

DUPR



# CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

DIRECCIÓN NACIONAL DE AUDITORÍAS INTERNAS

DNAI-AI-0401-2019

MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

INFORME GENERAL

**Examen Especial a la formulación, suscripción, ejecución y liquidación de los convenios de cooperación económica DI-05-09-D17-04167-D y DI-05-09-D17-05373-D, suscritos por la Directora Distrital de Milagro - MIES, con el Comité de Desarrollo Comunal San Francisco y la Fundación Integración Desarrollo y Acción Social, respectivamente, para la implementación de servicios de Desarrollo Infantil, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2017 y el 31 de diciembre de 2018**

TIPO DE EXAMEN :

EE

PERIODO DESDE : 2017-01-01

HASTA : 2018-12-31

**MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL**

---

Examen Especial a la formulación, suscripción, ejecución y liquidación de los convenios de cooperación económica DI-05-09-D17-04167-D y DI-05-09-D17-05373-D, suscritos por la Directora Distrital de Milagro - MIES, con el Comité de Desarrollo Comunal San Francisco y la Fundación Integración Desarrollo y Acción Social, respectivamente, para la implementación de servicios de Desarrollo Infantil, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2017 y el 31 de diciembre de 2018

---

**DIRECCIÓN NACIONAL DE AUDITORÍAS INTERNAS**

Quito - Ecuador

**Relación de siglas y abreviaturas utilizadas**

<b>AI</b>	Auditoría Interna
<b>CIBV</b>	Centro Infantil del Buen Vivir
<b>CZ</b>	Coordinación Zonal
<b>CUR</b>	Comprobante Único de Registro
<b>DM</b>	Distrito Metropolitano
<b>DDM</b>	Dirección Distrital de Milagro
<b>EPS</b>	Economía Popular y Solidaria
<b>EOD</b>	Entidades Operativas Desconcentradas
<b>GAD</b>	Gobiernos Autónomos Descentralizados
<b>IDEAS</b>	Integración Desarrollo y Acción Social
<b>MIES</b>	Ministerio de Inclusión Económica y Social
<b>RUC</b>	Registro Único de Contribuyentes
<b>SRI</b>	Servicio de Rentas Internas
<b>USD</b>	Dólares Americanos

**ÍNDICE**

<b>CONTENIDO</b>	<b>PÁGINAS</b>
Carta de Presentación	1
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>INFORMACIÓN INTRODUCTORIA</b>	
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	5
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>RESULTADOS DEL EXAMEN</b>	
Saldos de convenios de cooperación económica sin restituir.	6
<b>Anexo:</b>	
1. Nómina de servidores relacionados con el examen.	



Ref.: Informe aprobado el 2019-09-26.

Quito, D.M.,

Señora  
**MINISTRA DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL**  
Presente.-

De mi consideración:

La Contraloría General del Estado, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, efectuó el examen especial a la formulación, suscripción, ejecución y liquidación de los convenios de cooperación económica DI-05-09-D17-04167-D y DI-05-09-D17-05373-D, suscritos por la Directora Distrital de Milagro - MIES, con el Comité de Desarrollo Comunal San Francisco y la Fundación Integración Desarrollo y Acción Social, respectivamente, para la implementación de servicios de Desarrollo Infantil, por el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2017 y el 31 de diciembre de 2018.

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 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,

Dr. Javier De La Cueva Iturralde  
**AUDITOR GENERAL INTERNO, Encargado del MIES**

## CAPÍTULO I

### INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

#### Motivo del examen

El examen especial en la Dirección Distrital de Milagro - MIES, se realizó de conformidad al Plan Operativo de Control 2019, de la Dirección de Auditoría Interna del MIES, y en cumplimiento a la orden de trabajo 0002-MIES-AI-2019 de 3 de abril de 2019, suscrita por el Auditor General Interno, Encargado del MIES.

#### Objetivos del examen

- Verificar la propiedad, legalidad y veracidad de la formulación, suscripción, ejecución y liquidación de los convenios de cooperación.
- Establecer el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y demás normas aplicables.

#### Alcance del examen

El examen especial comprendió la formulación, suscripción, ejecución y liquidación de los convenios de cooperación económica DI-05-09-D17-04167-D y DI-05-09-D17-05373-D, suscritos por la Directora Distrital de Milagro - MIES, con el Comité de Desarrollo Comunal San Francisco y la Fundación Integración Desarrollo y Acción Social, respectivamente, para la implementación de servicios de Desarrollo Infantil, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2017 y el 31 de diciembre de 2018.

#### Base legal

El Decreto Ejecutivo 580 publicado en el Registro Oficial 158 de 29 de agosto de 2007, cambió la denominación de Ministerio de Bienestar Social a Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).

Mediante Acuerdo Ministerial 000165 de 10 de enero de 2013, se determinaron nueve Coordinaciones Zonales de Gestión Administrativa y cuarenta Distritos Administrativos,

*dos*  
*4*

con competencia en las circunscripciones territoriales definidas por la Secretaría Nacional del Planificación y Desarrollo, entre ellas la Coordinación Zonal 5 con cinco Distritos Administrativos, en los que constan la Dirección Distrital MIES - Milagro.

El Acuerdo Ministerial 000166 de 11 de enero de 2013, artículo 1, dispone:

*“... Delegar a los (as) Coordinadores (as) Zonales y Directores (as) Distritales la representación de gestión de las Entidades Operativas Desconcentradas-EOD ante el Servicio de Rentas Internas...”.*

Con Acuerdo Ministerial 000192 de 19 de marzo de 2013, se expide el Acuerdo Modificador a los Acuerdos Ministeriales 000165 y 000166, y se denomina a la Dirección Distrital en la siguiente forma:

- Dirección Distrital 09D17- Milagro - MIES

Mediante Acuerdos Ministeriales 00024 de 14 de agosto de 2014, vigente hasta el 1 de abril de 2018 y 020 de 2 de abril de 2018, se delegó a las Direcciones Distritales dentro de su jurisdicción, atribuciones, establecidas para la máxima autoridad del MIES.

