



E  
C  
U  
A  
D  
O  
R

## CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

DNA2 - DIRECCIÓN NACIONAL DE AUDITORÍA DE SECTORES SOCIALES

DNA2-0036-2018

MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA (MIDUVI)

INFORME GENERAL

Examen Especial a los recursos entregados para la recuperación habitacional de los damnificados del terremoto del 16 de abril de 2016, MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA (MIDUVI), y entidades relacionadas, por el período comprendido entre el 16 de abril de 2016 y el 31 de agosto de 2017

TIPO DE EXAMEN :

EE

PERIODO DESDE : 2016-04-16

HASTA : 2017-08-31

Examen Especial a los recursos entregados para la recuperación habitacional de los damnificados del terremoto del 16 de abril de 2016, MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA (MIDUVI), y entidades relacionadas, por el período comprendido entre el 16 de abril de 2016 y el 31 de agosto de 2017.



E  
C  
U  
A  
D  
O  
R

*[Handwritten signature]*  
2018-05-30

Ref.: Informe aprobado el \_\_\_\_\_

Quito D.M.,

Señor  
Germán Javier Torres Correa  
Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda  
Presente

De mi consideración:

La Contraloría General del Estado, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, efectuó el examen especial a los recursos entregados para la recuperación habitacional de los damnificados del terremoto del 16 de abril de 2016, en el MIDUVI, y entidades relacionadas, por el periodo comprendido entre el 16 de abril de 2016 al 31 de agosto de 2017.

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 examinadas 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,

Ing. María Fernanda Larco Torres  
Directora Nacional de Auditoría de Sectores Sociales

## ÍNDICE

CONTENIDO	PÁGINAS
Carta de Presentación	1
<b>CAPÍTULO I INFORMACION INTRODUCTORIA</b>	
Motivo del examen	2
Objetivos del examen	2
Alcance	2
Base legal	3
Estructura orgánica	3
Objetivos de la entidad	4
Monto de recursos examinados	5
Servidores relacionados	5
<b>CAPÍTULO II RESULTADOS DEL EXAMEN</b>	
Expedientes de damnificados con documentación incompleta sustentó el pago de anticipos a contratistas	6
Anticipos entregados a contratistas, no están devengados	12
Sistema Integral de Desarrollo Urbano y Vivienda, SIIDUVI, con información errónea e inoportuna	18
Pago por rellenos y biodigestores sin ejecución y los contratos no fueron suscritos por el contratista	21
Soluciones habitacionales entregadas sin contar con tipología aprobada	25
Pago por expropiación de lotes para el proyecto San Cayetano, sin contar con escritura pública	31

Anexo 1 Servidores relacionados

Anexo 2 Detalle de Recursos Analizados

Anexo 3 Expedientes de damnificados con documentación incompleta de los pagos de anticipos a contratistas

Anexo 4 Anticipos entregados a contratistas no están devengados (Avance 0%

Anexo 5 Anticipos entregados a contratistas no están devengados

## SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

DADeIS	Dirección de Auditoría de Desarrollo e Inclusión Social
DAN2	Dirección Nacional de Auditoría de Sectores Sociales
LOCGE	Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado
LOSNCP	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
SIIDUVI	Sistema Integral de Desarrollo Urbano y Vivienda
NCI	Norma de Control Interno
USD	Dólares de los Estados Unidos de América

**CAPÍTULO I**

**INFORMACIÓN INTRODUCTORIA**

**Motivo del examen**

El examen especial al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, se realizó con cargo a imprevistos del Plan Anual de Control del año 2017, de la Dirección de Auditoría de Desarrollo e Inclusión Social, actual Dirección Nacional de Auditoría de Sectores Sociales, en cumplimiento a la disposición del señor Subcontralor General del Estado, contenida en memorando 708-DADEIS de 1 de septiembre, a la orden de trabajo 0004-DADeIS-2017-I, modificada con memorando 0746-DADeIS, de 5 y 11 de septiembre de 2017, respectivamente.

**Objetivos del examen**

- Determinar el grado de cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y demás normas aplicables.
- Determinar el cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos para la entrega de recursos a los damnificados del terremoto de 16 abril de 2016.

**Alcance del examen**

Se analizaron los recursos entregados para la recuperación habitacional de los damnificados del terremoto de 16 de abril de 2016, en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUDUVI), y entidades relacionadas, por el período comprendido entre el 16 de abril de 2016 y el 31 de agosto de 2017.

Se excluyó de la presente acción de control:

- Los recursos analizados en el examen especial de ingeniería a los estudios y procesos precontractual, contractual, ejecución y fiscalización de las obras relacionadas con los programas de viviendas ejecutados en la provincia de Manabí;

*[Firma]*

y, los hechos denunciados por el MIDUVI ante la Fiscalía General del Estado, por el periodo comprendido entre el 16 de abril y el 31 de diciembre de 2016.

- Los contratos de infraestructura, estudios, entrega de soluciones habitacionales, consultorías, fiscalización; y, expropiación relacionados con el reasentamiento del Proyecto "La Chorrera", que serán sujeto a análisis en una acción de control posterior.

