos precontractuales y durante la evaluación de ofertas en que se observe la presencia de errores de forma, notificará el pedido de convalidación a todos los oferentes que presentaren tales errores siempre y cuando estas convalidaciones no impliquen modificación del contenido sustancial de las ofertas, observando la normativa y resoluciones aplicables que emita el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP).

## **Términos de referencia para consultorías de capacitación incompletos**

Se evidenció que en los números 4.6.2 y 4.6.3 de los pliegos elaborados para los procesos precontractuales correspondientes a los proyectos de "Ejecución del Programa de capacitación, organización, y desarrollo Empresarial (Pequeños Emprendimientos, Microfinanzas y Ferias Inclusivas) dirigido a las Organizaciones de base, mujeres, adultos mayores, discapacitados, jóvenes y emprendedores de la parroquia Guale del Cantón Paján", que fueron contratados el 11 de junio de 2012 y el el 13 de marzo de 2013, a través de los procesos CDC-GPG-001-2013 y CDC-JPG-001-2012 publicados en el portal del entonces INCOP, no se definió claramente el alcance y profundidad y los productos esperados.

En los números 4.6 de los términos de referencia de los pliegos de estas dos consultorías no se especificó lo relacionado al alcance y profundidad de la consultoría, ni la metodología de trabajo; sino que en el número 4.6.3 de ambos pliegos, en relación a los productos esperados, la entidad determinó:

*"... La ejecución del programa de capacitación y desarrollo empresarial de los diferentes grupos de mayor vulnerabilidad de la parroquia Guale del cantón Paján, fortaleciendo las organizaciones de base para su inserción en la economía popular y solidaria de acuerdo a lo estipulado en el Plan Nacional del Buen Vivir..."*

Es decir, no se especificó claramente cuáles eran los programas de capacitación que requería la entidad para las comunidades y grupos vulnerables ni los productos que se requerían; si bien es cierto el producto de la consultoría contratada en el 2012 dio

*A tres -*

como resultado la obtención de la conformación legal de 9 asociaciones tanto agrícolas como artesanales, y cursos de capacitación en corte, confección y manualidades, llegando a capacitar a 40 personas de la parroquia; y en el año 2013 el producto resultante de la consultoría fue la realización de 7 cursos de capacitación sobre manualidades, elaboración de productos químicos, belleza y primeros auxilios; no existió dentro de los términos de referencia las especificaciones claras, completas y precisas del producto esperado, ni cuál sería la metodología de trabajo que debía cumplir el consultor, para tener una referencia y verificar el cumplimiento del objeto, alcance y productos de estos dos contratos.

El número 4.6 “términos de referencia” del modelo oficial de pliegos emitido por el entonces INCOP, indica:

*“... Las entidades contratantes detallarán los términos de referencia, de acuerdo con la naturaleza de la contratación...”.*

Además el citado número de los términos de referencia determina que se debe especificar el objeto, alcance y profundidad, aspectos generales de la metodología de trabajo, entre otros; que reflejen a detalle lo requerido por la entidad contratante.

La Norma de Control Interno 408-04 “perfil del proyecto” indica:

*“... Las entidades interesadas en desarrollar un proyecto prepararán un perfil identificando los beneficios y costos, así como los aspectos legales, institucionales o de cualquier otra índole que lo puedan afectar... -El perfil del proyecto abarcará el estudio de los antecedentes, las condiciones económicas, políticas, geográficas y sociales de la zona de influencia....”.*

No se elaboró un perfil del proyecto ni se solicitó asesoramiento, previo a la elaboración de los términos de referencia y en este último no se detalló de manera clara el alcance y los productos esperados de las referidas consultorías, conforme lo descrito en el número 4.6 “términos de referencia” del modelo oficial de pliegos emitido por el INCOP para la contratación directa de consultoría, y la Norma de Control Interno 408-04 “perfil del proyecto”; ocasionando que no existan términos de referencia que permitan verificar durante y posterior a la ejecución de la consultoría, el cumplimiento de los objetos contractuales; en consecuencia la Presidenta se encuentra incurso en el incumplimiento de las obligaciones que establece el artículo 77 número 1 letras a) y d) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

*A. Colucci*

Mediante oficio 014-APyA-AGA-JPG-2014 de 21 de marzo de 2014, se comunicó resultados provisionales a la Presidenta de la Junta Parroquial, de la cual no se obtuvo respuesta.