Con Acuerdo Ministerial 000329 de 29 de enero de 2014, se expidió las Normas para la suscripción de convenios de cooperación por parte del Ministerio de Inclusión Económica y Social.

### **Estructura orgánica**

Con Acuerdo Ministerial 0080 de 9 de abril de 2015, publicado en Registro Oficial 329 de 19 de junio de 2015, se expidió el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Inclusión Económica y Social, vigente desde el 1 de agosto de 2015, en el artículo 10.- Estructura Orgánica, se define la estructura organizacional sustentada en su base legal que en el nivel distrital es la siguiente:

1. PROCESOS GOBERNANTES
2. PROCESOS SUSTANTIVOS
3. PROCESOS ADJETIVOS



- 4 NIVELES DESCONCENTRADOS
  - 4.2 NIVEL DISTRITAL
  - 4.2.1 PROCESOS GOBERNANTES
  - 4.2.1.1 GESTIÓN DISTRITAL
- Responsable: Directora Distrital

Productos y Servicios

#### PROCESOS SUSTANTIVOS

Gestión Interna:

Gestión Interna de Trabajo Social Distrital

Gestión Interna de Servicios y Atención Distrital

Gestión Interna de Promoción y Movilidad Social Distrital

#### PROCESOS ADJETIVOS

Gestión Interna:

Gestión Interna de Planificación y Gestión Estratégica Distrital

Gestión Interna de Asesoría Jurídica Distrital

Gestión Interna de Comunicación Social y Participación Ciudadana Distrital

Gestión Interna de Administrativa Financiera Distrital

#### Objetivos de la entidad

De conformidad con el artículo 8 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MIES, los objetivos estratégicos son:

1. Incrementar el acceso y calidad de los servicios de inclusión social con énfasis en los grupos de atención prioritaria y la población que se encuentra en pobreza o vulnerabilidad, para reducir las brechas existentes.
2. Incrementar la promoción del desarrollo integral de la población que requiere de los servicios de inclusión social, durante el ciclo de vida, así como la corresponsabilidad de las familias y la comunidad, ligadas a la prestación de los servicios que sirve el MIES.
3. Incrementar las intervenciones de prevención en el ámbito de la protección especial para la población susceptible de vulneración de derechos.

cuatro  


4. Incrementar la inclusión económica de la población en situación de pobreza a través del fortalecimiento de la Economía Popular y Solidaria desde una perspectiva territorial, articulación de redes de actores de la EPS, e inserción en el cambio de la matriz productiva, para la superación de desigualdades.
5. Incrementar la movilidad ascendente de las personas y las familias en condiciones de vulnerabilidad y extrema pobreza a través de transferencias monetarias y el fortalecimiento de sus capacidades para concretar un proyecto de vida que les permita salir de su situación de pobreza.
6. Incrementar la eficacia institucional del MIES y el uso eficiente del presupuesto del MIES.

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

El monto de recursos examinados comprendió el financiamiento del MIES para la ejecución de los 2 convenios de cooperación suscritos en la Dirección Distrital de Milagro - MIES, correspondiente a la partida presupuestaria 580000 "Transferencias y Donaciones Corrientes", que ascendió a 272 869,23 USD, tal como se detalla a continuación:

No. Convenio	Entidad Cooperante	Objeto	Fecha de suscripción	Plazo de ejecución	Estado	Monto USD
1	Comité Desarrollo Comunal San Francisco	Ejecutar el proyecto para prestación de servicios de Desarrollo Infantil, y garantizar la calidad de los servicios de Desarrollo Infantil a través de 4 Centros Infantiles del Buen Vivir.	31 de enero de 2017	Del 31 de enero al 31 de diciembre de 2017	Sin liquidar	195 088,70
2	Fundación Integral Desarrollo y Acción Social - IDEAS	Ejecutar el proyecto "Centros Infantiles del Buen Vivir", para garantizar la calidad de los servicios de Desarrollo Infantil a través de dos Centros Infantiles del Buen Vivir.	10 de abril de 2017	Del 1 de abril al 31 de diciembre de 2017	Sin liquidar	77 780,53
<b>Total USD</b>						<b>272 869,23</b>

Fuente: Unidad Administrativa Financiera

#### **Servidores relacionados**

Anexo 1.

*Cinco*  
*Quin*

## CAPÍTULO II

### RESULTADOS DEL EXAMEN

#### **Saldos de convenios de cooperación económica sin restituir**

La Dirección Distrital de Milagro - MIES, suscribió Convenios de Cooperación Económica, con Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y organizaciones de derecho privado denominados Entidades Cooperantes, con el objeto de financiar proyectos de Atención Integral del Ciclo de Vida, en las modalidades de Desarrollo Infantil (Centros Infantiles del Buen Vivir), Protección Especial, Adultos Mayores y Discapacidades.

De la revisión a la información proporcionada por la Analista Administrativa Financiera de la Dirección Distrital de Milagro - MIES, mediante comunicación recibida el 15 de abril de 2019, relacionada con los respaldos de los desembolsos efectuados en la ejecución de los Convenios de Cooperación Económica DI-05-09D17-04167-D y DI-05-09D17-05373-D, e informes técnico y económico, constantes en los expedientes, se determinó que dos Entidades Cooperantes mantienen valores que no fueron justificados ni restituidos al MIES, así:

- Convenio de cooperación económica DI-05-09D17-04167-D

El Director Distrital de Milagro y el Presidente del Comité de Desarrollo Comunal San Francisco, el 31 de enero de 2017, suscribieron el Convenio de Cooperación Económica DI-05-09D17-04167-D, a fin de ejecutar el proyecto para prestación de los servicios de Desarrollo Infantil, aprobado por el MIES, y garantizar la calidad de los servicios de Desarrollo Infantil a través de 4 Centros Infantiles del Buen Vivir, el plazo para la ejecución del presente Convenio fue desde el 31 de enero hasta el 31 de diciembre de 2017, con un aporte del MIES de 195 088,70 USD.

