

RESOLUCIÓN NO. PLE-CPCCS- 912-16-02-2018-E

EL PLENO DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL

CONSIDERANDO:

- Que,** los numerales 2 y 5 del artículo 61 de la Constitución de la República del Ecuador, garantizan el derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos de interés público y de fiscalización de los actos de poder público;
- Que,** el artículo 95 de la Constitución de la República, garantiza el derecho a *“La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público”*;
- Que,** el artículo 204 de la Constitución de la República del Ecuador prevé que *“La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción; La Función de Transparencia y Control Social estará formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias (...)”*;
- Que,** en los numerales 1, 4 y 5 del artículo 208 de la Constitución de la República del Ecuador se establece como deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, entre otras, las siguientes: *“Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía valores, transparencia y lucha contra la corrupción”*; *“Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción”*; y, *“Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan.”* respectivamente;
- Que,** el numeral 5 del artículo 13 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, señala como atribución de este Consejo, en cuanto al fomento a la transparencia y lucha contra la corrupción, el *“Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad que sean calificados por el Consejo, de acuerdo a la reglamentación interna respectiva y siempre que esta*

determinación no haya sido realizada por otro órgano de la misma función, además de formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan”;

- Que,** el artículo 17 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social prevé *“El Informe resultante de la investigación será conocido por el Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en forma previa a su aprobación, para garantizar su legitimidad y legalidad sobre la observancia de los derechos constitucionales de las personas involucradas. Los informes que emita el Consejo deberán ser escritos, motivados y concluyentes”;*
- Que,** el artículo 18 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, señala que *“Será obligación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, llevar a cabo el seguimiento de los procesos judiciales o administrativos que se deriven de los informes del Consejo e impulsar las acciones legales y administrativas necesarias de acuerdo a las recomendaciones formuladas en aquellos; para tal efecto deberá intervenir como parte procesal en dichas causas, sea por medio de acusación particular cuando se determinen indicios de responsabilidad penal, o de demanda, según el caso, presentada por quien ejerza su representación legal. Esta atribución la ejercerá sin perjuicio de la intervención de la Procuradora o Procurador General del Estado, como representante judicial del Estado.”;*
- Que,** el Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, mediante Resolución No. PLE-CPCCS-022-26-11-2015, de fecha 26 de noviembre de 2015, resolvió expedir el REGLAMENTO DE GESTIÓN DE PEDIDOS Y DENUNCIAS SOBRE ACTOS U OMISIONES QUE AFECTEN LA PARTICIPACIÓN O GENEREN CORRUPCIÓN, el mismo que fue publicado en el Registro Oficial No. 673 de fecha 20 de enero de 2016;
- Que,** el artículo 24 del Reglamento de Gestión de Pedidos y Denuncias sobre Actos u Omisiones que Afecten a la Participación o Generen Corrupción, en lo relacionado a la investigación indica que *“La investigación consiste en la obtención de los elementos de convicción que sirvan para sustentar o desvirtuar, el acto denunciado o los indicios de responsabilidad administrativa, civil o penal en contra de una o más personas que hubieren participado o no en el presunto acto de corrupción.”;*
- Que,** el artículo 28 del Reglamento de Gestión de Pedidos y Denuncias sobre Actos u Omisiones que Afecten a la Participación o Generen Corrupción, en lo

concerniente al plazo para el desarrollo de la investigación indica que *“El proceso de investigación se desarrollará dentro del plazo de noventa días. Si por la complejidad del caso se requiera una ampliación del plazo, la o el Secretario Técnico de Transparencia y Lucha contra la Corrupción podrá autorizar adicionalmente hasta treinta días plazo; excepcionalmente, el Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, podrá ampliar el plazo a pedido motivado de la o el Secretario Técnico de Transparencia y Lucha contra la Corrupción.”*;

- Que,** el artículo 32 del Reglamento de Gestión de Pedidos y Denuncias sobre Actos u Omisiones que Afecten a la Participación o Generen Corrupción, señala en referencia a la resolución emitida por el Pleno del CPCCS, lo siguiente: *“(...) Una vez que se ponga en conocimiento el informe de investigación, el Pleno del Consejo podrá resolver dentro del ámbito de sus competencias lo que corresponda”*;
- Que,** el artículo 33 del Reglamento de Gestión de Pedidos y Denuncias sobre Actos u Omisiones que Afecten a la Participación o Generen Corrupción señala, respecto a la notificación de la resolución, lo siguiente: *“(...) La Secretaría General dentro del término de dos días, notificará la resolución del Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a la o el Secretario Técnico de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, quien dispondrá que en el término de dos días se realicen las acciones correspondientes.”*;
- Que,** mediante denuncia presentada en las dependencias del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, se pone en conocimiento del mismo presuntas irregularidades cometidas por el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Guayas, en varias obras ejecutadas a través de procedimiento de administración directa, entre los años 2010 y 2017, en la parroquia de Posorja;
- Que,** de conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 14 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, durante el proceso de investigación, se reservó la identidad de los denunciantes;
- Que,** mediante memorando No. CPCCS-SNI-2018-0138-M de fecha 26 de enero de 2018, la Abg. Freya Guisela Guillen, en su calidad de Subcoordinadora Nacional de Investigación Encargada, dando cumplimiento al Art. 31 del Reglamento de Gestión de Pedidos y Denuncias sobre Actos u Omisiones que Afecten la Participación o Generen Corrupción, remite al Abg. Carlos Gonzalo Contreras Pacheco, Secretario Técnico de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción

Encargado, el informe concluyente de la investigación del expediente No. 097-2017;

- Que,** mediante memorando No. CPCCS-STTLCC1-2018-0131-M de 26 de enero de 2018, el señor Abg. Carlos Gonzalo Contreras Pacheco, Secretario Técnico de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción Encargado, pone en conocimiento de la Señora Presidenta del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el Informe de Investigación Concluyente signado con el número 097-2017, a fin de que en virtud de las competencias determinadas en el artículo 42 numeral 8 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, someta el mismo a conocimiento y resolución del Pleno de este Consejo;
- Que,** según consta en el Informe Concluyente de Investigación, en su numeral 5, *“Descripción de los actos u omisiones denunciados”*, el hecho denunciado versa sobre: *“Presuntas irregularidades en la ejecución de obras realizadas por el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Guayas (Prefectura), a través de procedimiento de “Administración Directa”, para efectuar obras de limpieza y desalojos de canales en varios barrios de la parroquia de Posorja, durante los años 2010 al 2017, obras en las cuales se podría presumir un sobreprecio, toda vez que se hace referencia obras ejecutadas anteriormente con precios más bajos..”*;
- Que,** el numeral 8 del artículo 3 de la Constitución de la República, en lo concerniente a las Funciones del Estado indica que *“8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.”*;
- Que,** el artículo 211 de la Constitución de la República del Ecuador, predice que *“La Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos”*;
- Que,** el numeral 2 del artículo 212 de la Constitución de la República del Ecuador, en relación a las Funciones de la Contraloría General del Estado manifiesta que *“2. Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos sujetos a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado”*;

- Que,** el artículo 233 de la Constitución de la República del Ecuador, predice que *“Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos. Las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado, estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán incluso en ausencia de las personas acusadas. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aun cuando no tengan”*;
- Que,** el numeral 34 del artículo 31 de la Ley orgánica de la Contraloría General del Estado, respecto a las funciones y atribuciones, señala como una atribución de la Contraloría General del Estado: *“34. Establecer responsabilidades individuales administrativas, por quebrantamiento de las disposiciones legales, reglamentarias y de las normas de que trata esta Ley; responsabilidades civiles culposas, por el perjuicio económico sufrido por la entidad u organismo respectivo, a causa de la acción u omisión de sus servidores, e indicios de responsabilidad penal, mediante la determinación de hechos incriminados por la ley”*;
- Que,** el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en relación a los Recursos Públicos manifiesta que *“Para efecto de esta Ley se entenderán por recursos públicos, todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier otro título realicen a favor del Estado o de sus instituciones, personas naturales o jurídicas u organismos nacionales o internacionales. Los recursos públicos no pierden su calidad de tales al ser administrados por corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles y otras entidades de derecho privado, cualquiera hubiere sido o fuere su origen, creación o constitución hasta tanto los títulos, acciones, participaciones o derechos que representen ese patrimonio sean transferidos a personas naturales o personas jurídicas de derecho privado, de conformidad con la ley.”*;
- Que,** el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en lo referente a responsabilidad por acción u omisión expresa que *“Las autoridades,*

dignatarios, funcionarios y demás servidores de las instituciones del Estado, actuarán con la diligencia y empeño que emplean generalmente en la administración de sus propios negocios y actividades, caso contrario responderán, por sus acciones u omisiones, de conformidad con lo previsto en esta ley.”;

Que, el inciso primero del artículo 52 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en relación a la responsabilidad culposa manifiesta 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, precauteladas o precauciones necesarias para evitar resultados perjudiciales directos o indirectos a los bienes y recursos públicos.”;*