### **Conclusión**

La Presidenta de la Junta Parroquial, no gestionó la elaboración de un perfil del proyecto previo a la elaboración de los términos de referencia en donde conste de manera clara un detalle del alcance y los productos esperados de las consultorías, ni la metodología de trabajo, inobservando el número 4.6 “términos de referencia” del modelo oficial de pliegos emitido por el INCOP para la contratación directa de consultoría, y la Norma de Control Interno 408-04 “perfil del proyecto”; ocasionando que no existan términos de referencia que permitan verificar durante y posterior a la ejecución de la consultoría, el cumplimiento los requerimientos que deben ser elaborados en base a las demandas de los beneficiarios; en consecuencia la Presidenta se encuentra incurso en el incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 77 número 1 letras a) y d) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

### **Recomendación**

A la Presidenta de la Junta Parroquial

4. Previo a la elaboración de los términos de referencia, solicitará el apoyo de entidades de educación superior u otros niveles de gobierno autónomos descentralizados, para la elaboración del perfil de los proyectos de consultorías que constarán en los referidos términos de referencia y especificarán de manera clara, completa y precisa el alcance, los productos esperados y la metodología de trabajo que se empleará en cada una de las consultorías que se contrataren.

**Falta de cronograma en Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia no permite verificar oportunidad de proyectos en Planes operativos 2012 y 2013.**

El título III “contenidos esenciales de los instrumentos de planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial” contenido en el acuerdo 467-2011 de la “propuesta de lineamientos generales para la planificación territorial descentralizada de la Secretaría

*A quince*

de Planificación y Desarrollo” emitido por la SENPLADES y publicado en Registro Oficial 184 de 30 de agosto de 2011, indica lo siguiente en relación a los modelos de gestión que son parte integrante de los planes de desarrollo de los GADs:

*“... Modelo de gestión: Para la elaboración del modelo de gestión, los gobiernos autónomos descentralizados deberán precisar por lo menos, los datos específicos, de los programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, instancias, responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social...”.*

Se evidenció que en los 37 proyectos relacionados a obras y que constan en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial de la parroquia Guale, contratado por la entidad el 21 de mayo de 2011 por 20 000,00 USD, no se ha exigido por parte de la entidad la incorporación de un cronograma de cumplimiento en el producto de la consultoría correspondiente “Consultoría para la realización del proceso de diagnóstico, planificación y formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento territorial y sus concreciones operativas y financieras”, así como tampoco se ha planificado ni gestionado documentadamente la ejecución de los proyectos que constan en el plan de desarrollo, sino tan solo lo referente a canchas de uso múltiple, parques y cubierta, puesto que no se cuenta con el cronograma citado.

El artículo 100 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establece:

*“... Los consultores nacionales y extranjeros son legal y económicamente responsables de la validez científica y técnica de los servicios contratados y su aplicabilidad, dentro de los términos contractuales....-Esta responsabilidad prescribe en el plazo de cinco años, contados a partir de la recepción definitiva de los estudios...”.*

El artículo 50 “seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de Ordenamiento Territorial” del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, establece:

*“... Los gobiernos autónomos descentralizados deberán realizar un monitoreo periódico de las metas propuestas en sus planes y evaluarán su cumplimiento para establecer los correctivos o modificaciones que se requieran...”.*

