



E
C
U
A
D
O
R

OFICIO No. 0179-DPB-2021

Sección: Dirección Provincial de Bolívar

Asunto: Copia de informe aprobado

Guaranda, 8 de abril de 2021

Doctor
Vinicio Coloma Romero

Prefecto

Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Bolívar

Av. Cándido Rada y 9 de abril

Teléfono: 032551227

Presente.

De mi consideración:

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, entrego un ejemplar del Informe General Aprobado DPB-0009-2021, referente al examen especial a la suscripción, ejecución y liquidación de convenios de cooperación interinstitucional y con organizaciones de derecho privado en el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Bolívar, por el periodo comprendido entre el 2 de enero de 2015 y el 31 de diciembre de 2019.

Las recomendaciones constantes en el mencionado informe deberán ser aplicadas de manera inmediata y obligatoria conforme lo dispone el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, por consiguiente, se servirá dar a conocer por escrito al personal responsable y disponer su implantación.

Atentamente,

Fabian Guamba
Ing. Fabián Guamba Araque, Mgs.
Director Provincial de Bolívar

Panda

RECIBIDO
PREFECTURA
GOBIERNO AUTÓNOMO
DESCENTRALIZADO DE LA PROVINCIA
BOLIVAR

FECHA:

12	04	2021
DIA	MES	AÑO

HORA:

14:30

*VARIANTE
Proceder en forma inmediata, a
servir las copias los diferentes
departamentos para que por
cedan a emitir para que por
recomendaciones
Panda Bolívar
Panda*

GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE LA PROVINCIA BOLÍVAR

Examen especial a la suscripción, ejecución y liquidación de convenios de cooperación interinstitucional y con organizaciones de derecho privado en el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Bolívar; por el período comprendido entre el 2 de enero de 2015 y el 31 de diciembre de 2019.

DIRECCIÓN PROVINCIAL DE BOLÍVAR

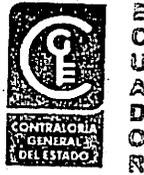
Guaranda - Ecuador

RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

SIGLAS	DESCRIPCIÓN
AE	Auditoría externa
DPB	Dirección Provincial de Bolívar
GADPB	Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Bolívar
USD	Dólares de los Estados Unidos de América

ÍNDICE

<u>Contenido</u>	<u>Página</u>
Carta de presentación	
CAPÍTULO I	
INFORMACIÓN INTRODUCTORIA	
Motivo del examen	2
Objetivo del examen	2
Alcance del examen	2
Base legal	2
Estructura orgánica	3
Objetivos de la entidad	4
Monto de recursos examinados	5
Servidores relacionados	6
CAPÍTULO II	
RESULTADOS DEL EXAMEN	
Seguimiento al cumplimiento de recomendaciones	7
Convenios suscritos con objetivos no relacionados a las competencias institucionales	7
ANEXO	
Nómina de servidores relacionados con el examen	Anexo 1



Ref: Informe aprobado el

11
011810
5. Abril - 2021

Guaranda,

Señor
PREFECTO DE LA PROVINCIA BOLÍVAR
Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Bolívar
Guaranda - Bolívar

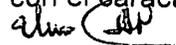
De mi consideración:

La Contraloría General del Estado, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, efectuó el examen especial a la suscripción, ejecución y liquidación de convenios de cooperación interinstitucional y con organizaciones de derecho privado, en el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Bolívar, por el período comprendido entre el 2 de enero de 2015 y el 31 de diciembre de 2019.

La 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 a 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,


Ing. Fabián Guamba Araque, Mgs.
Director Provincial de Bolívar

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial al Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Bolívar, se realizó de conformidad a la orden de trabajo 0005-DPB-AE-2020 de 5 de octubre de 2020, modificada mediante memorando EMS-191-DPB-AE-2020 de 9 de noviembre de 2020; y, en cumplimiento al plan anual de control del año 2020, de la Dirección Provincial de Bolívar de la Contraloría General del Estado.