De la revisión al informe financiero suscrito por la Analista Administrativa Financiera de la Dirección Distrital, constante en memorando MIES-CZ-5-DDM-2018-11657-M de 21 de noviembre de 2018, se determinó que, del aporte entregado por el MIES al 31 de diciembre 2018, fecha de corte del examen especial, el Comité Comunal San

Seis  
*[Handwritten signature]*

Francisco mantienen valores no justificados que no fueron restituidos al MIES por 48 772,17 USD, considerando que el plazo de vigencia para la ejecución del convenio terminó el 31 de diciembre de 2017, tal como se detalla a continuación:

Dirección Distrital Milagro – MIES						
Entidad Cooperante	Convenio			Informe Financiero-Liquidación Final		
	No.	Fecha	Monto USD	Pagos E-SIGEF USD	Liquidación USD	Saldo a favor del MIES USD
Comité Comunal San Francisco	DI-05-09D17-04167-D	2017-01-31	195 088,70	178 076,63	129 304,46	48 772,17
<b>Total USD:</b>						<b>48 772,17</b>

Fuente: Documentación de soporte constante en el expediente del convenio.

Respecto al valor por justificar, los Directores Distritales de Milagro, mediante oficios, MIES-CZ-DDM-2017-0683-OF, de 28 de diciembre de 2017, MIES-CZ-5-DDM-2018-0014-OF y MIES-CZ-DDM-2018-0073-OF de 9 de enero y 19 de febrero de 2018, respectivamente, procedieron a solicitar al Presidente del Comité de Desarrollo Comunal San Francisco, evidencie documentadamente el gasto efectuado por concepto de la cuarta y última transferencia realizada por el MIES el 15 de noviembre de 2017, por un valor de 48 457,73 USD, así como, el saldo no justificado de tres transferencias que no fueron respaldadas documentadamente por 314,44 USD, ante lo cual la Directora Distrital de Milagro y el Presidente del Comité de Desarrollo Comunal San Francisco, suscribieron un acta de compromiso de 6 de abril de 2018, para la presentación de la documentación que justifique el gasto efectuado por la entidad Cooperante, sin embargo, hasta el alcance de la acción de control no se evidenció información habilitante que sustente el cumplimiento del último pago del convenio y el saldo restante por justificar.

En virtud de la falta de un acuerdo en mediación, la Directora Distrital de Milagro, de conformidad con lo establecido en la cláusula Décimo Cuarta del Convenio, "*Solución de Controversias*", a través de la Unidad de Asesoría Jurídica Distrital, gestionó el proceso de intervención en el Centro de Mediación de la Procuraduría General del Estado, con sede en la ciudad de Guayaquil, delegando al Analista de Asesoría Jurídica del Distrito, intervenga en el procedimiento, verificándose que dentro de este proceso se realizó 7 convocatorias a las partes, expidiendo el Centro de Mediación de la Procuraduría General del Estado, la "**CONSTANCIA IMPOSIBILIDAD DE MEDIACIÓN NO. 0234-CMIM-2018-GUA**", de 3 de septiembre de 2018, en la que determinó lo siguiente:

Siete  
Guaia 17

*“... Después de insistir en varias ocasiones al abogado del MIESS (sic), abogado..., envió un correo electrónico solicitando que se cierre el proceso en vista que el señor..., no ha cumplido con ninguno de los plazos solicitados, y no le contesta los mensajes que le envía sobre el particular.- Con los antecedentes expuestos, se expide la presente Constancia de imposibilidad Mediación No. 234-CMIM-2018-GUA, entre Dirección Distrital Dd-09d17-Milagro-Miess (sic) y Comité de Desarrollo Comunal San Francisco y dispongo el archivo del expediente (...).”*

Posterior a lo descrito, no se evidenció acciones legales adicionales por parte de la Directora Distrital de Milagro, del período de actuación comprendido entre el 25 de enero al 31 de diciembre de 2018, ni para, la efectivización de las garantías (pagarés) presentadas por la entidad Cooperante, para la recuperación de los 48 772,17 USD pendiente de justificar.

La Directora Distrital de Milagro, responsable de la administración, supervisión y control del convenio hasta su liquidación, del periodo de actuación comprendido entre el 25 de enero al 31 de diciembre de 2018, incumplió lo establecido en el convenio para la implementación de servicios de desarrollo infantil, cláusulas Sexta.- Modalidad de los desembolsos, numeral 6.5; y, Décima segunda.- Administración, liquidación y cierre, que señalan, respectivamente:

*“... **CLÁUSULA SEXTA.**- ... La liquidación total del convenio se la realizará en los primeros diez días posteriores a la finalización del plazo total del convenio, correspondiéndole justificar al COOPERANTE los valores utilizados en la ejecución del mismo, y, de existir valores no justificados, estos deberán ser liquidados y restituidos, vía depósito directo en la cuenta rotativa de ingresos del MIES... **DÉCIMA SEGUNDA.**- La administración, supervisión y control del presente convenio hasta su liquidación, estará a cargo del Director Distrital del MIES, quien tendrá la responsabilidad de gestionar los trámites que sean necesarios para velar por el cumplimiento del presente instrumento.- A la terminación del Convenio por cualquier causa, el Director Distrital procederá al cierre del mismo, con la respectiva liquidación técnica y económica para lo cual deberá contar con el informe final de EL COOPERANTE debiendo el Director Distrital en el plazo de diez días aprobarlo y emitir el acta de finiquito suscrita por las partes.- En el caso que EL COOPERANTE se niegue a la suscripción de dicha acta, el cierre y liquidación será realizada en forma unilateral por parte del Director Distrital del MIES e iniciará las acciones legales correspondientes en caso de no haber restituido valores si los hubiere (...).”*

Las normas para la suscripción de convenios de cooperación por parte del MIES, emitidas con Acuerdo Ministerial 329 de 29 de enero de 2014, artículo 15, letra g) De la ejecución, administración, seguimiento y control, que dispone:

*Boho*  
*[Firma]*

*“... La ejecución del convenio estará a cargo del Coordinador Zonal o Director Distrital, según sea el caso, como administrador, quien realizará los informes de avance, de ejecución y de cierre del mismo (...).”*

El Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Inclusión Económica y Social emitido con Acuerdo Ministerial 000080 de 9 de abril de 2015, publicado en Registro Oficial 329 de 19 de junio del mismo año, numeral 4.2 Nivel Distrital.- Atribuciones y responsabilidades del Director Distrital, letras u) y bb), que señalan lo siguiente:

*“... u) Controlar el cumplimiento y evaluar los resultados de la política pública en los servicios públicos y privados que brindan servicios relacionados con su ámbito de acción, dentro de las atribuciones que posee el MIES ... bb) Cumplir y hacer cumplir la ley, los reglamentos, políticas, procesos, normativas y procedimientos emitidos desde nivel central, dentro de su jurisdicción (...).”*

El Presidente del Comité de Desarrollo Comunal San Francisco, incumplió lo dispuesto en las Cláusulas Sexta, Modalidad de los desembolsos, numeral 6.5 del Convenio de Cooperación Económica DI-05-09D17-04167-D, que estipula:

*“... 6.5.- La liquidación total del convenio se la realizará en los primeros diez días posteriores a la finalización del plazo total del convenio, correspondiéndole justificar al COOPERANTE los valores utilizados en la ejecución del mismo, y, de existir valores no justificados, estos deberán ser liquidados y restituidos, vía depósito directo en la cuenta rotativa de ingresos del MIES (...).”*

Auditoría comunicó los resultados provisionales a la Directora Distrital de Milagro y al Presidente del Comité de Desarrollo Comunal San Francisco, con oficios, 0032 y 0043-0002-MIES-AI-2019 de 25 de abril de 2019, respectivamente, sin que hayan presentado ninguna aclaración.

El hecho comentado se originó por cuanto la Directora Distrital de Milagro del período de actuación comprendido entre el 25 de enero al 31 de diciembre de 2018, responsable de la administración, supervisión y control del convenio hasta su liquidación, por no haber efectuado las acciones legales para la recuperación de valores no justificados, ocasionaron que, la entidad Cooperante mantenga recursos económicos por 48 772,17 USD entregados por el MIES por más de 1 año, desconociéndose su uso y sin restituir a la entidad, además, que no se haya elaborado el acta del proceso de cierre y liquidación.

*Roche*  
*San F*

- Convenio de cooperación económica DI-05-09D17-05373-D

El Director Distrital de Milagro y el Gerente de la Fundación Integración. Desarrollo y Acción Social (IDEAS), el 10 de abril de 2017 suscribieron el Convenio de Cooperación Económica DI-05-09D17-05373-D, a fin de ejecutar el proyecto "Centros Infantiles del Buen Vivir", aprobado por el MIES para garantizar la calidad de los servicios de Desarrollo Infantil a través de dos Centros Infantiles del Buen Vivir, el plazo para la ejecución del presente Convenio fue desde el 1 de abril hasta el 31 de diciembre de 2017, con un aporte del MIES de 77 780,53 USD.

Es así que, mediante comprobantes de pago 367, 1118 y 1754 de 13 de abril, 27 de septiembre y 22 de diciembre de 2017, el MIES transfirió a la entidad Cooperante los valores de 25 926,84 USD, 18 609,37 USD y 16 947,85 USD, respectivamente.

Mediante memorando MIES-CZ5-DDM-2017-11416-M de 1 de diciembre de 2017, la Directora Distrital de Milagro del período de actuación comprendido entre el 1 de julio al 20 de diciembre de 2017, solicitó a la Analista Administrativa Financiera, Analista de Asesoría Jurídica y a la Coordinadora de Servicios Sociales, lo siguiente:

*"... Requiero de urgencia un informe administrativo-financiero se indique (sic) la viabilidad financiera o incumplimiento de pagos, y si presenta las debidas garantías de solvencia financiera para continuidad del servicio que presta la fundación I.D.E.A.S. con el convenio de los 2 CIBV que mantiene con esta dirección distrital.- Solicito que este informe sea soportado con un informe técnico y jurídico para posible notificación de cierre de convenio de manera inmediata de acuerdo a su viabilidad (...)"*

En respuesta, con memorando MIES-CZ5-DDM-2017-11755-M de 8 de diciembre de 2017, se remitió el informe 019-CAF de 1 de diciembre de 2017, suscrito por la Analista Administrativa Financiera, Analista de Articulación y Analista de Contabilidad, en el que concluyen y recomiendan lo siguiente:

*"... 4. CONCLUSIONES.- El cooperante hasta la presente fecha no ha presentado los justificativos correspondientes del segundo desembolso, él solicita que le entreguemos el 3er desembolso para el poder cancelar el sueldo a las educadoras lo cual no es procedente y se incumple a lo estipulado en la Cláusula 3.1 literal g del Convenio. Se han mantenido reuniones en la Dirección Distrital, sobre el incumplimiento al convenio, donde el cooperante dio su palabra de realizar las gestiones necesarias para salir de su situación, pero persiste la dificultad e incluso se conversó sobre el cierre unilateral del*

*Jerez*  
*García*

convenio, pero por muchos factores detallados en el informe técnico de coordinación social no se ejecutó. El cooperante ha incumplido con la ejecución de corresponsabilidad.- 5. RECOMENDACIONES: De ser posible y con las autorizaciones pertinentes, en caso de tener una respuesta negativa por parte del cooperante y en vista de que no se puede paralizar las atenciones de las unidades, se proceda a dar el tercer desembolso siempre y cuando el cooperante presente una garantía bancaria y delegar a un analista del área financiera, el seguimiento al cumplimiento de los pagos a las educadoras y alimentación en lo que concierne a los meses de octubre, noviembre y diciembre en cuanto se acrediten los recursos del cooperante (...)."