*A. Diezseis*

De lo expuesto se evidencia que la entidad no ha realizado la verificación del cumplimiento del plan de desarrollo en cuanto a la ejecución de obras sean estas de competencia para la construcción por parte de la entidad o de otros niveles de gobiernos autónomos descentralizados, en relación a los proyectos contemplados en el plan parroquial rural de desarrollo contratado en el 2011, ya que no exigió al momento de recibir el producto de la consultoría citada la incorporación de un cronograma de ejecución del referido plan; lo que no permite verificar la relación entre los proyectos contemplados en los planes operativos de los años 2012 y 2013 y los contemplados en el plan de desarrollo citado, en lo relacionado a obras y consultorías; actuando en disconformidad a la letra f) artículo 70 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, al artículo 50 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; y conjuntamente con la consultora no se sujetaron al acuerdo 467-2011 “propuesta de lineamientos generales para la planificación territorial descentralizada de la Secretaría de Planificación y Desarrollo” emitido por la SENPLADES con acuerdo 467-2011 y al artículo 100 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. En consecuencia la Presidenta y los miembros de la Junta Parroquial se encuentran incursos en el incumplimiento de las obligaciones estipuladas en el artículo 77 número 1 letras a) y d) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Mediante oficios 014 a 018-APyA-AGA-JPG-2014 de 21 de marzo de 2014, se comunicó resultados provisionales a la Presidenta y a los miembros de la Junta Parroquial, sin tener respuesta.

### **Conclusiones**

La Presidenta y los vocales de la Junta Parroquial no realizaron la verificación del cumplimiento del plan de desarrollo en cuanto a la ejecución de obras sean estas de competencia para la construcción por parte de la entidad o de otros niveles de gobiernos autónomos descentralizados, esto en relación a los proyectos contemplados en el plan parroquial rural de desarrollo contratado en el 2011, ya que no se exigió al momento de recibir el producto de la consultoría “Realización del proceso de diagnóstico, planificación y formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”, la incorporación de un cronograma de ejecución del referido plan; lo que no

*A. Diacisole*

permitió verificar la relación entre los proyectos contemplados en los planes operativos de los años 2012 y 2013 y los contemplados en el plan de desarrollo citado, en lo relacionado a obras y consultorías; inobservando la letra f) artículo 70 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el artículo 50 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; y conjuntamente con la consultora inobservaron el acuerdo 467-2011 “propuesta de lineamientos generales para la planificación territorial descentralizada de la secretaría de planificación y desarrollo” emitido por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, y el artículo 100 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Los miembros de la Junta Parroquial de Guale, que el 15 de septiembre de 2011 aprobaron el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia rural Guale, no verificaron la existencia de un cronograma de ejecución de los proyectos, que les permita efectuar sus funciones; por lo que inobservaron el artículo 50 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

En consecuencia la Presidenta y los miembros de la Junta Parroquial de Guale, se encuentran incurso en el incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 77 número 1 letras a) y d) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

### **Recomendación**

A la Presidenta de la Junta Parroquial de Guale

5. Implementará las acciones legales correspondientes, a fin de que la consultora incorpore en el producto final de la consultoría contratada, los lineamientos emitidos por la SENPLADES y sobre la cual esta tiene responsabilidad por 5 años a partir de la fecha de recepción definitiva de los estudios, conforme la normativa de contratación pública vigente.

A la Presidenta y miembros de la Junta Parroquial de Guale

6. Verificarán que los planes de desarrollo que contrate la entidad se sujeten a los lineamientos indicados por la SENPLADES mediante el acuerdo 467-2011 “propuesta  
*A desarrollo*

de lineamientos generales para la planificación territorial descentralizada de la secretaría de planificación y desarrollo” y los que a futuro emita dicha secretaría; así como también verificarán la correlación entre los planes operativos anuales con los planes de desarrollo, generando informes mensuales sobre su cumplimiento.