Objetivo del examen

Establecer la propiedad, veracidad y legalidad de las operaciones administrativas y financieras relacionadas con la suscripción, ejecución y liquidación de convenios de cooperación interinstitucional y con organizaciones de derecho privado.

Alcance del examen

Comprendió el análisis a la suscripción, ejecución y liquidación de convenios de cooperación interinstitucional y con organizaciones de derecho privado, ejecutados por el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Bolívar, en el periodo comprendido entre el 2 de enero de 2015 y el 31 de diciembre de 2019.

Base legal

El Honorable Consejo Provincial de Bolívar fue creado por Resolución del Consejo de Estado, de 24 de junio de 1931, publicada en el Registro Oficial 665 de 3 de julio de ese año.

Mediante Ordenanza de 24 de diciembre de 2001, se cambió la denominación a Gobierno Provincial de Bolívar y con Ordenanza de 6 de junio de 2011, a Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Bolívar.

Dada en (A)

Los artículos 238 de la Constitución de la República del Ecuador, publicada en Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008 y 40 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicado en el Registro Oficial 303 de 19 de octubre de 2010, definen los principios generales y la naturaleza jurídica de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales.

Estructura orgánica

De acuerdo al artículo 17, de la Estructura Orgánica Funcional por Procesos del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Bolívar, para el desarrollo de sus competencias y atribuciones, cuenta con la estructura orgánica siguiente:

“...Nivel Gobernante

- Proceso Legislativo:

- Consejo Provincial*
- Consejo de Planificación Provincial*
- Sistema de Participación Ciudadana y Control Social.*

- Proceso Directivo Ejecutivo

- Prefectura*
- Viceprefectura*

Nivel Habilitante

- Proceso Consultoría y Asesoría:

- Gestión de Coordinación*
- Gestión de Sindicatura*
- Gestión de Auditoría Interna*
- Gestión de Comunicación Institucional*

- Proceso Apoyo y Auxiliar

- Gestión de Secretaría General*
- Gestión del Talento Humano*
- Gestión de Administrativa*
- Gestión Financiera*

Fines (AP)

Nivel Agregador de Valor

- Proceso Operativo

- *Gestión de Desarrollo Provincial*
- *Gestión de Vialidad*
- *Gestión de Desarrollo Económico Productivo*
- *Gestión de Ambiental y Riesgos Naturales*
- *Gestión de Sistemas de Riego y Drenajes*
- *Gestión de Obras Públicas y Fiscalización (...)*.

Objetivos de la entidad

Los objetivos de la entidad se enmarcan dentro de las funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales establecidos en el artículo 41, del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, así:

"...Art. 41.- Funciones. - Son funciones del gobierno autónomo descentralizado provincial las siguientes:

- a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial provincial, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas provinciales en el marco de sus competencias constitucionales y legales;*
- b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;*
- c) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción provincial;*
- d) Elaborar y ejecutar el plan provincial de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;*
- e) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco prestar los servicios públicos, construir la obra pública provincial, fomentar las actividades provinciales productivas, así como las de vialidad, gestión ambiental, riego, desarrollo agropecuario y otras que le sean expresamente delegadas o descentralizadas, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad;*
- f) Fomentar las actividades productivas y agropecuarias provinciales, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados; (...)"*

bustro 

Monto de recursos examinados

El monto de los recursos relacionados con la suscripción, ejecución y liquidación de convenios de cooperación interinstitucional y con organizaciones de derecho privado que fueron examinados ascendió a 444 432,50 USD, considerando que no todos los convenios presentan un valor, debido a su naturaleza; así:

Año	Número de Convenios	Monto (en USD)
2014 (*)	1	54 339,05
2015	12	205 075,73
2016	3	138 556,88
2017	4	9 560,84
2018	1	1 680,00
2019	3	35 220,00
Suman:	24	444 432,50

(*) En ejecución en el período de análisis.

Fuente: Reporte de convenios suscritos archivados en la Procuraduría Sindica.