### **Base Legal**

El Presidente de la República, con Decreto Ejecutivo 3, publicado en el Registro Oficial 1 de 11 de agosto de 1992, creó el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.

La Ministra de Desarrollo Urbano y Vivienda, con Decreto Ejecutivo 022-016, de 22 de junio de 2016, expidió el Reglamento para la recuperación habitacional de los damnificados del terremoto de 16 de abril de 2016, en el que se estableció las condiciones, requisitos y procedimientos que permitirán aplicar los instrumentos para la construcción, reconstrucción, recuperación de vivienda para ser entregados como una donación o asignación económica no reembolsable por el Estado, a través del MIDUVI a los damnificados del terremoto cuyas mayores afectaciones se concentraron en las provincias de Manabí, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Los Ríos, Santa Elena y Guayas.

### **Estructura orgánica**

En Acuerdo Ministerial 051-15 de 27 de noviembre de 2015, se reformó el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda MIDUVI, que define los siguientes procesos.

### **Proceso Gobernante**

- Direccionamiento Estratégico – Despacho Ministerial

### **Procesos sustantivos**

- Direccionamiento Técnico – Viceministerio
  - Subsecretaría de Vivienda

- Dirección de regulación de vivienda
- Dirección de gestión y ejecución de vivienda
- Dirección de control de vivienda
- Subsecretaría de Hábitat y Espacio Público
- Dirección de desarrollo del hábitat y Espacio Público
- Dirección de Avalúos y Catastros

#### **Procesos adjetivos**

- Coordinación General de Planificación y Gestión Estratégica
  - Dirección de planificación e inversión
  - Dirección de seguimiento de planes, programas y proyectos
  - Dirección de Servicios, procesos y calidad
  - Dirección de gestión del cambio de cultura organizativa
  - Dirección de gestión de tecnología de información y comunicación.
- Coordinación General Jurídica
  - Dirección de patrocinio legal
  - Dirección de asesoría legal
  - Dirección de organizaciones sociales
  - Dirección de comunicación social
  - Dirección de auditoría interna
- Coordinación General Administrativa Financiera
  - Dirección administrativa
  - Dirección financiera
  - Dirección de administración del talento humano

#### **Procesos Desconcentrados**

- Coordinación Zonal

Oficina Técnica y de Prestación de Servicios

#### **Objetivos de la entidad**

El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda – MIDUVI, según el artículo 7 de la Reforma al Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, publicado en el

10 CUARTO

Registro Oficial Suplemento 120 de 1 de febrero de 2010, tiene los siguientes objetivos institucionales:

- Incrementar los mecanismos que promuevan el desarrollo territorial poli céntrico incluyente, bajo criterios de sostenibilidad, coherentes con el buen vivir y acordes a la estrategia territorial nacional (ETN) y al modelo de desarrollo del buen vivir.
- Incrementar el acceso a vivienda habitable, segura y adecuada y el acceso a suelo con servicios a nivel nacional.
- Incrementar los mecanismos que afiancen las capacidades de planificación, rectoría, coordinación y gestión del Estado y a articulación entre los diferentes actores del Sistema de Hábitat, Asentamientos Humanos y Vivienda a nivel nacional.

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

El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, en el período sujeto a examen para la recuperación habitacional de los damnificados del terremoto de 16 de abril de 2016, según el estado de ejecución presupuestaria, contó con los siguientes recursos económicos:

GRUPO	DENOMINACIÓN	2016 USD *	2017-08-31 USD	TOTAL USD
56 00 011 001	Gestión de la respuesta ante eventos adversos	11 328 621,11	0,00	11 328 621,11
97 00 001 001	Recuperación habitacional	171 324 693,80	69 375 873,67	240 700 567,47
<b>TOTAL</b>		<b>182 653 314,91</b>	<b>69 375 873,67</b>	<b>252 029 188,58</b>

\* Se excluyeron valores analizados en acciones de control cuyos informes están en trámite de aprobación

En la presente acción de control se analizaron 141 Comprobantes Únicos de Registro, por un valor de 29 919 617,62 USD, Anexo 2.

16/02/2017

#### **Servidores relacionados**

Anexo 1.

## CAPÍTULO II

### RESULTADOS DEL EXAMEN

#### **Expedientes de damnificados con documentación incompleta de los pagos de anticipos a contratistas**

El Presidente de la República, con Decreto 1001 de 17 de abril de 2016, dispuso el estado de excepción; y, la Ministra de Desarrollo Urbano y Vivienda con Acuerdo Ministerial 022-2016, de 22 de junio de 2016, expidió el "Reglamento para la Recuperación Habitacional de los Damnificados del Terremoto del 16 de abril de 2016", con el objeto de establecer los requisitos y procedimientos que permitan aplicar los instrumentos para la construcción, reconstrucción, reparación y recuperación de las viviendas afectadas, y entregar los recursos como una donación o asignación económica no reembolsable al Estado.