### **La entidad no tramitó los permisos ambientales previos al inicio de las obras**

Se verificó que para las obras analizadas en el presente examen, no se realizó el trámite para la obtención de los permisos ambientales que otorga el Ministerio del Ambiente, previo el inicio de las obras, tanto de canchas de uso múltiple, parque, y cubierta y escenario.

El Artículo 19 de la Ley de Gestión Ambiental con codificación 19 y Registro Oficial Suplemento 418 de 10 de septiembre de 2004, indica:

*“... Las obras públicas, privadas o mixtas, y los proyectos de inversión públicos o privados que puedan causar impactos ambientales, serán calificados previamente a su ejecución, por los organismos descentralizados de control, conforme el Sistema Único de Manejo Ambiental, cuyo principio rector será el precautelatorio...”.*

El número 4.9.7 de los pliegos de los procesos: MCO-GPG-001-2012, MCO-GPG-002-2012, MCO-GPG-008-2012, MCO-GPG-001-2013, y MCO-GPG-002-2013, que corresponden a las obras contratadas y analizadas en el presente examen, indica:

*“... La Contratante será responsable de obtener todos los permisos ambientales que requiere la obra para su ejecución (Licencia Ambiental), así como la vigilancia de la ejecución del plan de Manejo Ambiental, mitigaciones y/o compensaciones...”.*

Sin embargo la Presidenta no inició los trámites correspondientes ante el Ministerio del Ambiente para obtener los permisos ambientales de manera oportuna previos a la contratación de las obras, así como también los vocales, quienes son los encargados de fiscalizar las acciones del ejecutivo parroquial, no observaron tal situación. Por lo que la Presidenta de la Junta Parroquial no aplicó el artículo 19 de la Ley de Gestión Ambiental y el número 4.9.7 de los pliegos de cada uno de los procesos precontractuales de las obras y los vocales no realizaron conforme el artículo 11 de la normativa reglamentaria de funcionamiento del GAD parroquial, ninguna gestión al respecto.

*A decirse -*

En consecuencia la Presidenta y los vocales de la Junta Parroquial están incurso en el incumplimiento de las obligaciones que establece el artículo 77 número 1 letras a) y d) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Mediante oficios 014 a 018-APyA-AGA-JPG-2014 de 21 de marzo de 2014 se comunicó resultados provisionales a la Presidenta y a los vocales de la Junta Parroquial, sin tener respuesta.

### **Conclusión**

La Presidenta de la Junta Parroquial no inició los trámites correspondientes para obtener los permisos ambientales de manera oportuna, así como los vocales, al ser los encargados de fiscalizar las acciones del ejecutivo parroquial como parte integrante de la Junta Parroquial, inobservando la citada servidora el artículo 19 de la Ley de Gestión Ambiental y el número 4.9.7 de los pliegos de los procesos precontractuales MCO-GPG-001-2012, MCO-GPG-002-2012, MCO-GPG-008-2012, MCO-GPG-001-2013, y MCO-GPG-002-2013; y los vocales de la Junta Parroquial, la letra d) del artículo 68 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización y artículo 11 de la normativa reglamentaria de funcionamiento del GAD parroquial; ocasionando que no se puedan identificar y controlar cada uno de los posibles impactos ambientales de las actividades constructivas de las obras analizadas; en consecuencia la Presidenta y los vocales de la Junta Parroquial se encuentran incurso en el incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 77 número 1 letras a) y d) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

### **Recomendación**

A la Presidenta de la Junta Parroquial

7. Para futuros proyectos, conformará una comisión ocasional que la presidirá y que se encargue de la gestión a través del apoyo interinstitucional de otros niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados, o instituciones de educación superior, de la elaboración de los estudios ambientales, que permitan el trámite de la obtención de los permisos ambientales ante el Ministerio del Ambiente para la construcción de las

*A veinte -*

obras; así mismo sin perjuicio de que se incluya esta tarea en los contratos de fiscalización de las construcciones, se encargue también de verificar el cumplimiento de los planes de manejo ambiental que se deriven de dichos estudios. Pudiendo en casos motivados, proceder de igual manera con los estudios y diseños de las obras.