Detalle de convenios analizados:

Número	Fecha de suscripción del convenio	Detalle del convenios	Monto (en UDS)
1	2014-03-07	Convenio de Cooperación Institucional entre el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Bolívar y la Asociación de Productores Agroindustriales "San Gabriel"	54 339,05
2	2015-01-17	Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Bolívar y la Junta Parroquial de San José del Tambo	No especificado
3	2015-01-30	Brindar colaboración mutua para la celebración de las Festividades del Carnaval de la Provincia Bolívar para el año 2015	28 500,00
4	2015-01-30	Cooperación Institucional con los Gobierno Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales de la Provincia Bolívar para la colaboración mutua para la Celebración de las Festividades del Carnaval de la Provincia	28 500,00
5	2015-02-06	Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Bolívar y el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Salinas	No especificado
6	2015-08-10	Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Bolívar y el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón las Naves	111 898,88
7	2015-08-10	Convenio de colaboración mutua para la recolección y disposición final de desechos sólidos de dicho Cantón	No especificado
8	2015-08-19	Convenio Tripartito Especifico de Co-Financiamiento para la Adquisición de una Cosechadora como parte del Proyecto "Mejoramiento del sistema de producción, cosecha y agregación de valor de cereales, articulados a procesos de comercialización Asociativa"	16 456,85

Caracas

9	2015-09-10	Convenio de Cooperación entre el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Bolívar y la Asociación de Agricultores Libres "Arcángel San Miguel "	1 120,00
10	2015-09-10	Convenio de Cooperación entre el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Bolívar y la Asociación de Trabajadores Autónomos Apahua	4 600,00
11	2015-09-10	Convenio de Cooperación entre el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Bolívar y la Asociación de Productores Agropecuarios y de Comercialización 21 de Junio	7 000,00
12	2015-09-10	Convenio de Cooperación entre el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Bolívar y la Asociación de Trabajadores Autónomos Moradores y Campesinos de la Parroquia San Vicente	7 000,00
13	2015-09-10	Convenio de Cooperación Tripartito entre el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Bolívar; la Asociación de desarrollo Social Integral Nuevo Progreso de Jilimbi; y la Asociación Artesanal de Producción, Industrialización de derivados de la Caña de Azúcar y Leche San Luis de la Unión	No especificado
14	2016-06-02	Convenio Interinstitucional de Régimen Administrativo para el Ejercicio Concurrente, Colaboración y Complementariedad de Competencias de Cooperación entre el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Bolívar y el Gobierno Autónomo Descentralizado Rural de Santa Fe	22 458,00
15	2016-06-24	Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Bolívar y el Sindicato de Choferes Profesionales de Bolívar "Unión y Progreso"	4 200,00
16	2016-09-13	Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Bolívar y el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón las Naves	111 898,88
17	2017-03-22	Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Bolívar y la Unidad Educativa Verbo Divino	2 773,62
18	2017-05-05	Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Bolívar y el Centro Agrícola del Cantón San Miguel de Bolívar	6 165,00
19	2017-06-23	Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Bolívar y la Asociación de la Policía Nacional en Servicio Pasivo de la Provincia Bolívar	622,22
20	2017-07-03	Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Bolívar y la Fundación de Desarrollo Integral y Amparo Social "San Miguel"	No especificado
21	2018-09-13	Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Bolívar y el Centro Agrícola del Cantón San Miguel de Bolívar	1 680,00
22	2019-01-15	Convenio de Cooperación para aunar esfuerzo para el festejo del Carnaval de la Provincia Bolívar - Orgullo Bolivarense 2019	28 500,00
23	2019-06-05	Convenio de Reactivación de la Producción Agrícola en el Cantón Echeandia Provincia Bolívar Etapa II	No especificado
24	2019-07-05	Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Bolívar y el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Chimbo	6 720,00
Suman:			444 432,50

Servidores/as relacionados

Anexo 1
Sels 

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Seguimiento al cumplimiento de recomendaciones

La Dirección Provincial de Bolívar de la Contraloría General del Estado, no ha ejecutado exámenes especiales relacionados con las suscripción, ejecución y liquidación de convenios de cooperación interinstitucional y con organizaciones de derecho privado, por tal razón no se efectuó el seguimiento al cumplimiento de recomendaciones.