Los artículos 7 y 8 del Reglamento antes citado, respecto a los procedimientos y documentos habilitantes que sustentan la entrega de los recursos, establecen:

*"... artículo 7.- EXPEDIENTES.- Los documentos generales y específicos que contendrá el expediente para acceder a los Instrumentos establecidos en este Reglamento son los siguientes:- 1. Formulario de postulación suscrito por el beneficiario, el mismo que será elevado al sistema SIDUVI. La misma que será elaborada en conjunto por el beneficiario y un servidor del MIDUVI o de las instituciones, que cooperan en el presente instrumento.- 2. Convenio de Donación o Asignación Económica no Reembolsable, el mismo que será suscrito por el beneficiario y el MIDUVI, con apoyo de un servidor del MIDUVI o de las instituciones que cooperan en el presente Instrumento.- 3. Contrato de Reparación o Construcción de Vivienda Nueva y el Acta de Entrega Recepción, suscrito por el beneficiario y el constructor.- 4. Documento que acredite su condición de propietario, poseedor o arrendatario. - En caso de tenerlo se entregará de manera inmediata, y en caso de no tenerlo, el beneficiario deberá presentar los justificativos hasta en el término de 90 días, de acuerdo a las formas probatorias que existan para cada caso, conforme lo establecido en el presente instrumento.- 5. Ficha de evaluación de daños (ANEXO) con la que el MIDUVI le otorga la calidad de damnificado de vivienda..."*

*"... artículo 8.- Procedimientos. - EL MIDUVI a través de los técnicos levantará una ficha de evaluación que contendrá las evaluaciones de los daños de las viviendas, provocados por el terremoto de 16 abril de 2016 y sus réplicas. Esta ficha de evaluación de daños otorgará la calidad de damnificado en vivienda y el tipo de instrumento que será beneficiario según lo establecido en el artículo 2 del presente instrumento.- La Dirección Provincial remitirá esta información a la*

*Subsecretaría de Vivienda, misma que procesará esta información y emitirá los denominados "certificados para CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA EN TERRENOS URBANIZADOS POR EL ESTADO, RECONSTRUCCIÓN EN TERRENO PROPIO O REPARACIÓN DE VIVIENDA RECUPERABLE" según corresponda.- Con esta información, las brigadas del MIDUVI identificarán a constructores que teniendo capacidad técnica, legal y económica puedan reparar o construir viviendas bajo los lineamientos de la Norma Ecuatoriana de la Construcción en número dispuesto por MIDUVI. Los constructores una vez que terminen con las reparaciones o construcciones asignadas por el MIDUVI y contratadas por los beneficiarios, podrán realizar otro grupo de reparación o construcción.- En el caso de viviendas nuevas, el MIDUVI ha identificado proveedores de vivienda nueva que según la información técnica proporcionada cumple con las normas y pruebas de sismo resistencia, y por otro lado, cumplen con los parámetros de vivienda establecidos por el MIDUVI.- Los beneficiarios y el constructor deberán suscribir un Contrato de CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA EN TERRENOS URBANIZADOS POR EL ESTADO, RECONSTRUCCIÓN EN TERRENO PROPIO o REPARACIÓN DE VIVIENDA RECUPERABLE, según el instrumento que corresponda; y lo entregarán al MIDUVI para proceder a la transferencia de hasta el 70% de la Donación o Asignación Económica no reembolsable.- Luego del plazo máximo de hasta 3 meses en el caso de REPARACIÓN DE VIVIENDA RECUPERABLE, CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA EN TERRENOS URBANIZADOS POR EL ESTADO o RECONSTRUCCIÓN EN TERRENO PROPIO, respectivamente, suscribirán un Acta de Entrega Recepción, la misma que será entregada al MIDUVI para que este realice la transferencia del valor restante hasta completar el 100% de la Donación o Asignación Económica no Reembolsable...".*

Sustentados en esta normativa, en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, por medio de las unidades desconcentradas de las Provincias de Guayas, Manabí y Esmeraldas, canceló anticipos por 9 664 320 USD , a 10 constructores, contratados para ejecutar las soluciones habitacionales de los damnificados; pagos de anticipos que debieron respaldarse con la documentación que avale la calidad de damnificado de cada uno de los beneficiarios de esta asignación económica, como: Formulario de postulación, convenio de donación, contrato de reparación o construcción de vivienda nueva, documento que acredite su condición de propietario, poseedor o arrendatario, y, ficha de evaluación de daños; sin embargo, en los expedientes de la documentación de soporte de los pagos de los anticipos a los contratistas, se observó que en 549 de ellos, los documentos no fueron completos de acuerdo a la citada normativa, anexo 3.

El equipo de control, con oficios 35260, 35266, 35267, del 0301 al 333-004-DADelS-2017-I de 1 de diciembre de 2017, comunicó los resultados provisionales a las Ministras, Directores de Oficinas Técnicas de Guayas, Manabí y Esmeraldas, a los Responsable del Departamento Financiero Guayas, Responsables del Área Administrativa Financiera de Manabí, Responsable Financiero de Esmeraldas,

Analistas de Contabilidad, Tesoreros Provinciales de la Dirección Provincial del Guayas y Oficinas Técnicas de Manabí y Esmeraldas, que actuaron en el período examinado; y contratistas relacionados.