### **Falta de mantenimiento de las obras**

En la inspección realizada el 13 de marzo de 2014 a las obras: "Construcción de cancha de uso múltiple del Sitio Santa Rosa", "Construcción de parque Infantil de Guale", "Construcción de cancha de uso múltiple sitio La Florida parroquia Guale, y "Construcción de cubierta y escenario en cancha de la parroquia Guale cantón Paján", se observó que una vez suscritas las actas de recepción definitivas, estas no contaron con el mantenimiento preventivo y correctivo que permita preservar las inversiones realizadas; puesto que las obras citadas se encontraban fisuradas o con desprendimiento en el enlucido, y en el parque infantil se observó que los elementos de madera, pileta y sistema de luminarias se encontraban en estado de deterioro.

El artículo 65, letra d) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, indica en relación a las atribuciones de la Junta Parroquial:

*"...Fiscalizar la gestión del Presidente o Presidenta de la Junta y funcionarios del Gobierno Parroquial Rural."*

El artículo 274 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización en cuanto a modalidades de Gestión indica:

*"... Los usuarios de los servicios públicos prestados y de las obras ejecutadas por los gobiernos autónomos descentralizados serán corresponsables de su uso, mantenimiento, y conservación. Se aplicarán modalidades de gestión que establezcan incentivos y compensaciones adecuadas a la naturaleza de sus fines..."*

La Norma de control Interno 408-32 mantenimiento, señala:

*"... Las entidades prestarán el servicio de mantenimiento a los bienes y obras públicas a su cargo, con el fin de que estas operen en forma óptima durante su vida útil y puedan obtenerse los beneficios esperados.....-El mantenimiento preventivo y el correctivo son complementarios, deben existir juntos y aplicarse en el momento oportuno, el primero rutinariamente y el segundo cada vez que surja una emergencia..."*

*A veintinueve -*

La Presidenta de la Junta Parroquial no realizó la programación del mantenimiento de las obras por cuenta de la entidad ni a través de las comunidades beneficiarias, incumpliendo las normas referidas; en consecuencia se encuentra incurso en el incumplimiento de las obligaciones prescritas en el artículo 77 número 1 letras a) y d) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Mediante oficios 014 a 018-APyA-AGA-JPG-2014 se comunicó resultados provisionales a la Presidenta, sin tener respuesta.

### **Conclusión**

La Presidenta de la Junta Parroquial no realizó la programación del mantenimiento preventivo y correctivo de las obras por cuenta de la entidad ni a través de las comunidades beneficiarias, inobservando el artículo 65 letra b) y 274 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y la Norma de Control Interno 408-32; permitiendo así que no se precautele la inversión realizada; en consecuencia se encuentra incurso en el incumplimiento de las obligaciones prescritas en el artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, número 1 letras a) y d).

### **Hecho subsecuente**

Posterior a las inspecciones realizadas el 13 de marzo del 2014 a las obras referidas, los contratistas realizaron el mantenimiento correctivo, lo cual fue debidamente documentado a través de sendas comunicaciones de 15 de marzo de 2014.

### **Recomendación**

A la Presidenta y a los vocales de la Junta Parroquial

8. Elaborarán una programación de actividades para incorporar un plan de mantenimiento preventivo y correctivo, tanto a los bienes de larga duración como a las obras construidas para prevenir daños y mantener su vida útil, a fin de precautelar su inversión; integrando en dicha programación la participación de las comunidades

*A ventida -*

beneficiarias conforme el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y  
Descentralización.

*A rentables -*

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping, stylized strokes that form the name 'José Vicente Galarza C.'.

Ab. José Vicente Galarza C.  
Delegado Provincial de Manabí, encargado