Convenios suscritos con objetivos no relacionados a las competencias institucionales

El Prefecto de la Provincia Bolívar, en el período examinado suscribió dos convenios de cooperación interinstitucional, con el Sindicato de Choferes Profesionales de Bolívar y con la Asociación de la Policía Nacional en Servicio Pasivo de la Provincia Bolívar, el 24 de junio de 2016 y el 23 de junio de 2017, respectivamente, en los cuales según lo estipulado en las cláusulas cuarta de los mismos, el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Bolívar, se obligó a la apertura de las calles en la lotización de propiedad de los socios del Sindicato de Choferes Profesionales de Bolívar, con maquinaria de propiedad institucional; y, a la provisión de materiales de ferretería y pétreo para la construcción de una pared en la sede de la Asociación; así:

Fecha de suscripción	Cooperante	Objetivo	Obligación del GADPB	Obligación del Cooperante	Monto (En USD)	Personería jurídica de la entidad
2016-06-24	Sindicato de Choferes Profesionales de Bolívar	Brindarse colaboración mutua para la apertura de calles en la lotización de propiedad de los señores socios del sindicato ubicado en el punto denominado Sunicocha perteneciente a la parroquia de Guanujo cantón Guaranda	-Aportar con un tractor con su respectivo operador y ayudante, para 60 horas. -Una moto niveladora, con su respectivo operador y ayudante, para 20 horas	Combustible Alimentación del operador de la maquinaria	60h x 55,00(*) = 3 300,00 20h x 45,00(*) = 900,00 Total = 4 200,00	Sociedad no gubernamental sin fines de lucro
2017-06-23	Asociación de la Policía Nacional en Servicio Pasivo de la Provincia Bolívar	Brindarse colaboración mutua para la construcción de una pared	Provisión de materiales de ferretería y material pétreo para la construcción de una pared de 16,60 metros de longitud y 2,50 metros de altura	Mano de obra	622,22	Sociedad no gubernamental sin fines de lucro
Suma:					4 822,22	

(*) Costo hora de acuerdo a lo indicado por el Director de la Secretaría de Vialidad OF. NO. GADPB-DV-2020-59

su de 

Al respecto, el artículo 104 del Código Orgánico de Finanzas Públicas, dispone:

"...Art. 104.- Prohibición de donaciones. - Prohíbese a las entidades y organismos del sector público realizar donaciones o asignaciones no reembolsables, por cualquier concepto, a personas naturales, organismos o personas jurídicas de derecho privado, con excepción de aquellas que correspondan a los casos regulados por el Presidente de la República, establecidos en el Reglamento de este Código, siempre que exista la partida presupuestaria (...)."

El Presidente de la República, mediante Decreto Ejecutivo 544, publicado en el Registro Oficial 329 de 26 de noviembre de 2010, expidió el Reglamento del Artículo 104 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas públicas, que determina:

"...Art. 1.- Los ministerios, secretarías nacionales y demás instituciones del sector público podrán realizar transferencias directas de recursos públicos a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, exclusivamente para la ejecución de programas o proyectos de inversión en beneficio directo de la colectividad (...)."

El artículo 263 de la Constitución de la República del Ecuador, que determina las competencias exclusivas de los gobiernos provinciales, no contempla la ejecución de obras pública en lotizaciones privadas o provisión de materiales para el mismo efecto, que no estén relacionados a proyectos de inversión.

Según lo dispuesto en los artículos 55, 56 y 57 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la inversión pública, corresponde al conjunto de egresos y/o transacciones que se realizan con recursos públicos para mantener o incrementar la riqueza y capacidades sociales y del Estado, con la finalidad de cumplir los objetivos de la planificación, para lo cual, es necesario contar con informes de viabilidad de los proyectos y planes de inversión, aspectos que no fueron considerados previo a autorizar las adquisiciones observadas.