El Contratista de la provincia de Manabí, con RUC 1801269885001, con comunicación de 18 de diciembre de 2017, señaló:

*"... Pongo en su conocimiento que hemos venido trabajando las viviendas que adjunto el documento respectivo y si es necesario la presentación de la documentación respectiva lo entregaremos oportunamente las mismas que han sido inspeccionadas por los técnicos del MIDIVI (sic) de la provincia de Manabí y Guayas, por tal motivo pongo a su consideración el listado respectivo estas y otras que están siendo realizadas en cumplimiento a mi obligación como contratista de las viviendas de los diferentes sectores de Manta (...)"*

La Tesorera Provincial de la Oficina Técnica del MIDUVI Manabí, actuante de 16 de abril de 2016 al y 2 de diciembre de 2016, posterior a la conferencia final del borrador de informe, en comunicación de 27 de diciembre de 2017, señaló:

*"... Para los casos de construcción de viviendas en terrenos urbanizados por el estado, reconstrucción en terreno propio, reparación de vivienda recuperable, será mediante la adjudicación a beneficiarios y asignación de construcción, reconstrucción, reparación y recuperación de viviendas a uno o varios constructores calificados por el MIDUVI, bajo la modalidad de contratación por emergencia;...- 2.- Acuerdo Ministerial 019-16 Novena, se concederá un plazo de noventa (90) días, contados a partir de la reexpedición de este Acuerdo, para que los propietarios y/o posesionarios legítimos y de buena fe constan como damnificados en el RUD, realicen los trámites que sean necesarios para obtener la legalización de la vivienda afectada por el terremoto.- 3.- Acuerdo Ministerial 22-16 artículo 7 del expediente.- El Miduvi podrá completar el expediente con fecha posterior a la entrega de la donación y el contrato de obra o reparación; y el acta de entrega recepción.- 4.- Acuerdo Ministerial 028-16 Reforma al reglamento para la recuperación habitacional de los damnificados del terremoto del 16 de abril de 2016, Artículo 5.- sustituir el tercer inciso del artículo 7 por el MIDUVI podrá completar el expediente con fecha posterior a la entrega de la Donación o Asignación Económica no Reembolsable, y tendrá como únicos requisitos directos para el desembolso; ficha de evaluación de daños de vivienda, formulario de postulación, convenio de Donación o Asignación Económica no reembolsable, y el contrato de Obra o reparación; y el Acta de Entrega Recepción;....- 5.- Artículos 8.- sustituir en el octavo inciso del artículo 8 la frase 3 meses por 90 días término.- Para completar la documentación habilitante de los desembolsos se determina los plazos en apego a lo determinado en el Acuerdo Ministerial 022-16 artículo 8 inciso 4, Luego del plazo máximo de hasta 3 semanas y hasta 3 meses en el caso de Reparaciones y Vivienda Recuperables, Construcción de Vivienda en Terrenos Urbanizados por el Estado o Reconstrucción en Terreno propio, respectivamente, se sustituye en el Acuerdo Ministerial con el artículo 8 por 90 días término.- En lo que respecta a mi período de labores, corresponde desde el 16 de abril de 2016 al 24 de noviembre de 2016 fecha que dejé de laboral (sic) en el departamento financiero debo informar que en la Acción de Personal consta la fecha de 2 de*

*diciembre del 2016, evidenciando que los anticipos entregados estaban con plazo de vigencia para la entrega de las viviendas y de completar los expedientes es decir 90 días posteriores a la entrega de viviendas como se señala en el acuerdo ministerial 028-16, ya que los desembolsos en el anexo 3 corresponde al período comprendido entre el 11 de julio de 2016 al 09 de octubre de 2016 ( . )”*

Puntos de vista que ratifican lo comentado por auditoría, por cuanto los expedientes de la documentación de soporte de los pagos de los anticipos a los contratistas, no estuvieron completos ni fueron presentados de manera oportuna.

La situación expuesta se presentó, debido a que los Directores de Oficina Técnica de Guayas, actuantes de 16 de abril al 11 de noviembre de 2016; y, 11 de noviembre de 2016 al 8 de febrero de 2017; los Directores de Oficina Técnica Manabí, de 16 de abril de 2016 al 30 de noviembre de 2016; y, 9 de diciembre de 2016 y el 24 de enero de 2017; la Directora Oficina Técnica de Esmeraldas, de 16 de abril de 2016 al 30 de junio de 2017, autorizaron el gasto sin supervisar y exigir que los expedientes de los damnificados cuenten con toda la documentación completa que sustente la entrega de los recursos, inobservaron lo establecido en el artículo 117 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, incumplieron lo establecido en el numeral 4.2 “Gestión Oficina Técnica” de la Reforma del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MIDUVI, los artículos 7 y 8 del Reglamento para la Recuperación Habitacional de los Damnificados del Terremoto del 16 de abril de 2016, expedido, con Acuerdo Ministerial 022-16 de julio de 2016, y sus reformas contenidas en el Acuerdo 0028 -16 de 22 de julio de 2016; e, inobservaron las Normas de Control Interno 100-01 “Control interno”, 100-02 “Objetivo del Control Interno”, 100-03 “Responsables del control interno y 401-03 “Supervisión”, 403-08 Control previo al pago y 405-04 Documentación de respaldo y su archivo.