Que, el artículo 155 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, referente a la sanción manifiesta que *“Las autoridades o funcionarios públicos que no cumplan con las disposiciones y obligaciones señaladas, dentro de los plazos determinados en la Constitución, este Código y por el Consejo Nacional de Competencias, serán sancionados con la destitución de sus funciones por parte de la autoridad nominadora correspondiente, a solicitud del Consejo Nacional de Competencias, siguiendo el procedimiento administrativo correspondiente y respetando las garantías del debido proceso. Esta sanción se comunicará a la Contraloría General del Estado para los fines legales respectivos. El incumplimiento de las obligaciones contempladas en este Código, será motivo de enjuiciamiento político por parte de la Función Legislativa, si se tratase de autoridades sometidas a fiscalización por parte de esta función del Estado.”;*

Que, en el código No. 408-14 de las Normas de Control Interno para las Entidades, Organismos del Sector Público y de las Personas Jurídicas de Derecho Privado que Dispongan de Recursos Públicos, en relación a la ejecución de la obra por administración directa señala que: *“Cuando la entidad ejecute la obra con sus propios recursos materiales y humanos, tendrá que hacerlo de conformidad con las especificaciones, el programa de trabajo, el presupuesto y flujo de caja, preparados en la fase anterior. Si la entidad decide ejecutar la obra por administración directa, tendrá que revisar los documentos elaborados en la fase de diseño definitivo, con el fin de verificar si cuenta con la capacidad técnica necesaria, si los recursos disponibles son los apropiados para llevar a cabo la obra, o si, de acuerdo con la disponibilidad real, habría que modificar los planes*

y programas originales. La administración directa opera si la administración tiene la suficiente capacidad técnica en conocimientos y experiencia para administrar y dirigir la obra, así como la maquinaria y equipos que sean necesarios. La ejecución de una obra por administración directa no podrá ser dividida en múltiples contratos incluso la obra civil. Se entiende que la subcontratación es admitida, exclusivamente, para aquellos trabajos especializados tal como ocurre en el sector privado. Como ninguna entidad dispone de todo el personal de obreros necesario para una obra, los mismos serán contratados en forma individual.”;

Que, en relación a los hechos denunciados en el Informe Concluyente en su numeral 7 “ANÁLISIS FÁCTICO Y JURÍDICO QUE MOTIVAN EL INFORME”, se desprende lo siguiente: “La prefectura del Guayas desembolsó US\$ 91.000 por Administración directa para limpieza y desalojo de los canales en la Parroquia Posorja sector El Arbolito y Martha de Roldós (del 7 de marzo del 2013 al 1 de abril del 2013-Contratista Ing. A. Chacón). Esto es un monto excesivo para este tipo de trabajo en 1 mes, ya que si comparamos con el arreglo de calles (Noviembre 2016-Contratista Ing. Samuel Franco) en el Recinto Data de Posorja, obra que NUNCA SE HIZO, se pagó la suma de US\$ 12.792.00, incluyendo los Barrios 30 de Agosto, La Fortuna, 4 de Mayo y Los Arbolitos. Asimismo, tenemos la limpieza de canal y arreglo de calle en uno de los Barrio Martha de Roldós (febrero del 2017 – Ing. Samuel Franco) se pagó US\$ 12.792.00, que incluyen a los Barrios 19 de Junio, Martha de Roldós, San José y Bellavista. Si vemos, iguales valores (US\$ 12.792.00) entre ambos contratos realizados en 1 mes versus el contrato de US\$ 91.000 realizado casi en 1 mes. Por otro lado en el año 2010 se realizó limpieza de canales para 8 barrios de la Parroquia Posorja y por este trabajo se pagó un monto de US\$ 27.600 – Contratista Ing. Gonzalo Vulgarín. Igualmente, volvemos hacer la comparación con la obra que se pagó US\$ 91.000 (por 2 barrios) ... si revisamos todas las obras realizadas en la parroquia Posorja nos vamos a encontrar con obras fantasmas, es decir que nunca se han hecho, y con sobreprecio.”;

Que, en el Informe Concluyente se evidencian las siguientes conclusiones: “8.1. El Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Guayas, en el período comprendido entre los años 2013-2017 ejecutó obras referentes a limpieza y desalojos de canales, colocación de tubos, arreglo de calles, limpieza y desbroce en la parroquia de Posorja, mediante la modalidad de administración directa, por lo que de acuerdo a las normas dictadas por la Contraloría General del Estado, debió emplear personal técnico, mano de obra, personal administrativo y