De igual forma, el artículo 42 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, determina las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y no contempla la entrega de bienes u obras a personas jurídicas de derecho privado, por lo que los egresos ejecutados, no tienen relación con los fines institucionales, sus funciones y atribuciones constitucionales y legales, ni constituyen proyectos de inversión social.

Ocho 

Mediante comprobante de pago 91 de 5 de febrero de 2018, se realizó el pago por las adquisiciones de materiales para el convenio con la Asociación de la Policía Nacional en Servicio Pasivo de la Provincia Bolívar por 622,22 USD.

El Coordinador General, mediante memorando interno 255 de 12 de julio de 2017, dispuso al Procurador Síndico elaborar el convenio de cooperación, a fin de cumplir con el pedido realizado por la Asociación de la Policía Nacional en Servicio Pasivo de la Provincia de Bolívar, sin tomar en cuenta lo informado por el Director de la Secretaría de Desarrollo Provincial, en memorando 230-SDP-GAD-PB-2017 de 2 de junio de 2017, sobre la prohibición de donaciones a personas jurídicas de derecho privado, y sin verificar que el objeto del convenio tenga relación a las competencias institucionales del GADPB dentro del marco legal vigente; el Prefecto de la Provincia Bolívar dispuso al Procurador Síndico mediante memorando 1890 de 23 de marzo de 2016, la elaboración del convenio con el Sindicato de Choferes Profesionales de Bolívar y suscribió los convenios que no estaban relacionados con las competencias institucionales, el Procurador Síndico no asesoró a la máxima autoridad respecto a la no pertinencia de la elaboración de los convenios citados, el Director Administrativo solicitó la adquisición de materiales para la ejecución del convenio con la Asociación de la Policía Nacional en Servicio Pasivo, sin verificar si se cumplieron las disposiciones legales vigentes, el Director Financiero y el Tesorero Provincial, tramitó y pagó, respectivamente, las adquisiciones de los bienes que se utilizaron en el convenio con la Asociación de la Policía Nacional en Servicio Pasivo de la Provincia de Bolívar, sin haber efectuado el control previo al que se refieren los artículos 12 letra a), de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 341, 343 y 345 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, a fin de advertir que el objeto del convenio no tenía relación a las competencias del GADP; ocasionando la utilización de la maquinaria por 4 200,00 USD, para la apertura de calles en la lotización de propiedad de los socios del Sindicato de Choferes Profesionales de Bolívar; y, la erogación de recursos económicos por 622,22 USD, para la provisión de materiales de ferretería y material pétreo para la construcción de la pared de la Asociación de la Policía Nacional en Servicio Pasivo de la Provincia de Bolívar, actividades no relacionadas con las competencias institucionales.

Se inobservó lo establecido en el artículo 12 Tiempos de control, letra a), de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; 55, 56, 57 y 104 Prohibición de

Procurador 

donaciones, del Código Orgánico de Finanzas Públicas; 89 Donaciones o asignaciones no reembolsables, del Reglamento General del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; 42 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; y, 1 del Reglamento del Artículo 104 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas públicas; las Normas de Control Interno 401-03 Supervisión, 402-02 Control previo al compromiso y 403-08 Control previo al pago; los números 9 de las Funciones y Responsabilidades del Procurador Síndico, 4 de las Funciones y Responsabilidades del Director Administrativo; y, 11 de las Funciones y Responsabilidades del Coordinador General de la Estructura Orgánica Funcional por Procesos del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Bolívar.

Mediante oficios 733-DPB y del 0053 al 0057-0005-DPB-AE-2020 de 30 de diciembre de 2020, se comunicaron estos hechos al Prefecto de la Provincia Bolívar, Procurador Síndico, Director Financiero, Director Administrativo y al Tesorero Provincial.

El Prefecto de la Provincia Bolívar mediante comunicaciones de similar contenido de 6 y 8 de enero de 2021, indicó:

"... Desde el punto de vista conceptual se entiende como convenio el vínculo jurídico establecido mediante un acuerdo de voluntades, celebrado entre dos o más personas jurídicas públicas y privadas, con el objeto de coordinar, o colaborar en la realización de funciones administrativas de interés común (CHÁVEZ MARÍN, Augusto Ramón, "Conceptos, los convenios en la administración (...).- La profundización sobre definición jurídica de convenio y de una regularización pormenorizada origina que exista una variedad de opiniones y criterios por diferentes autores con diferentes puntos de vista, en definitiva esa denominación en general y comúnmente es utilizada en el ámbito de la Administración Pública (...)"

Lo manifestado por el Prefecto constituye un criterio doctrinario de autores, más no es contrario a la normativa emitida para cumplimiento obligatorio en la administración pública ecuatoriana.

En otra parte de la comunicación hizo relación al artículo 155 de Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, relacionado a la facultad de celebrar convenios con personas de derecho privado siempre y cuando no sean contrarios al ordenamiento jurídico; al respecto cabe señalar que según el artículo 2 del citado Estatuto, éste es aplicable a la Función Ejecutiva y en el que se establece además que:

"...La organización, funcionamiento y procedimiento de las otras administraciones públicas; de las Funciones Legislativa, Judicial y Electoral; y, en general de

aquellas entidades y órganos que no integran ni dependen de la Función Ejecutiva se regulan por sus leyes y reglamentos especiales (...)".

Por lo tanto, la norma citada por el Prefecto no es aplicable para los aspectos comentados.

También hizo relación al artículo 89 del Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, y al segundo párrafo del artículo 1 del Reglamento del Artículo 104 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas que establecen la posibilidad de transferir recursos a personas jurídicas privadas, exclusivamente para la ejecución de programas o proyectos de inversión en beneficio directo de la colectividad; sin embargo en la ejecución del examen especial no se presentaron resoluciones emitidas por el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Bolívar, relacionadas con el establecimiento de criterios y orientaciones generales para la realización de las indicadas transferencias, ni fueron mencionadas ni adjuntadas a las respuestas.

Adicional a ello, el número 2 del citado artículo 89 del Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, determina que las transferencias de recursos para la ejecución de entes privados deberán ser exclusivamente para temas en el ámbito de las competencias de cada entidad pública otorgante, de conformidad con la ley.

El Prefecto señala en la parte pertinente:

"... según los objetos de los convenios de las referencias tienen estrecha relación a las competencias institucionales (...)".

Al respecto, las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, están definidas en los artículos 263 de la Constitución de la República; y 42 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, las mismas que no contemplan los objetos de los convenios observados.

Finalmente, hizo relación al criterio del Procurador General del Estado, emitido en oficio 012882 de 19 de abril de 2013, que textualmente transcribió:

"...Es de exclusiva responsabilidad del gobierno autónomo descentralizado, a fin de aplicar la excepción establecida en el artículo 1 del Reglamento del Art. 104 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas... evaluar que los programas o proyectos de inversión a favor de las personas naturales o jurídicas de derecho privado tengan como propósito generar un beneficio directo a la colectividad (...)".

P. Ince (H)

Sin embargo, los gastos realizados en las obras ejecutadas para la Asociación de la Policía Nacional en Servicio Pasivo y del Sindicato de Choferes Profesionales de Bolívar, no correspondieron a ningún programa o proyecto de inversión social; ni se identifica el beneficio directo a la colectividad.

Al respecto, el Procurador General del Estado, en absolución de consulta emitida en oficio PGE 00122 de 25 de enero de 2011, manifestó:

“...El Art. 104 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, prohíbe a las entidades y organismos del sector público realizar donaciones por cualquier concepto, a personas naturales, organismos o personas jurídicas de derecho privado, con excepción de aquellas que correspondan a los casos regulados por el Presidente de la República, y en el caso de los gobiernos seccionales autónomos, dichas donaciones serán reguladas mediante resolución en la cual se establecerán los criterios y orientaciones generales que deberán observar dichas entidades para la realización de las indicadas transferencias, conforme lo establece el Reglamento al artículo en mención, exclusivamente para proyectos de inversión.

Por lo tanto, en contestación a los términos de su consulta, en razón de que la Asociación de (...) es un organismo gremial que no presta un servicio público de interés social, no es procedente que el Gobierno Provincial de (...) otorgue en comodato o done una hectárea de terreno de su propiedad a la referida asociación para la construcción de su sede social (...).

El Prefecto adjuntó a la contestación, una comunicación de 6 de enero de 2021, suscrita por el ex Presidente de la Asociación de la Policía Nacional en Servicio Pasivo, en la que le agradece por la obra ejecutada en el año 2017, indicando que está brindando beneficio a la colectividad; aspectos que no fueron ni verificados ni informados en su debida oportunidad por los servidores del GADPB luego de ejecutada la obra, y tampoco forma parte del expediente del pago, como parte del seguimiento que debió ejecutar la entidad; dicha comunicación no fue emitida por los representantes legales de dicha organización ni detalla cual fue el beneficio que brindó a la colectividad.

Respecto al convenio suscrito con el Sindicato de Choferes Profesionales de Bolívar, indicó:

“...Con respecto a la maquinaria prestada de un tractor y una motonivelado (sic) con sus respectivos operadores, dejando como constancia que el combustible fue dotado por los socios, para la apertura de la calle de la lotización de la propiedad de los señores socios del sindicato ubicado en

Dere 

el punto denominado Sunicocha perteneciente a la parroquia de Guanujo del cantón Guaranda brinda vialidad otorgando beneficio de manera directa a 180 socios con sus respectivas familias, y de manera indirecta a (sic) venido beneficiando al sector con la movilidad y acceso a diferentes sectores de su alrededor (...)”.

Además adjuntó la comunicación de 7 de enero de 2021, suscrita por el ex Secretario del Sindicato de Choferes Profesionales de Bolívar, en el que indicó:

“...esta vialidad que usted nos brindó beneficia de manera directa a 180 socios propietarios de dicha urbanización con sus respectivas familias, y de manera directa ha venido beneficiando al sector con la movilidad y acceso a los diferentes sectores de su alrededor (...)”.

De la visita realizada por el equipo de auditoría se verificó que las calles aperturadas no favorecen a la comunidad, sino que se encuentran dentro de la lotización, manteniéndose el comentario de auditoría.

El Procurador Síndico, mediante comunicación de 6 de enero de 2021, indicó:

*“...es necesario advertir que de acuerdo con la Estructura Orgánica Funcional por Procesos que rigen en la Institución a partir del 09 de diciembre del 2014 y 28 de marzo del 2018, en el que constan las Funciones y Responsabilidades de la Gestión de la Sindicatura, **el asesoramiento sólo es posible, probable o con certeza cuando sea solicitado por la máxima autoridad, o por las distintas Unidades Administrativas de la Institución**”, y, así lo establece el numeral 7, del instrumento primeramente citado cuando dice: “Gestionar la emisión de pronunciamientos legales a las consultas realizadas, en el ámbito jurídico, por las distintas Unidades Administrativas de la Institución”; y, el numeral 9 de las Funciones y Responsabilidades de la Estructura vigente a partir del 28 de marzo del 2018, dice: “Brindar de forma permanente asesoría legal al Consejo Provincial, al Prefecto, a las Comisiones, Direcciones y demás unidades administrativas y técnicas del Consejo”. En la especie, tanto el Coordinador General ni el señor Prefecto Provincial han solicitado algún pronunciamiento legal o absolución de consultas sobre la procedencia o no de celebrar convenios con la Asociación de la Policía Nacional en Servicio Pasivo, ni tampoco con el Sindicato de Choferes Profesionales de Bolívar (...)*”.

Lo indicado por el Procurador Síndico, no modifica el comentario de auditoría, ya que mediante memorandos internos 1890 y 255 de 23 de marzo de 2016 y 12 de julio de 2017, respectivamente, le solicitaron elaborar los convenios, y de acuerdo a lo establecido en el número 9 de las Funciones y Responsabilidades del Procurador Síndico de la Estructura Orgánica Funcional por Procesos del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia Bolívar, su función es brindar de forma permanente asesoría legal al Consejo Provincial, al Prefecto, a las Comisiones, Direcciones y demás unidades administrativas y técnicas del Consejo.

Inece 

El Tesorero Provincial mediante comunicación de 18 de enero de 2021, indicó:

"...Como Tesorero de la entidad, transfiero los valores a los proveedores, por que (sic) está previamente autorizado el Gasto por la Dirección Administrativa, y autorizado el pago por la Dirección Financiera, quien realiza previamente los registros presupuestarios y contables.- No son donaciones, son aportaciones en obra que la Prefectura entrega para el bienestar de la comunidad, y para un buen ambiente de vivencia para la colectividad (...)"

Lo indicado por el Tesorero, no modifica el comentario de auditoría, ya que el control previo es responsabilidad de cada servidor de la institución.

Conclusión

El Prefecto de la Provincia Bolívar suscribió 2 convenios de cooperación interinstitucional, con el Sindicato de Choferes Profesionales de Bolívar y con la Asociación de la Policía Nacional en Servicio Pasivo de la Provincia de Bolívar, obligándose a la apertura de las calles en la lotización de propiedad de los socios del Sindicato de Choferes Profesionales de Bolívar, con maquinaria de propiedad institucional; y, a la provisión de materiales de ferretería y pétreo para la construcción de una pared en la sede de la Asociación, sin verificar que el objeto de los convenios de cooperación interinstitucional tengan relación a las competencias del GADPB y sin considerar la prohibición de donaciones a personas jurídicas de derecho privado; el Coordinador General, dispuso al Procurador Síndico elaborar el convenio de cooperación; el Director Administrativo solicitó la adquisición de materiales para la ejecución de los mismos, el Director Financiero y el Tesorero Provincial, tramitó y pagó, respectivamente, las adquisiciones de los bienes y el Procurador Síndico no asesoró a la máxima autoridad, respecto a la elaboración de los convenios, ocasionando la utilización de la maquinaria por 4 200,00 USD y la erogación de recursos económicos por 622,22 USD, en actividades no relacionadas con las competencias institucionales.

Recomendaciones

Al Prefecto de la Provincia Bolívar

1. Suscribirá los convenios de cooperación interinstitucional y con organizaciones de derecho privado, solicitando previamente asesoría al Procurador Síndico a fin de determinar que el objeto de los mismos tenga relación con las competencias

batrue

institucionales del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial.

Al Procurador Síndico

2. Elaborará los convenios de cooperación interinstitucional y con organizaciones de derecho privado, verificando previamente que el objeto de los mismos corresponda a las competencias institucionales, caso contrario asesorará por escrito a la máxima autoridad sobre la no procedencia, invocando las disposiciones legales respectivas.

Al Coordinador General, al Director Administrativo, al Director Financiero y al Tesorero Provincial

3. Aplicarán procedimientos de control previo a solicitar, elaborar, tramitar y pagar, respectivamente; a fin de verificar que los gastos que se van a generar en el convenio tengan relación con las competencias institucionales.


Fabián Guamba Araque
Ing. Fabián Guamba Araque, Mgs.
Director Provincial de Bolívar



CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

DIRECCIÓN PROVINCIAL DE BOLÍVAR

DPB-0009-2021

GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE LA PROVINCIA
BOLÍVAR

INFORME GENERAL

Examen Especial a la suscripción, ejecución y liquidación de convenios de cooperación interinstitucional y con organizaciones de derecho privado, por el período comprendido entre el 2 de enero de 2015 y el 31 de diciembre de 2019

TIPO DE EXAMEN :

EE

PERIODO DESDE : 2015-01-02

HASTA : 2019-12-31