El Responsable Departamento Financiero Guayas, actuante de 16 de abril de 2016 al 31 de julio de 2017, Responsables del Área Administrativa Financiera – Contadoras Manabí, de 16 de abril de 2016 al 31 de octubre de 2016; 1 de noviembre de 2016 al 31 de enero de 2017; la Responsable Financiero Esmeraldas, de 16 de abril de 2016 y el 31 de agosto de 2017, autorizaron el pago de los anticipos a los contratistas, sin supervisar y exigir que los expedientes de los damnificados cuenten con toda la documentación completa que sustente la entrega de los recursos, inobservaron lo previsto en el artículo 117 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, incumplieron lo establecido en los artículos 7 y 8 del Reglamento para la Recuperación

*Ministerio de*

Habitacional de los Damnificados del Terremoto, de 16 de abril de 2016, expedido con Acuerdo Ministerial 022-16 de 22 de junio de 2016, y sus reformas contenidas en el Acuerdo 0028 -16 de 22 de julio de 2016, numeral 8.1. Subproceso de Control Previo del Manual de Proceso de Contabilidad del MIDUVI vigente desde el 16 de agosto de 2015, literales a) y b), numeral 1.4.1.2. "Gestión Financiera" Atribuciones y responsabilidades del Director Financiero de la Reforma del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MIDUVI; e, inobservaron lo establecido en las Normas de Control Interno 100-01 "Control Interno", 100-02 "Objetivos del Control Interno", 402-03 "Control previo al devengado", 403-08 "Control previo al pago", 405-04 "Documentación de respaldo y su archivo" y 405-07 "Formularios y documentos".

El Analista de Contabilidad Guayas, Responsable del Área Administrativa Financiera-Contadora, Analista de Contabilidad Manabí y Analista de Contabilidad Esmeraldas, en sus respectivos períodos de actuación comprendidos entre el 16 de abril de 2016 y el 31 de agosto de 2017; 16 de abril de 2016 y el 31 de octubre de 2016; 1 de noviembre de 2016 al 31 de agosto de 2017; y, 16 de abril de 2016 y el 31 de agosto de 2017, respectivamente, responsables del control previo, realizaron el registro contable de los pagos, sin verificar la pertinencia e integridad de la documentación habilitante, inobservaron lo establecido en el artículo 117 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, incumplieron los artículos 7 y 8 del Reglamento para la Recuperación Habitacional de los Damnificados del Terremoto, de 16 de abril de 2016, expedido con Acuerdo Ministerial 022-16 de 22 de junio de 2016, y sus reformas contenidas en el Acuerdo 0028 -16 de 22 de julio de 2016, numeral 8.1. Subproceso de Control Previo del Manual de Proceso de Contabilidad del MIDUVI vigente desde 16 de agosto de 2015, numeral 3 "Gestión de Contabilidad", Productos y Servicios de la Reforma del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MIDUVI; e, inobservaron lo que establecen las Normas de Control Interno 100-01 "Control Interno", 100-02 "Objetivos del Control Interno", 402-03 "Control previo al devengado", 403-08 "Control previo al pago", 405-04 "Documentación de respaldo y su archivo" y 405-07 "Formularios y documentos".

El Servidor Público<sup>1</sup> – Tesorero Guayas, Tesoreros Provinciales de las oficinas Técnicas de Manabí y Esmeraldas, que actuaron de 16 de abril de 2016 al 31 de agosto de 2017; 16 de abril de 2016 al 1 de diciembre de 2016, 1 de diciembre de 2016 al 31 de agosto de 2017 y 16 de abril de 2016 al 31 de agosto de 2017, respectivamente, pagaron los anticipos a las empresas constructoras, sin objeción alguna y sin verificar

la pertinencia e integridad de la documentación habilitante para el pago, inobservaron lo previsto en el artículo 117 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, incumplieron los artículos 7 y 8 Reglamento para la Recuperación Habitacional de los Damnificados del Terremoto, de 16 de abril de 2016, expedido en el Acuerdo Ministerial 022-16 de 22 de junio de 2016 y sus reformas contenidas en el Acuerdo 0028 -16 de 22 de julio de 2016, los numerales 8.5. "Subproceso de gestión de solicitud de pagos"; y, 8.8. "Subproceso gestión documental de trámites de pago" del Manual de Proceso de Tesorería del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda vigente desde septiembre de 2015, numerales 1 y 5 "Gestión de Tesorería", Productos y Servicios de la Reforma del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MIDUVI; e, inobservaron lo establecido en las Normas de Control Interno 100-01 "Control Interno", 100-02 "Objetivos del Control Interno", 402-03 "Control previo al devengado", 403-08 "Control previo al pago", 405-04 "Documentación de respaldo y su archivo" y 405-07 "Formularios y documentos; e, incumplieron los deberes y atribuciones previstos en el artículo 77 numeral 2, literal a) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Lo expuesto en párrafos anteriores, ocasionó que se entreguen recursos por anticipos para construcciones de las soluciones habitacionales para los damnificados del terremoto del 16 de abril de 2016, sin determinar la propiedad, legalidad y veracidad del sustento documental, lo que limitó el control posterior.