La Analista de Asesoría Jurídica Distrital, en funciones del 3 de enero de 2017 al 30 de abril de 2018, en comunicación de 1 de diciembre de 2017 dirigida a la Directora Distrital de Milagro, manifestó lo siguiente:

"... **CONCLUSIONES** Con lo antes expuesto y con las razones expresadas en el Informe Financiero se debe terminar unilateralmente el Convenio de Cooperación Económica N° DI-05-09D17-05373, por cuanto ha incumplido con las cláusulas estipuladas en el mismo; no habiendo justificado los valores que debieron ser utilizados en su ejecución estos deberán ser restituidos en vía depósito directo en la cuenta de ingresos de MIES y proceder a realizar resolución y Acta de Finiquito (...)."

Sin embargo, de las sugerencias realizadas por parte de la Analista Administrativa Financiera, Analista de Articulación, Analista de Contabilidad y Analista de Asesoría Jurídica Distrital, a la Directora Distrital de Milagro del período de actuación comprendido entre el 1 de julio al 20 de diciembre de 2017, la misma, mediante memorando MIES-CZ5-DDM-2017-12097-M de 15 de diciembre del mismo mes y año, autorizó el pago correspondiente al tercer desembolso a la entidad Cooperante, sin observar las explicaciones de los funcionarios, solamente con la justificación de 18 609,37 USD, faltando justificar 7 314,88 USD; así:

Período	Monto total del convenio USD	Transferencias E-SIGEF USD - A	Liquidación USD - B	Valores no ejecutados A - B	Saldo a favor del MIES USD
Abril a junio	77 780,53	25 924,25	16 947,85	8 976,40	
Julio a septiembre		16 947,85	18 609,37	-1 661,52	7 314,88
Octubre a diciembre		18 609,37	0,00	18 609,37	18 609,37
<b>Total USD</b>		<b>61 481,47</b>	<b>35 557,22</b>	<b>25 924,25</b>	<b>25 924,25</b>

Además, no se identificó en el expediente que la Entidad Cooperante haya presentado las garantías bancarias correspondientes al 5% de fiel cumplimiento y 100% de buen uso del anticipo, estipuladas en el Convenio de Cooperación Económica.

Oxve  
4/1

De la revisión efectuada a la información proporcionada por la Analista Administrativa Financiera de la Dirección Distrital de Milagro, mediante comunicación recibida el 15 de abril de 2019, no se evidenció que la Fundación Integración Desarrollo y Acción Social (IDEAS), haya presentado la documentación que respalde los gastos realizados en la tercera transferencia recibida por parte del MIES, mediante Comprobante de Pago 1754 de 22 de diciembre de 2017, por un total de 18 609,37 USD, considerando, de que el plazo de vigencia para la ejecución del convenio terminó el 31 de diciembre de 2017.

Se debe indicar que, al momento de efectuar las tres transferencias por concepto del Convenio de Cooperación Económica, la Analista Administrativa Financiera Distrital del período de actuación comprendido entre el 1 de enero de 2017 y el 31 de diciembre de 2018, responsable del área denominada Gestión Interna Administrativa Financiera Distrital, no verificó que se hayan incluido como documentación habilitante previo a realizar las tres transferencias, la presentación de las garantías respectivas; así como, no se evidenció que las Directoras Distritales de Milagro, en sus períodos, como responsables de la administración, supervisión y control del convenio hasta su liquidación, haya realizado acciones de presentación de justificativos y legales para la recuperación de los valores por justificar, así también, no controlaron que la entidad Cooperante haya presentado las garantías del convenio de fiel cumplimiento así como de buen uso de anticipo.

Las Directoras Distritales de Milagro, del periodo de actuación comprendido entre el 1 enero al 30 de junio de 2017; 1 de julio al 20 de diciembre de 2017; y, 25 de enero al 31 diciembre de 2018, responsables de la administración, supervisión y control del convenio hasta su liquidación, incumplieron lo dispuesto en las Cláusulas Séptima.- Garantías; Décimo Primera, Causas de terminación del convenio, numeral 11.3; y, Décima Segunda, Administración, Liquidación y Cierre del Convenio de Cooperación Económica DI-05-09D17-05373-D, que estipulan:

*"... SÉPTIMA.- GARANTÍAS.- EI COOPERANTE, a efectos de precautelar los recursos transferidos, deberá presentar las siguientes garantías.- 7.1 Garantía de fiel cumplimiento, equivalente al 5% del monto total del aporte del MIES; y, 7.2 Garantía de buen uso del anticipo, equivalente al 100% del valor del anticipo.- Las garantías deberán mantenerse vigentes hasta el cierre y liquidación final del convenio; y en caso de incumplimiento del convenio, serán ejecutadas ... DÉCIMA PRIMERA.- CUSAS DE TERMINACIÓN DEL CONVENIO.-...11.3. Por terminación unilateral en los siguientes casos:- a.*

doce  
Dora Cif

*Incumplimiento de una de las cláusulas constantes en el Convenio.- ... De producirse las circunstancias indicadas en los literales a), b) y c), el administrador del Convenio, elaborará un informe motivado, con señalamiento expreso del incumplimiento en que ha incurrido EL COOPERANTE.- El MIES notificará por escrito a EL COOPERANTE sobre el incumplimiento en que ha incurrido con los informes técnico y económico, concediéndole el término de diez días para que presente las justificaciones correspondientes o subsane el hecho cometido. En caso de que no justifique o remedie el incumplimiento en el término concedido, el MIES dará por terminado anticipada y unilateralmente el Convenio, mediante resolución; sin que por tal motivo, se exceptúe el Acta de finiquito del Convenio con la correspondiente liquidación.- ... **DÉCIMA SEGUNDA.- ADMINISTRACIÓN, LIQUIDACIÓN Y CIERRE.-** La administración, supervisión y control del presente convenio hasta su liquidación, estará a cargo del Director Distrital del MIES, quién tendrá la responsabilidad de gestionar los trámites que sean necesarios para velar por el cumplimiento del presente instrumento ... En el caso que la COOPERANTE se niegue a la suscripción de dicha acta el cierre y liquidación será realizada en forma unilateral por parte del Director Distrital del MIES e iniciará las acciones legales correspondientes en caso de no haber restituido valores si los hubiere (...)."*

Las normas para la suscripción de convenios de cooperación por parte del MIES, emitidas con Acuerdo Ministerial 329 de 29 de enero de 2014, artículo 15, letra g) De la ejecución, administración, seguimiento y control, que dispone:

*"... La ejecución del convenio estará a cargo del Coordinador Zonal o Director Distrital, según sea el caso, como administrador, quien realizará los informes de avance, de ejecución y de cierre del mismo (...)."*

De igual manera, incumplieron el artículo 15.- Procedimiento, letra c. Garantías, de las Normas para la suscripción de Convenios de Cooperación del Ministerio de Inclusión Económica y Social, emitido mediante Acuerdo Ministerial 329 de 29 de enero de 2014, que establece lo siguiente:

*"... 15.- Procedimiento.- El cooperante deberá entregar, para el fiel cumplimiento del convenio y previo a su suscripción, una de las siguientes garantías.- 1. Garantía incondicional, irrevocable y de cobro inmediato otorgada por un banco o institución financiera establecidos en el país.- 2. Póliza de seguros incondicional, irrevocable y de cobro inmediato emitida por una compañía de seguros establecida en el país (...)."*

El Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Inclusión Económica y Social emitido con Acuerdo Ministerial 000080, actual a la fecha de corte de la presente acción de control, número 4.2 Nivel Distrital. - Atribuciones y responsabilidades del Director Distrital, letra bb), que establece:

*trece*  
*Jun 4*

*“... bb. Cumplir y hacer cumplir la ley, los reglamentos, políticas, procesos, normativas y procedimientos emitidos desde nivel central, dentro de su jurisdicción (...).”*

La Analista Administrativa Financiera, del período de actuación comprendido entre el 1 de enero de 2017 y el 31 de diciembre de 2018, incumplió las Normas de Control Interno 403-12 Control y custodia de garantías; 405-04 Documentación de respaldo y su archivo; 403-08 Control previo al pago; y, la Cláusula Séptima. - Garantías del Convenio de Cooperación Económica DI-05-09D17-05373-D.

El Gerente de la Fundación Integración Desarrollo y Acción Social (IDEAS), incumplió lo dispuesto en las Cláusulas Sexta, Modalidad de los desembolsos, numeral 6.5 y Séptima, Garantías, del Convenio de Cooperación Económica DI-05-09D17-05373-D, que estipulan:

*“... 6.5.- La liquidación total del convenio se la realizará en los primeros diez días posteriores a la finalización del plazo total del convenio, correspondiéndole justificar al COOPERANTE los valores utilizados en la ejecución del mismo, y, de existir valores no justificados, estos deberán ser liquidados y restituidos, vía depósito directo en la cuenta rotativa de ingresos del MIES.- **SÉPTIMA.- GARANTÍAS.- EI COOPERANTE**, a efectos de precautelar los recursos transferidos, deberá presentar las siguientes garantías.- 7.1 Garantía de fiel cumplimiento, equivalente al 5% del monto total del aporte del MIES; y, 7.2 Garantía de buen uso del anticipo, equivalente al 100% del valor del anticipo.- Las garantías deberán mantenerse vigentes hasta el cierre y liquidación final del convenio; y en caso de incumplimiento del convenio, serán ejecutadas (...).”*

Auditoría comunicó los resultados provisionales a los Directores Distritales de Milagro, a la Analista Administrativa Financiera y al Gerente de la Fundación IDEAS, con oficios 0028, 0029, 0030, 0032, 0041, 0042, 0043 y 0068-0002-MIES-AI-2019 de 25 de abril y 1 de julio de 2019.

Mediante comunicación de 1 de mayo de 2019, la Directora Distrital de Milagro, del período de actuación comprendido entre el 1 de julio al 20 de diciembre de 2017, manifestó:

*“... Con Memorando No. MIES-CZ-5-DDM-2017-11416-M de fecha 1 de diciembre del 2017, solicité a la Coordinadora Administrativa Financiera, a la Analista Jurídica y a la Coordinadora de Servicios Sociales, un informe administrativo - financiero soportado con un informe técnico - jurídico para determinar una posible continuidad o cierre del convenio.- Mediante informe No. 020-CAF, emitido el 14 de diciembre del 2017, se me comunica que el*

oatorce  
García

Cooperante Fundación... (IDEAS) entregó con fecha 12 de diciembre del 2017 la documentación que corresponde al trimestre de julio a septiembre para proceder hacer el tercer desembolso. Finalizando en su informe con la recomendación de dar seguimiento por parte del área de servicio social y financiero para que el Cooperante cumpla con el pago de las remuneraciones de las educadoras y servicios de catering de los meses de octubre, noviembre y diciembre.- Con los antecedentes expuestos tales como el fallido intento de encontrar nuevos cooperantes, a las recomendaciones de la Coordinadora Administrativa Financiera, al compromiso por los servicios ya generados por Fundación IDEAS con las educadoras, catering, entre otros, durante los meses de Octubre, Noviembre y Diciembre para los niños de la comunidad naranjiteña; y, con mayor responsabilidad de cumplir la misión del MIES para dar continuidad al servicio para la atención durante el ciclo de vida de estos niños y niñas que ya estaban en un proceso de inclusión, se decidió aceptar la liquidación del segundo desembolso y autorizar el tercer desembolso según Memorando No. MIES-CZ-5-DDM-2017-12097-M con fecha 15 de diciembre del 2017 (...).”

De lo expresado por la servidora no modifica el comentario de auditoría, ya que no da a conocer las razones por las cuales no efectuó acciones para la recuperación de los valores transferidos y no justificados, así como, no explica porque no se requirió a la Entidad Cooperante, la presentación de garantías previo a autorizar el tercer desembolso.

Con oficio 028-2019-OF de 30 de abril de 2019, la Directora Distrital del MIES Milagro, del periodo de actuación del 25 de enero al 31 de diciembre de 2018, manifestó:

“... he tenido varias reuniones con la Coordinadora Administrativa Financiera, los analistas de asesoría jurídica y la Coordinadora de Servicios Sociales para conocer sobre los inconvenientes que existían en la Fundación Integración, Desarrollo y Acción Social IDEAS y coordinar gestiones para solucionar las controversias... Mediante una comitiva integrada... Coordinadora de Servicios Sociales y Analista de Asesoría Jurídica respectivamente, luego de averiguar que las oficinas de la Fundación Integración, Desarrollo y Acción Social IDEAS ya no se encontraban en su domicilio ubicado en el cantón Guayaquil, se trasladaron hasta el Cantón Durán a tratar de ubicar las nuevas oficinas que según información obtenida estarían funcionando en dicho cantón, quienes luego de indagar ubicaron las oficinas y al presentarse ante dos empleados de la organización e indicar el motivo de su visita, supieron manifestar que el Lcdo. ..., representante legal de la Fundación Ideas hace 4 meses se había ido a Colombia a unos negocios y que todo lo manejaba vía telefónica, indicándonos además que tenía 4 meses que no les pagaba y que con lo poco que se recaudaba de los recursos que brindaban a duras penas se podía pagar el alquiler del local, es así que después de escuchar todos los problemas que pasaban, se les entregó el oficio No. DD-09D17-MILAGRO-MIES-AJ-2018-0111 de 24 de julio de 2018, suscrito por el Ab. ..., Analista de Asesoría Jurídica Distrital, en el que se invitó al representante legal para el 26 de julio de 2018 a las 08h00 para que se acerque a la Dirección Distrital para buscar una

quince  
C. J.

*solución al inconveniente y además se les solicitó los números de teléfono... teniendo únicamente respuesta de la pareja... indicando que se le dé dos días para darnos alguna información sin cumplir con lo solicitado (...)"*

De lo expuesto, se ratifica lo comentado por Auditoría, ya que no se evidencia las acciones correspondientes para la recuperación de los valores por justificar por parte de la entidad Cooperante.

En comunicación sin fecha recibida el 30 de abril de 2019, el Director Distrital de Milagro, responsable de la Administración, Supervisión y Control del convenio de cooperación económica hasta su liquidación y cierre, del período de actuación comprendido entre el 1 enero al 30 de junio de 2017, manifestó:

*"... Al respecto de las Garantías (PAGARÉ), tengo a bien informar que efectivamente la documentación se encontraba en completa normalidad caso contrario las áreas pertinentes (Técnica, Jurídica y Legal) no hubieran procedido a realizar la elaboración del documento (Convenio de Cooperación Económica DI-05-09D1705373-D) que fue firmado, por lo cual solicito se disponga al área técnica se haga una búsqueda exhaustiva del documento tanto en los archivos físicos que se encuentran en el CAC como en los archivos de las bodegas del SRI. Tomando en consideración que el custodio de la información física la mantiene el área requirente (...)"*

Lo manifestado por el servidor no modifica lo comentado por Auditoría, debido a que no se presentó evidencia documental de la información señalada en la comunicación remitida; así como, responsable de la Administración, Supervisión y Control del convenio no incluyó dicha información en el expediente correspondiente.

Los hechos comentados se originaron, por cuanto el Director Distrital de Milagro, responsable de la administración, supervisión y control del convenio hasta su liquidación, del período de actuación comprendido entre el 1 enero al 30 de junio de 2017, no exigió al Gerente de la Fundación IDEAS, previo a la suscripción del convenio la entrega de las garantías de fiel cumplimiento y buen uso de anticipo; la Directora Distrital de Milagro responsable de la administración, supervisión y control del convenio hasta su liquidación, del período de actuación de 1 de julio y el 20 de diciembre de 2017, por no efectuar las acciones que correspondan para la presentación de justificativos del saldo de la anterior y última transferencia, y autorizar el tercer desembolso omitiendo las explicaciones de los funcionarios y sin que hayan cambiado las condiciones, así como, no exigir la entrega de las garantías de fiel

diez y seis  


cumplimiento y buen uso de anticipo; la Directora Distrital de Milagro responsable de la administración, supervisión y control del convenio hasta su liquidación, del 25 de enero al 31 de diciembre de 2018, no efectuó acciones legales para recuperar el valor que faltaba justificar por la entidad Cooperante; y, la Analista Administrativa Financiera, responsable del área denominada Gestión Interna Administrativa Financiera Distrital del período de actuación comprendido entre el 1 de enero de 2017 y el 31 de diciembre de 2018, no verificó que se hayan incluido como documentación habilitante previo a realizar las tres transferencias, la presentación de las garantías respectivas, ocasionaron que, los recursos económicos transferidos por el MIES para la ejecución del convenio no estén garantizados; que la entidad Cooperante mantenga recursos económicos por 25 924,25 USD entregados por el MIES por más de 1 año, desconociéndose su uso sin restituir a la entidad y que no se haya elaborado el acta del proceso de cierre y liquidación.

Posterior a la conferencia final de resultados realizada el 2 de mayo de 2019, la Analista Administrativa Financiera, mediante comunicación de 17 de mayo de 2019, manifestó:

*“... hago referencia de la garantía que debía presentar Fundación IDEAS y no la presentó, me justifico ante este documento para los procesos de desembolsos que se entregaron al cooperante en mención que detallo a continuación.- Para ejecutar los desembolsos, el área requirente envía la información a (sic) Dirección Distrital de los convenios suscritos, dirección procede autorizar al área administrativa para realizar los desembolsos, donde se detalla por cada convenio para proceder con el pago respectivo, donde los documentos habilitantes para el pago son: el convenio suscrito aprobado y firmado, proyecto, certificado bancario del cooperante y se procede con el compromiso, devengado y pago.- En lo que concierne al pagaré el área requirente debe entregar para el respectivo control y archivo, pero sin embargo no lo ejecutó y a pesar de aquello el pago se efectuó porque la máxima autoridad autoriza.- La garantía nos sirve para hacer uso en caso de incumplimiento por parte del cooperante, pero en vista que no se contaba con el documento, el área financiera realizó todas las gestiones pertinentes para que nos entreguen los documentos soportes de los desembolsos entregados.- Es por eso que informé a usted a pesar de no contar con la garantía para ejecutar los dos desembolsos, el cooperante cumplió aunque de manera tardía con los justificativos de los 2 desembolsos, tal como se lo indicó en el mail enviado el 14 de mayo, y para hacer la entrega del 3er desembolso el cooperante ya contaba con alertas de incumplimiento es por ello que se recomendó y solicitó mediante informe técnico que entreguen garantía bancaria, y a pesar de mi recomendación y la problemática existente y bajo la autorización de la directora distrital (sic) se procedió a ejecutar el último desembolso (...).”*

*diez y siete*  
*Juan J*

Lo expuesto por la Servidora corrobora lo comentado por Auditoría, respecto a la falta de presentación de las Garantías de fiel cumplimiento, equivalente al 5% del monto total del aporte del MIES y de buen uso del anticipo por el 100% del valor del anticipo, por tal razón se ratifica el comentario.

### Conclusiones

En el Convenio de Cooperación Económica DI-05-09D17-04167-D, suscrito con el Comité de Desarrollo Comunal San Francisco, se evidenció que no se justificó el valor de la cuarta transferencia realizada por el MIES, tal como se incluye en el Informe financiero suscrito por la Analista Administrativa - Financiera, esta situación se dio por cuanto la Directora Distrital de Milagro, responsable de la administración, supervisión y control del convenio hasta su liquidación, por no haber efectuado las acciones legales de recuperación de valores por justificar, ni para la efectivización de las garantías, ocasionaron que, la entidad Cooperante mantenga recursos económicos por 48 772,17 USD entregados por el MIES por más de 1 año, desconociéndose su uso y sin restituir a la entidad, además, que no se haya elaborado el acta del proceso de cierre y liquidación.

En el Convenio de Cooperación Económica DI-05-09D17-05373-D, no se evidenció que la Fundación Integración Desarrollo y Acción Social (IDEAS), haya presentado la documentación que respalde la totalidad de los gastos realizados en las transferencias recibidas por parte del MIES, y no se identificó que la entidad Cooperante haya presentado las garantías de fiel cumplimiento y buen uso de anticipo, y la recuperación de los valores transferidos que no han sido justificados con la documentación de sustento, esta situación se dio por cuanto el Director Distrital de Milagro, responsable de la administración, supervisión y control del convenio hasta su liquidación, en su periodo, no exigió al Gerente de la Fundación IDEAS, previo a la suscripción del convenio la entrega de las garantías de fiel cumplimiento y buen uso de anticipo; la Directora Distrital de Milagro responsable de la administración, supervisión y control del convenio hasta su liquidación, en su periodo, por no efectuar las acciones que correspondan para la presentación de justificativos del saldo de la anterior y última transferencia, y autorizar el tercer desembolso omitiendo las explicaciones de los funcionarios y sin que hayan cambiado las condiciones, así como, no exigir la entrega de las garantías de fiel cumplimiento y buen uso de anticipo; y, la Directora Distrital de Milagro responsable de la administración, supervisión y control del convenio hasta su

*diez y ocho*  
*[Firma]*

liquidación, en su período, no efectuó acciones legales para recuperar el valor por justificar por la entidad Cooperante, la Analista Administrativa Financiera Distrital, no verificó que se hayan incluido como documentación habilitante previo a autorizar y realizar las tres transferencias, la presentación de las garantías respectivas, ocasionaron que, los recursos económicos transferidos por el MIES para la ejecución del convenio no estén garantizados, a fin de efectivizar las garantías por los saldos no justificados, que la entidad Cooperante mantenga recursos económicos por 25 924,25 USD entregados por el MIES por más de 1 año, desconociéndose su uso sin restituir a la entidad, y que no se haya elaborado el acta del proceso de cierre y liquidación.

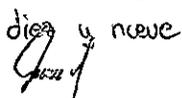
### **Hecho subsecuente**

En el Convenio de Cooperación Económica DI-05-09D17-05373-D, posterior a la fecha de corte del período examinado de la presente acción de control, la Fundación IDEAS mediante comunicación de 17 de abril de 2019, presentó a la Dirección Distrital de Milagro - MIES, documentación de soporte de la ejecución del convenio del último trimestre del 2017, de la revisión al informe de liquidación final de 10 de mayo de 2019, constante en memorando MIES-CZ-5-DDM-2019-6068-M de la misma fecha, concluye que el saldo a devolver por parte de la Fundación Integral de Desarrollo y Acción Social, en la modalidad de Desarrollo Infantil es de 10 071,95 USD.

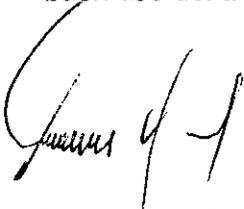
### **Recomendaciones**

#### **Al Director Distrital de Milagro**

1. Dispondrá y supervisará que el servidor responsable de la Unidad Distrital de Asesoría Jurídica, inicie las acciones legales correspondientes, para que las entidades Cooperantes, restituyan al MIES los valores pendientes por justificar, a fin de contar con los recursos.
2. Solicitará a la entidad Cooperante previo a la suscripción de los convenios y autorización del gasto, la presentación de las garantías estipuladas en el Convenio de Cooperación Económica, a fin de garantizar su ejecución y salvaguardar los recursos económicos transferidos por el MIES.

diez y nueve  


3. Dispondrá y verificará que la Analista Administrativa Financiera, previo a autorizar las trasferencias, verifique la existencia de los documentos habilitantes, que debe presentar la entidad Cooperante, entre ellos las garantías de fiel cumplimiento y buen uso del a anticipo.



Dr. Javier De La Cueva Iturralde  
**AUDITOR GENERAL INTERNO, Encargado**

Veinte