maquinaria propias de la institución. 8.2. En las "Normas de Control Interno para las Entidades, Organismos del Sector Público y de las Personas Jurídicas de Derecho Privado que dispongan de Recurso Públicos", emitida por la Contraloría General del Estado, en la Fase 408-14 sobre la Ejecución de la obra por administración directa, indica que, cuando la entidad ejecutare la obra con sus propios recursos materiales y humanos; una vez finalizada la fase de diseño definitivo, tendrá que ejecutar de conformidad con las especificaciones, el programa de trabajo, el presupuesto y flujo de caja. 8.3. El Director Provincial de Obras Públicas y el Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Guayas, manifiesta que las obras realizadas en los sectores: El Arbolito y Martha de Roldós, Data Posorja, Barrios 30 de Agosto, La Fortuna, 4 de mayo, Los Arbolitos, San José de Bellavista de la parroquia Posorja, fueron ejecutadas por administración directa, por lo que no se firmaron contratos y que los ingenieros nombrados en la denuncia no fueron contratistas sino funcionarios que pertenecían a la misma institución; y no existió pagos por tratarse de proyectos de inversión; por lo que al aseverar que dichos trabajos fueron ejecutados a través de Administración Directa, debió remitir todo el expediente con la documentación requerida. 8.4. De las Normas de Control Interno antes trascritas, se puede determinar claramente que pese a que las obras fueron ejecutadas a través de administración directa; el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Guayas, una vez tomada la decisión de ejecutar los trabajos a través de éste procedimiento, debió dar fiel cumplimiento con todas las normas establecidas para el efecto; y no simplemente aseverar que no pueden enviar la documentación solicitada por el CPCCS dentro del presente proceso de investigación, por no tratarse de un proceso ejecutado a través de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, por lo que se presume que los mencionados proyectos no se cuenta con un expediente que contengan todas las fases: previa, ejecución y fiscalización. 8.5. Asimismo, el CPCCS solicitó al Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Guayas, enviar la norma interna que regula el procedimiento de administración directa; no fue enviada pese a las insistencias realizadas, por lo que se presume que no existe un reglamento, guía, instructivo, resolución, etc., que establezca los parámetros o lineamientos para llevar a cabo la ejecución de dicho procedimiento."; y,

Que, en el Informe Concluyente se expresan las siguientes recomendaciones: "9.1 Que el presente informe sea puesto en conocimiento de la Contraloría General del Estado, para que dentro del ámbito de sus competencias, realice un examen especial de las obras ejecutadas a través del procedimiento de administración

directa, ejecutadas por el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Guayas, en la parroquia de Posorja, durante los años comprendidos entre los años 2010-2017; a fin de que, de ser el caso, determine la existencia o no de responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal. 9.2. Póngase en conocimiento de la Subcoordinación Nacional de Patrocinio del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para que, con sustento en el artículo 35 del Reglamento de Gestión de Pedidos y Denuncias sobre Actos u Omisiones que Afecten la Participación o generen Corrupción realice el seguimiento, gestión, dirección y patrocinio de las acciones administrativas que correspondan.”;

En ejercicio de sus atribuciones constituciones y legales.

RESUELVE:

Art. 1.- Dar por conocido el Informe Concluyente No. 097-2017, iniciado para determinar la existencia de Presuntas Irregularidades cometidas por el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Guayas, en varias obras ejecutadas a través de procedimiento de administración directa, entre los años 2010 y 2017, en la parroquia de Posorja; informe presentado mediante Memorando No. CPCCS-STTLCC1-2018-0131-M de 26 de enero de 2018, el señor Abg. Carlos Gonzalo Contreras Pacheco, Secretario Técnico de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción Encargado.

Art.2.- Disponer a la Subcoordinación Nacional de Patrocinio remita el Informe Concluyente de Investigación No. 097-2017, con sus anexos y la presente Resolución a la Contraloría General del Estado, a fin de que se realice un examen especial de las obras ejecutadas a través del procedimiento de administración directa, ejecutadas por el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Guayas, en la parroquia de Posorja, durante los años comprendidos entre los años 2010-2017.

Art. 3.- Disponer a la Subcoordinación Nacional de Patrocinio realice el correspondiente seguimiento a las acciones implementadas por parte de la Contraloría General del Estado y mantenga informado al Pleno de este Consejo.

DISPOSICIÓN FINAL.- Disponer a la Secretaría General notifique con el contenido de la presente resolución al Secretario Técnico de Transparencia y Lucha contra la Corrupción,

conforme lo dispuesto en el artículo 33 del Reglamento de Gestión de Pedidos y Denuncias Sobre Actos u Omisiones que Afecten la Participación o Generen Corrupción; así como al denunciante y al denunciado.

Dado en la sala de sesiones del Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en el Distrito Metropolitano de Quito, a los dieciséis días del mes de febrero de dos mil dieciocho.

Yolanda Raquel González Lastre
PRESIDENTA

Lo Certifico. - En Quito, Distrito Metropolitano, a los dieciséis días del mes de febrero de dos mil dieciocho.

Ana Carmita Idrovo Correa
SECRETARIA GENERAL, encargada.