### **Conclusión**

Los Directores de Oficina Técnica de Guayas, Manabí y la Directora Oficina Técnica de Esmeraldas, autorizaron el gasto; los Responsables del Departamento Financiero de Guayas, Responsables del Área Administrativa Financiera Manabí y Responsable Financiero Esmeraldas, autorizaron el pago de los anticipos a los contratistas, sin supervisar y exigir que los expedientes de los damnificados cuenten con toda la documentación que sustentan la entrega de los recursos; el Analista de Contabilidad Guayas, Responsable del Área Administrativa Financiera, Analista de Contabilidad Manabí y Analista de Contabilidad Provincial Esmeraldas, responsables del control previo, realizaron el registro contable de los pagos, sin verificar la pertinencia e integridad de la documentación habilitante; y, los Tesoreros Provinciales de las oficinas Técnicas de Guayas, Manabí y Esmeraldas, pagaron los anticipos a las empresas constructoras, sin objeción alguna y sin verificar la pertinencia e integridad de la documentación habilitante para el pago, lo que ocasionó que recursos entregados no se sustenten en expedientes completos, lo que limitó el control posterior.



## Recomendaciones

### A la Ministra de Desarrollo Urbano y Vivienda

1. Dispondrá a los Directores de las Oficinas Técnicas de las provincias, que previo a autorizar gastos por anticipos contractuales por la entrega de las soluciones habitacionales, verifiquen que los expedientes por cada beneficiario, cuenten con la documentación completa según lo establecido en la normativa interna vigente, a fin de sustentar la entrega de recursos.
2. Dispondrá a los servidores responsables de realizar el control previo y el pago en las Oficinas Técnicas, realicen el registro contable y efectúen el desembolso una vez que verifiquen que los expedientes de los beneficiarios de la entrega de soluciones habitacionales, hayan presentado la documentación completa establecida en la normativa interna vigente.

### Anticipos entregados a contratistas no están devengados

En aplicación de lo previsto en el Reglamento para la Recuperación Habitacional de los damnificados del terremoto del 16 de abril de 2016, se suscribieron contratos entre constructores y damnificados, documentos en los que no se estipularon las cláusulas contractuales obligatorias para el control de multas y presentación de garantías bancarias o pólizas de seguros a base de los contratos; y, las Unidades Desconcentradas de las Provincias de Guayas y Manabí, entregaron a los contratistas anticipos del 50% y 70% del total de bonos donados a los beneficiarios de las soluciones habitacionales.

Del análisis a estos desembolsos, se estableció:

- Se pagaron anticipos por soluciones habitacionales de tipo b y c, "RECONSTRUCCIÓN DE TERRENO PROPIO" y "REPARACIÓN DE VIVIENDA RECUPERABLE", respectivamente, 37 a un 1 contratista de Manabí y 214 a 5 contratistas de Guayas, con un total de 251 viviendas, por 1 906 688,00 USD; sin embargo, hasta el 31 de agosto de 2017, fecha de corte de la acción control, las obras correspondientes a estos anticipos, tienen un avance de 0%, por lo que las viviendas contratadas no han sido entregadas a los beneficiarios, luego de haber transcurrido más de 360 días, desde la fecha de entrega del anticipo, anexo 4.



Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

- Se entregaron a contratistas de Manabí, 11 anticipos para la realización de 407 soluciones habitacionales tipo b y c, por 2 306 743,04 USD, sobre los cuales del análisis a la documentación entregada y las visitas de campo realizadas por el equipo técnico de auditoría, de 6 al 10 de noviembre de 2017, se evidenció que los anticipos no estaban devengados en su totalidad y no existió la entrega total de las soluciones habitacionales, anexo 5.

Al respecto, el artículo 5 del Reglamento para la Recuperación Habitacional de los Damnificados del Terremoto, de 16 de abril de 2016, expedido el 22 de junio de 2016, establece:

*"... OBLIGACIONES.- Son obligaciones del MIDUVI:- a) Elaborar los formatos de Convenio o Asignación económica no reembolsable, contratos de reparación o construcción de vivienda nueva.- b) Administrar los mecanismos de divulgación y de comunicación social del presente Reglamento.- c) Verificar en cualquier fase de los proyectos de vivienda el cumplimiento de sus normas y regularidades aplicables.- d) Tomar acciones correctivas y medidas necesarias de aplicación inmediata orientadas a cumplir con los objetivos del presente Acuerdo - e) Expropiar terrenos que se encuentren en áreas seguras para construcción de vivienda en terreno urbanizado por el Estado.- f) Hacer las obras de urbanización requeridas en los terrenos antes descritos y en otros sobre los cuales se edificarán viviendas según lo dispuesto en este instructivo.- g) Las demás necesarias para el cumplimiento de este Acuerdo(...)"*

El artículo 4 del Acuerdo Ministerial 028-16 de 22 de julio de 2016, emitido por el Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda, subrogante; que reformó al Acuerdo Ministerial 022-16 de 22 de junio de 2016 "Reglamento para la Recuperación Habitacional de los Damnificados del Terremoto del 16 de abril de 2016", señala:

*"... Para el Instrumento de Reparación de Vivienda recuperable se realizará supervisión y para Reconstrucción en Terreno Propio el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda contratará fiscalización de obra (...)"*

El artículo 7 del Acuerdo Ministerial 024-16 de 8 de julio de 2016, expresa:

*"... Art. 1.- Delegar a la Dirección Provincial del MIDUVI- Guayas, para que de conformidad con lo que dispone la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento y Resoluciones del SERCOP, que rigen las contrataciones por emergencia, realice el proceso de contratación de bienes, obras y/o servicios, necesarios para superar la emergencia, en la provincia de Manabí.- Art. 2.- Delegar y autorizar a la Dirección Provincial del MIDUVI-Guayas, como ordenador de gasto y de pago, y la suscripción de los instrumentos respectivos, en cumplimiento a lo dispuesto en el Acuerdo Ministerial No. 022-016*

del 22 de junio de 2016, que contiene el Reglamento para la Recuperación Habitacional de los Damnificados del Terremoto del 16 de abril de 2016 y sus reformas.- Art. 3.- Disponer a la Coordinación General Administrativa Financiera y Dirección de Gestión Financiera, la asignación de recursos necesarios para la contratación de bienes, obras y/o servicios para superar la emergencia.- Art. 4.- Disponer a la Dirección Provincial del MIDUVI- Guayas, el cumplimiento de la presente Resolución.- Art. 7.- La presente Delegación, no sustituye o deja sin efecto, las Delegaciones que haya conferido la Máxima Autoridad o su Delegado del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, en favor del Director Provincial del MIDUVI-Manabí...".

Y, el artículo 1 del Acuerdo Ministerial 031-016 de 5 de agosto de 2016, en su primera disposición final, establece:

*"... PRIMERA.- Las Direcciones Provinciales de Guayas y Manabí, deberán continuar con el pago de los instrumentos de recuperación habitacional contenidos en el Reglamento de Recuperación Habitacional que fueron validados y remitidos por la Subsecretaría de Vivienda antes de la vigencia de este Acuerdo.- La validación de los nuevos documentos, así como también, la cancelación de los incentivos de vivienda, que se realicen con posterioridad a la expedición de este Acuerdo Ministerial, se encontrarán a cargo de los servidores públicos delegados en el presente instrumento (...)"*

Con oficios 35260, 35266, 35267, del 0334 al 0345 -004-DADeIS-2017-I de 1 de diciembre de 2017, se comunicó los resultados provisionales a las Ministras de Desarrollo Urbano y Vivienda, Directores de Oficinas Técnicas de Guayas, Directores de Oficinas Técnicas de Manabí y Esmeraldas, los Responsables Departamento Financiero Guayas, Responsables del Área Administrativa Financiera Manabí y Responsable Financiero Esmeraldas, Analistas de Contabilidad y Tesoreros Provinciales de la Dirección Provincial del Guayas y Oficinas Técnicas de Manabí y Esmeraldas, que actuaron en el período examinado; y, contratistas relacionados.

La Ministra de Desarrollo Urbano y Vivienda, que actuó del 1 de febrero de 2015 al 31 de enero de 2017, con comunicación de 12 de diciembre de 2017, en relación a los anticipos entregados a contratistas que no están devengados, señaló:

*"... d.- Mediante Acuerdo Ministerial No. 043-16 de 01 de diciembre de 2017, se realizó reformas al Reglamento para la Recuperación Habitacional de los Damnificados del Terremoto de 16 de abril de 2016, en el Artículo 3, se dispuso lo siguiente:- "A continuación del artículo 9, se añadirá el "Artículo 10.- INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATISTA.- En caso de incumplimiento al objeto y obligaciones del Contrato de Construcción, la Unidad Delegada emitirá un Informe Técnico, en el que conste los Incumplimientos incurridos por el/la Contratista y establecerá la prohibición expresa de suscribir un nuevo contrato, con cualquier otro Beneficiario; además dicho informe facultará al Beneficiario contratar la ejecución y terminación de las obras inconclusas, ya sea con una persona natural*

*[Firma]*  
Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

*o jurídica, que cumpla los requisitos mínimos y legales establecidos para el efecto".- Por lo expuesto, se demuestra, que como Máxima Autoridad en mi calidad de Ministra, emité a través de los Acuerdos Ministeriales antes mencionados, las disposiciones internas y directrices para el otorgamiento de los instrumentos para la recuperación habitacional en las provincias afectadas por el terremoto, que eran de cumplimiento obligatorio de las Direcciones Provinciales.- Por lo cual, los procesos de calificación de beneficiarios, (damnificados), otorgamiento, pago, ejecución de las viviendas y supervisión se encuentra Reglamentado en el Acuerdo Ministerial No. 022 y las Reformas expedidas.- Se precauteló los fondos públicos al dictar la Reglamentación para el Otorgamiento, pago, supervisión y fiscalización de los instrumentos de recuperación habitacional en beneficio de los damnificados del terremoto que afectó a varias provincias que fueron declaradas en emergencia (...)."*

El punto de vista presentado por la servidora, no modifica lo comentado en razón de que no presentó los documentos que evidencien la supervisión y seguimiento realizado, al cumplimiento de las normas emitidas, para asegurar el buen uso de los recursos entregados.

La Directora de la Oficina Técnica de Guayas, actuante entre el 6 de abril de 2015 y el 11 de noviembre de 2016, posterior a la conferencia final del informe borrador, con comunicación de 27 de diciembre de 2017, señaló:

*"... Mediante Acuerdo Ministerial No. 0037-16, de 30 de septiembre de 2016, el MIDUVI, expidió reformas al Acuerdo Ministerial No. 022-16, "REFORMA AL REGLAMENTO PARA LA RECUPERACIÓN HABITACIONAL DE LOS DAMNIFICADOS DEL TERREMOTO DEL 16 de abril de 2016", en el cual respecto a la supervisión y fiscalización se dispuso lo siguiente:....- Art. 1.- Sustituir el texto final de los inciso 2 por el siguiente.- "El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda realizará supervisión y contratará la fiscalización de obra para los instrumentos de Construcción de Vivienda en Terrenos Urbanizados por el Estado, Reconstrucción en Terreno Propio, Reparación de Vivienda Recuperable y Compra o Construcción de Vivienda".- No obstante se presenta un detalle de las viviendas terminadas al 100%, conforme a información de la Subsecretaría de Vivienda (...)."*

Lo señalado por la servidora ratifica lo comentado por Auditoría, puesto que como Directora debió efectuar un seguimiento del cumplimiento de las contrataciones; actividades que no fueron ejecutadas por la servidora quien no proporcionó la documentación que evidencie la supervisión realizada.

El Director de la Oficina Técnica de Manabí, de 12 de junio al 31 de agosto de 2017, en comunicación de 27 de diciembre de 2017, señaló:

*"...Pese a no ser el periodo correspondiente al compareciente, me permito indicarle, que esta Dirección ha realizado un seguimiento y control a los contratistas inmersos en el anexo 2 y 3, se ha realizado varias diligencias para subsanar esta comisión de los antes funcionarios de esta Institución como es la*

notificación pre-declaratoria de plazo vencido de los contratos, y la respectiva emisión de títulos de créditos. Así por ejemplo, los contratistas:....- Habiendo recibido hasta la presente fecha compromisos formales para la entrega de las viviendas contratadas, evidenciando el cumplimiento de los mismos. Lo expuesto se confirma con el Acta de Entrega Recepción, realizada entre la compañía NOVRAM S.A. y los beneficiarios para la reconstrucción de 15 viviendas en terrenos propios, hecho expuesto por el Ing... Supervisor de obra del cantón Tosagua, de igual manera lo contenido en el memorando MIDUVI-FLML-2017-034-C, de igual manera el memorando MIDUVI-GOTM-2017-6309-M de fecha 27 de octubre de 2017, emitido por el Técnico Ing..., que hace conocer de las Actas de Entrega Recepción de 5 viviendas reconstruidas por el Consorcio RECONSTRUYENDO; de igual manera lo expuesto en el memorando MIDUVI-FCM-2017-0104-M, de fecha 25 de octubre de 2017, emitido por el Arq..., en el que da a conocer que se ha producido el acta de entrega de recepción de 13 incentivos de viviendas por parte del Contratista.- Por otra parte con la compañía ELEYEME S.A. se está atendiendo un requerimiento de terminación de mutuo acuerdo por cuanto ya ha devengado el 70% del anticipo, de igual manera con la compañía CABERMU S.A. se ha requerido autorización para atender el requerimiento de terminación de mutuo acuerdo ya que también ha devengado el 70% del anticipo entregado, insistiendo en que pese a no ser hechos comprendidos en el período de mi gestión, se está procediendo a actuar de manera diligente para precautelar los intereses de la Institución (...).

El Director de la Oficina Técnica del Guayas, que actuó de 12 de junio de 2017 al 31 de agosto de 2017, con oficio MIDUVI-GOTG-2017 -2949-O, de 27 de diciembre de 2017, señaló:

*"... Como es de notar las responsabilidades en seguimiento y control de ejecución de obra esta Dirección Provincial, fue delegada hasta el 1 de febrero del presente año para actuar únicamente en los cantones Manta y Jaramijó, ya que en los otros cantones se delegó expresamente a funcionarios de Coordinaciones Zonales y Direcciones Provinciales de otras localidades provinciales. Con el Acuerdo Ministerial No. 004-17, cuando ya habían transcurrido aproximadamente 9 meses desde que ocurrió el siniestro se dispone para que todos los funcionarios que tomaron acciones culminen el proceso.- A continuación se detallan los documentos con los que se ha realizado las diferentes gestiones y acciones, de competencia de esta Dirección Provincial (...)"*

Auditoría acepta los puntos de vista emitidos por los servidores, puesto que adjuntaron documentos que evidenciaron la gestión realizada en sus períodos de actuación, a fin de iniciar los procedimientos que aseguren la recuperación de los recursos entregados a los contratistas que no cumplieron con la construcción de las soluciones habitacionales en la provincia de Manabí.

Las Ministras de Desarrollo Urbano y Vivienda, que actuaron de 16 de abril de 2016 al 05 de enero de 2017; 06 de enero al 24 de mayo de 2017; y, 24 de mayo al 31 de agosto del 2016, no realizaron la supervisión y seguimiento realizado, al cumplimiento de las

Diego Ruiz  
Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda