

Examen especial en el MINISTERIO DE FINANZAS y ENTIDADES RELACIONADAS, al cumplimiento de la normativa vigente en los procesos de endeudamiento público, su destino y utilización por el período comprendido entre el 1 de agosto de 2014 y el 31 de diciembre de 2015; así como, a la utilización de los recursos provenientes de las líneas de crédito otorgadas por el Banco de Desarrollo de China, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2015.

SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

MINFIN:	Ministerio de Finanzas
CGP:	Coordinador General del Planificación
SFP:	Subsecretaría de Financiamiento Público
SP:	Subsecretaría de Presupuesto
CDB:	Banco de Desarrollo de China
Bps:	Puntos Básicos
PIB:	Producto Interno Bruto
WTI:	Referencia para fijar el precio de otras corrientes de crudo, West Texas Intermediate
EMAP SD:	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del cantón Santo Domingo de los Colorados
EMBI:	Indicador de Bonos de Mercados Emergentes
CAF:	Corporación Andina de Fomento
FLAR:	Fondo Latinoamericano de Reservas
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BEI:	Banco Europeo de Inversiones
BIRF:	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CELEC EP:	Corporación Eléctrica del Ecuador – Empresa Pública
SIGADE:	Sistema de Gestión Y Análisis de la Deuda
PAI:	Plan Anual de Inversiones
USD:	Dólar de los Estados Unidos de América



ÍNDICE

CONTENIDO	PÁGINA
Carta de Presentación	1
CAPÍTULO I	
INFORMACIÓN INTRODUCTORIA	
- Motivo del examen	2
- Objetivos del examen	2
- Alcance del examen	2
- Base Legal	4
- Estructura Orgánica	4
- Monto de los recursos examinados	6
- Servidores relacionados	8
CAPÍTULO II	
RESULTADOS DEL EXAMEN	
- Seguimiento al cumplimiento de recomendaciones	9
- Pago de la contribución del 40% para financiar las pensiones jubilares del IESS, mediante bonos entregados como Dación de Pago, generaron intereses	22
- Falta de estudios no permitió la construcción de dos plataformas gubernamentales	30
- Financiamiento para la construcción de carreteras, generaron comisiones de compromiso	45
- Convenio de crédito para financiar el proyecto de transmisión 500 KV, se firmó posterior a las fechas establecidas en el contrato comercial	57
- DEUDA EXTERNA INDIRECTA	71
- Créditos externos contratados para libre disponibilidad no identifican los proyectos financiados con estos recursos (Uso)	77
- Proyectos Financiados con Tramo B y C de los convenios suscritos con el Banco de Desarrollo de China, CDB.	88
- Proyecto financiado con préstamo del Banco de Desarrollo de China, no se ajustó a las condiciones aprobadas por el Comité de Deuda	104



[Handwritten signature]
2017 - 10 - 06

Ref. Informe aprobado:

Quito,

Señor
Ministro de Finanzas
Presente. =

De mi consideración:

La Contraloría General del Estado, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales efectuó el examen especial en el MINISTERIO DE FINANZAS y ENTIDADES RELACIONADAS, al cumplimiento de la normativa vigente en los procesos de endeudamiento público, su destino y utilización por el período comprendido entre el 1 de agosto de 2014 y el 31 de diciembre de 2015; así como, a la utilización de los recursos provenientes de las líneas de crédito otorgadas por el Banco de Desarrollo de China, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2015.

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,
Dios, Patria y Libertad.

[Handwritten signature]
Dr. Nelson Blasco Dueñas López
Director Nacional de Auditoría de Deuda Pública y Finanzas

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial en el Ministerio de Finanzas y entidades relacionadas, se efectuó con cargo al Plan Operativo de Control del año 2016, de la Dirección de Auditoría de Desarrollo Seccional y Seguridad Social; en cumplimiento a la orden de trabajo 0015-DADSySS-2016 y memorando 208-DADSySS-2016, de 25 de enero y 17 de marzo de 2016, respectivamente.

Objetivos del examen

- Verificar el cumplimiento del marco legal para los procesos de endeudamiento público.
- Establecer que los recursos provenientes de la deuda pública, se encuentren debidamente ingresados, presupuestados, contabilizados y pagados.
- Verificar que el destino de los recursos provenientes de los empréstitos y colocaciones de bonos, se hayan invertido exclusivamente de la manera y en los objetivos ordenados por las normas legales vigentes y por los contratos de préstamo

Alcance del examen

Al cumplimiento de la normativa vigente en los procesos de endeudamiento público, su destino y utilización en el Ministerio de Finanzas y entidades relacionadas, por el período comprendido entre el 01 de agosto de 2014 y el 31 de diciembre de 2015; así como a la utilización de los recursos provenientes de las líneas de crédito otorgadas por el Banco de Desarrollo de China, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2015.

Exclusión al alcance

Esta acción de control no consideró los siguientes aspectos:

Quito Dos

- Las ventas anticipadas de petróleo y otros mecanismos de financiamiento que no constan dentro de la información relacionada con los procesos de endeudamiento y convenios de deuda proporcionados por el Director Nacional de Negociación y Financiamiento Público y la Subsecretaría de Financiamiento Público.
- La incidencia de las condiciones económicas y macroeconómicas del país vigentes a la fecha en que se realizaron las operaciones de endeudamiento público, así como su impacto en la economía del país.
- La incidencia de las condiciones de los mercados para la contratación de Deuda Pública, esto es la concurrencia de actores que permitan determinar la mejor alternativa.
- El proceso de endeudamiento, los desembolsos recibidos, la entrega a los ejecutores de los proyectos y la amortización de los contratos y convenios celebrados entre la República del Ecuador y el Banco de Desarrollo de China; así como la Deuda Pública Interna, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2009 y el 31 de diciembre de 2012, procesos analizados por la Dirección de Auditoría de la Producción, Ambiente y Finanzas.
- La emisión de los Certificados de Tesorería, mismos que según el artículo 171 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP), vigente desde el 22 de octubre de 2010, no están sujetos al trámite y requisitos previstos para operaciones de endeudamiento público.
- Los valores subrogados de deuda pública a cargo de las empresas eléctricas: EMELORO y EMELMANABÍ, por 31 047 009,41 USD y 6 130 785,10 USD, respectivamente; las que fueron asumidas por el Estado, conforme lo dispuesto en el artículo 5 del Mandato Constitucional 15 de 17 de julio de 2008, a través de la cual, el Ministerio de Finanzas asumió el pago de todos los saldos de las deudas a cargo de las empresas de distribución, transmisión y generación del estado como resultante del proceso de liquidación del INECEL.
- El análisis de los procesos de contratación financiados con recursos provenientes del endeudamiento público, ya que la formulación de la necesidad, la contratación

ANEXOS

y pago de las obligaciones les correspondió a los organismos ejecutores y no al Ministerio de Finanzas.

La colocación de 500 000 000,00 USD en bonos del estado en el Banco Central del Ecuador, correspondientes a la emisión autorizada por el Comité de Deuda y Financiamiento, mediante Acta Resolutiva 015 de 26 de septiembre de 2014, y 430 000 000,00 USD correspondientes al Acta Resolutiva 004-2015 de 27 de enero de 2015 debido a que estos fueron canjeados por certificados de Tesorería, CETES, instrumentos que no son considerados como deuda conforme lo dispuesto en los artículos 123 y 171 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas, situación que esta fuera del alcance de la presente acción de control.

Base Legal

El Ministerio de Finanzas en la República del Ecuador, es el ente rector de la política económica y sostenibilidad fiscal del Sector Público; su estructura y denominación se ha modificado por “Ministerio de Finanzas y Crédito Público” hasta el 10 de mayo de 2000, luego Ministerio de Economía y Finanzas; y, a partir del 16 de enero de 2008, en función del Decreto Ejecutivo 854, publicado en el Registro Oficial 253, se denomina Ministerio de Finanzas.

Estructura orgánica del Ministerio de Finanzas

En oficio 01859 MRL-FI-2011-EDT de 01 de noviembre de 2011, el Ministerio de Relaciones Laborales emitió Informe Favorable al Proyecto de Estructura Orgánica de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Finanzas, cuya estructura es la siguiente:

Procesos Gobernantes

Despacho Ministerial de Finanzas Públicas
Viceministro de Finanzas Públicas

Procesos Agregadores de Valor

Gestión de la Política Fiscal
Gestión del Sistema Presupuestario

Deja curso

Gestión del Financiamiento Público

- Gestión Nacional de Análisis de Mercados Financieros
- Gestión Nacional de Negociación y Financiamiento Público
- Gestión Nacional de Seguimiento y Evaluación del Financiamiento

Gestión del Tesoro Nacional

Gestión de Innovación de las Finanzas Públicas

Gestión de las Relaciones Fiscales

Gestión de Contabilidad Gubernamental

Procesos Habilitantes

De Asesoría

Coordinación General Jurídica

Coordinación General de Planificación

Coordinación General de Gestión Estratégica Institucional

Gestión de Comunicación Social

Gestión de Auditoría Interna

De Apoyo

Coordinación General Administrativa Financiera

Atribuciones de la Subsecretaría de Financiamiento Público

- Recopilar, procesar, analizar, asesorar y proporcionar la información económica, financiera y política de los mercados financieros nacionales e internacionales;
- Elegir alternativas estratégicas que consideren factores de costo y riesgo en el financiamiento público;
- Dirigir los procesos de negociación y consecución de operaciones de financiamiento público interno y externo de corto, mediano y largo plazo;
- Realizar procesos de reingeniería del endeudamiento público, en condiciones favorables para el país;
- Registrar, monitorear y evaluar todas las operaciones relacionadas con el financiamiento público.

Óscar Cárdenas

- Mantener una base de datos de alta calidad sobre el financiamiento público.
- Actuar como secretario del Comité de Deuda y Financiamiento y en proporcionarle asesoría técnica en caso de ser necesario y mantener un archivo de las actas y decisiones del comité. Las demás previstas en las leyes y reglamentos que rigen la materia; y, las que le delegue la autoridad.

Monto de recursos examinados.

La deuda pública soberana contratada por la República del Ecuador, entre el 1 de agosto de 2014 y el 31 de diciembre de 2015, ascendió a 32 752 000 000,00 USD, desglosados de la siguiente manera:

Total acumulado de Deuda Pública 2014-2015			
PERÍODO	TOTAL DEUDA EXTERNA ACUMULADA USD	TOTAL DEUDA INTERNA ACUMULADA USD	DEUDA PÚBLICA TOTAL ACUMULADO USD
2014	17 581 900 000,00	12 558 300 000,60	30 140 200 000,00
2015*	20 206 000 000,00	12 546 000 000,00	32 752 000 000,00

Fuente: Boletines de Deuda Consolidada año 2014 y 2015 – Ministerio de Finanzas

La presente acción de control, analizó 7 convenios por concepto de deuda indirecta por un monto de 1 397 565 000,00 USD; y, 11 convenios de deuda directa por un total de 3 082 693 447,76 USD; así como 3 Actas Resolutivas con las que se emitieron y colocaron 5 278 802 436,03 USD por deuda interna-Bonos del Estado, como se detalla a continuación:

Contratos analizados - Deuda Indirecta				
No.	OBJETO	ACREEDOR	DEUDOR	MONTO USD
1	FINANCIAR PROGRAMAS Y PROYECTOS EN ECUADOR EN CONCORDANCIA CON LAS LEYES Y REGULACIONES APLICABLES.	NOBLE AMÉRICAS CORP.	EP PETROECUADOR	1 000 000 000,00
2	PROYECTO DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO SOSTENIBLE DEL CASCO URBANO CENTRAL DE LA CIUDAD DE LOJA – REGENERACIÓN URBANA.	CORPORACION ANDINA DE FOMENTO (CAF)	GAD MUNICIPAL LOJA	56 500 000,00
3	FINANCIAR EL 55.04% DEL COSTO DEL PROYECTO "OBRAS COMPLEMENTARIAS VÍA DE	CORPORACION ANDINA DE FOMENTO (CAF)	MUNICIPIO QUITO	26 715 000,00

9/11/2015

No.	OBJETO	ACREEDOR	DEUDOR	MONTO USD
	INTEGRACIÓN DE LOS VALLES - RUTA VIVA".			
4	FINANCIAR PARCIALMENTE EL PROYECTO UNIVERSALIZACIÓN DEL ALCANTARILLADO SANITARIO SISTEMA SUR DE LA CIUDAD DE GUAYAQUIL.	BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO (BIRF)	EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE GUAYAQUIL (EMAPAG-EP)	102 500 000,00
5	PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES LAS ESCLUSAS Y SUS COMPONENTES COMPLEMENTARIOS.	BANCO EUROPEO DE INVERSIONES (BEI)	EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE GUAYAQUIL (EMAPAG-EP)	102 500 000,00
6	FINANCIAMIENTO PARCIAL DEL PROGRAMA "BARRIO PARA MEJOR VIVIR FASE II"	CORPORACION ANDINA DE FOMENTO (CAF)	GAD MUNICIPAL CUENCA	60 000 000,00
7	FINANCIAR ALREDEDOR DEL 57,62% DEL COSTO DEL "PROGRAMA DE OBRAS VIALES EN ZONAS DENSAMENTE POBLADAS DE LA CIUDAD DE GUAYAQUIL, FASE III"	CORPORACION ANDINA DE FOMENTO (CAF)	MUNICIPIO DE GUAYAQUIL	49 350 000,00
TOTAL DEUDA INDIRECTA				1 397 565 000,00

Fuente: Subsecretaría de Financiamiento Público-Ministerio de Finanzas- Boletines de Deuda 2014-2015

Contratos analizados - Deuda Directa

No.	OBJETO	ACREEDOR	EJECUTOR	MONTO DÓLARES USD
1	APOYO A LA BALANZA DE PAGOS DIRIGIDO AL PROGRAMA DE INVERSIÓN PARA LA INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA. PERIODO 2013-2014.	FONDO LATINOAMERICANO DE RESERVAS (FLAR)	MINISTERIO DE FINANZAS	617 579 000,00
2	PROYECTO SISTEMA DE TRANSMISIÓN DE 500KV Y OBRAS ASOCIADAS.	THE EXPORT-IMPORT BANK OF CHINA - EXIMBANK DE CHINA	MINISTERIO DE ELECTRICIDAD Y ENERGÍA RENOVABLE (MEER) - CELEC EP	509 233 000,00
3	FINANCIAR EL PAGD DE HASTA EL 85% DEL MONTO DEL CONTRATO COMERCIAL PARA LA EJECUCIÓN DE 10 CARRETERAS EN EL PAÍS.	BANK OF CHINA LIMITED Y DEUTSCHE BANK AG. SUCURSAL DE HONG KONG	MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS - MTOP	311 964 000,00
4	IMPLEMENTACIÓN PROYECTOS INMOBILIARIOS ESTRATÉGICOS PARA LA DISTRIBUCIÓN A NIVEL NACIONAL EN LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO	BANCO EUROPEO DE INVERSIONES (BEI)	INMOBILIAR	124 800 000,00
5	PROGRAMA DE INVERSIÓN PARA LA INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA. PERIODO 2013-2014. TERCERA ACTUALIZACIÓN 2014.	CREDIT SUISSE AG LONDON BRANCH	MINISTERIO DE FINANZAS	100 000 000,00
6	COOPERAR EN LA EJECUCIÓN DEL "PROGRAMA DE APOYO AL CAMBIO DE LA MATRIZ ENERGÉTICA DEL ECUADOR".	BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)	MINISTERIO DE FINANZAS	500 000 000,00

SETE

No.	OBJETO	ACREEDOR	EJECUTOR	MONTO DÓLARES USD
7	FINANCIAR PARCIALMENTE PRDGRAMA ENFOQUE SECTOR ELÉCTRICO.	CORPORACION ANDINA DE FOMENTO (CAF)	MINISTERIO DE FINANZAS - MINISTERIO DE ELECTRICIDAD Y ENERGÍA RENOVABLE	400 000 000,00
8	PROGRAMA LÍNEA DE CRÉDITO CONTINGENTE PARA LA SOSTENIBILIDAD DE DESARROLLO.	BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)	MINISTERIO DE FINANZAS	300 000 000,00
9	FINANCIAR EL PAGO DE HASTA EL 85% DEL MONTO DEL CONTRATO COMERCIAL PARA LA EJECUCIÓN DE 3 CARRETERAS EN EL PAÍS.	BANK OF CHINA LIMITED Y DEUTSCHE BANK AG, SUCURSAL DE HONG KONG	MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS (MTO)	85 710 000,00
10	FINANCIAR EL 66,52% DEL COSTO TOTAL DE LA EJECUCIÓN DEL "PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN INTERSECTORIAL SOCIAL"	BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)	MINISTERIO COORDINADOR DE DESARROLLO SOCIAL (MCD) - INMOBILIAR	80 000 000,00
11	PROGRAMA DE INVERSIÓN PARA INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA, PERÍODO 2015. (CORRESPONDIENTE AL FINANCIAMIENTO B).	CREDIT SUISSE AG LONDON BRANCH	MINISTERIO DE FINANZAS	53 407 000,00
TOTAL DEUDA INDIRECTA				3 082 693 000,00

Fuente: Subsecretaría de Financiamiento Público-Ministerio de Finanzas- Boletines de Deuda 2014-2015

Actas de emisión de Bonos del Estado:

Año	2014		2015		TOTAL	
	Suma emitida	Colocaciones	Suma emitida	Colocaciones	Suma emitida	Colocaciones
015-2014 (*)	1 535 328 746,07	17	161 285 276,91	8	1 696 614 022,98	25
004-2015 (**)			2 947 290 610,55	49	2 947 290 610,55	49
027-2015			634 897 802,50	5	634 897 802,50	5
TOTAL	1 535 328 746,07	17	3 743 473 689,96	62	5 278 802 436,03	79

Fuente: Subsecretaría de Financiamiento Público-Ministerio de Finanzas

(*) No se consideró en el presente análisis 500 millones, colocados en el Banco Central del Ecuador

(**) No se consideró en el presente análisis 430 millones, colocados en el Banco Central del Ecuador

En relación a la utilización de los recursos provenientes de las líneas de crédito otorgadas por el Banco de Desarrollo de China, a través de la suscripción de tres convenios de financiamiento, en los años 2010, 2011 y 2012, por 1 000,00, 2 000,00 y 2 000,00 millones de dólares respectivamente, se analizaron los desembolsos realizados por cada línea de crédito a los ejecutores.

Servidores relacionados

Anexo 1

ANEXO

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Seguimiento al cumplimiento de recomendaciones

Informe DADSySS-036-2015.

El Contralor General del Estado, aprobó el 23 de marzo de 2015, el informe DADSySS-036-2015 de examen especial al cumplimiento de la normativa vigente en los procesos de endeudamiento público; su destino y utilización en el MINISTERIO DE FINANZAS, por el período comprendido entre el 2 de enero de 2010 y el 31 de julio de 2014, documento que fue puesto en conocimiento del Ministro de Finanzas con oficio DADSySS 12252 de 29 de mayo de 2015. En este informe, se formularon 7 recomendaciones, las que de conformidad con el Acuerdo 005 de 10 de enero de 2011, delegó a la Coordinadora General de Planificación, evaluar y verificar el cumplimiento de estas recomendaciones.

En relación a la aplicación de las 7 recomendaciones, la servidora responsable de la implantación y seguimiento, mediante oficio MINFIN-CGP-2016-0016 de 29 de febrero de 2016, informó las acciones que adoptó esa Cartera de Estado para su implementación, de lo cual se determinó que 5 se cumplieron, 1 se aplicó parcialmente y 1 no se aplicó, esta última debido a la reforma del artículo 237 de la Ley de Seguridad Social, cuyo contenido fue sustituido por lo estipulado en el artículo 68.1 de la Ley Orgánica Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, publicada en el tercer Suplemento del Registro Oficial 483 de 20 de abril de 2015, por lo que a partir de esta fecha, el Gobierno Central, se dispone que será responsable subsidiario y garantizará el pago de las pensiones del Sistema de Seguridad Social únicamente cuando el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no cuente con los recursos económicos para cubrir esas obligaciones; sin embargo, la condición revelada en el presente informe respecto a la observación, corresponde hasta el 20 de abril de 2015.

CDDA NUEVE

Recomendación No. 3, cumplida parcialmente

Al Subsecretario de Finanzamiento Público

“...3. Dispondrá al Director Nacional de Seguimiento y Evaluación del Financiamiento, informar mensualmente los valores subrogados a base de lo cual, ordenará gestionar inmediatamente su recuperación y adoptar las acciones correctivas que correspondan...”

Situación actual

En relación al contenido de esta recomendación, auditoría determinó su cumplimiento parcial, debido a que el Subsecretario de Finanzamiento Público, si bien gestionó la recuperación de los valores subrogados, esta acción no se concretó hasta el 31 de diciembre de 2015, ya que no se suscribió el convenio de pago correspondiente, con la Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Santo Domingo de los Tsáchilas, afectando a la consistencia de los saldos registrados por el Ministerio de Finanzas.

El Director de Seguimiento y Evaluación del Financiamiento Público, en relación a esta recomendación, mediante oficio MF-SFP-2016-0190 de 19 de febrero de 2016, remitió un detalle de los valores subrogados y recuperados con sus respectivas actas de conciliación suscritas entre los representantes del Ministerio de Finanzas y las entidades avaladas, determinándose que la garantía soberana otorgada por el estado ecuatoriano a favor de la Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Santo Domingo de los Tsáchilas, el 9 de octubre de 1992, como respaldo al convenio de crédito suscrito con el Banco Alemán KREDITANSTAL FÜR WIEDERAFBAU, KFW, por 25 000 000,00 DM marcos alemanes, hasta la fecha de corte de examen, no suscribieron un acuerdo de conciliación de los valores subrogados, pese a los requerimientos que sobre esta condición lo realizaron los Subsecretarios de Finanzamiento Público mediante oficios MINFIN-SFP-2014-980 y MINFIN-SFP-2016-0062-O de 28 de noviembre de 2014 y 24 de febrero de 2016, al Gerente General de la empresa, sin que este servidor haya dado respuesta y cumplido conforme lo dispuesto en el artículo 147 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Al respecto, con oficio 031-DVSA-MF-DADSySS-2016 del 23 de marzo de 2016, se solicitó al Gerente de la Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Santo Domingo de los Tsáchilas, información de los valores subrogados, sin tener

Diez

respuesta hasta el 7 de septiembre de 2016, fecha de la conferencia final de comunicación de resultados; sin embargo, de la información proporcionada por Subsecretaría de Financiamiento Público, se determinó que al 31 de diciembre de 2015, la empresa, mantiene un valor a favor del Ministerio de Finanzas de 1 581 144,30.USD, que no ha sido conciliado ni cancelado, ocasionando que el Estado no cuente con estos recursos que de acuerdo al presupuesto están orientados a cumplir metas, fines y objetivos.

Mediante oficios 16995 y 16996 - DADSySS de 24 de junio de 2016, se comunicó los resultados provisionales al Gerente General de la Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Santo Domingo de los Tsáchilas y al Alcalde de Santo Domingo en calidad de Presidente del Directorio del Municipio, quienes expusieron su puntos de vista:

El Presidente del Directorio del Municipio, mediante Oficio GADMSD-A-VQM-2016-0392-OF de 20 de julio de 2016, informó:

*“... Es necesario recalcar que de acuerdo al artículo 4 del contrato, ... el diferencial cambiario es a cargo de la República, hecho que ratifica el Ministro de Finanzas y Crédito Público mediante Oficio N° SCP-92 del 4 de agosto de 1992, dirigido al Subsecretario de Presupuesto en el mismo que dice en el tercer párrafo: **“con este propósito, el Gobierno Nacional se ha comprometido a cubrir los gasto que demanda la contraparte local del proyecto así como también asumir el diferencial cambiario que se produzca en la contratación externa desde la suscripción del convenio de préstamo hasta las fechas de pago de cada uno de los dividendos de capital e intereses del crédito...”**, (sic) esto ratifica que los pagos por concepto de diferencial cambiario debió asumir el Gobierno... más no la EMAPA SD.- La falta de definición por parte del Ministerio de Finanzas, ha dificultado establecer el diferencial cambiario que se ha venido registrando como una subrogación hasta el último vencimiento del crédito de fecha 30 de diciembre de 2012.- El Ministerio de Finanzas debió reclasificar y hacer el registro de manera adecuada en el sistema del Ministerio de Finanzas del Ecuador, los valores correspondientes al subsidio por diferencial cambiario y por las subrogaciones dadas anteriormente...”*

Esta opinión no ha sido corroborada ni aceptada por el Ministerio de Finanzas, por lo que no ha sido desvirtuado el valor del registro que esta cartera de Estado mantiene a cargo de la empresa, ya que según la información del Ministerio de Finanzas esta corresponde a subrogación, conforme consta en oficio MF-SFP-2016-0190 de 19 de febrero de 2016, suscrito por el Director de Seguimiento y Evaluación de Financiamiento Público.

OSYCI ONCE

El Gerente General de EMAPA SD, mediante Oficios EPMAPA-SD-GG-2016-0595-O y EPMAPA-SD-GG-2016-0611-O de 9 y 16 de septiembre de 2016, respectivamente, informó:

*"... Desde el año 2000 hasta el 31 de diciembre de 2012... se procedió a cancelar a través de depósitos y transferencias los valores semestrales de USD 5931,40 monto en el cual está incluido interés y capital, de acuerdo con las fechas establecidas en la tabla de amortización para cada dividendo, pagos que fueron realizados en base a la liquidación efectuada por la Subsecretaría de Crédito Público...-... la Empresa ha cumplido con... pago de capital, comisiones e intereses de acuerdo con las tablas de amortización.- Es necesario recalcar que de acuerdo al artículo 4 Registro Oficial N°26 del 15 de septiembre de 1992 del contrato firmado, establece que el diferencial cambiario es a cargo de la República, mismo que ratifica el Ministerio de Finanzas y Crédito Público mediante Oficio N°SCP-92 de 4 de agosto de 1992, dirigido al Subsecretario de Presupuesto... que dice...: **"con este propósito, el Gobierno Nacional se ha comprometido a cubrir los gastos que demanda la contraparte local del proyecto así como también asumir el diferencial cambiario que se produzca en la contratación externa desde la suscripción del convenio de préstamo hasta las fechas de pago de cada uno de los dividendos de capital e intereses del crédito..."** (sic).- La falta de definición por parte del Ministerio de Finanzas, ha dificultado establecer el diferencial cambiario que se ha venido registrando como una subrogación hasta el último vencimiento del crédito...-... es responsabilidad del Estado ecuatoriano asumir el diferencial cambiario de este préstamo.- El Ministerio debió reclasificar y hacer el registro de manera adecuada en el sistema en el Ministerio de Finanzas del Ecuador, los valores correspondiente al subsidio por diferencial cambiario y por las subrogaciones dadas anteriormente...- Se considera que estos valores deben ser regulados en el sistema ESIGEF afectándose al Patrimonio del Estado o por el sistema de extinción de deudas por condonación..."*

"... Se han hecho las gestiones ante el Ministerio de Finanzas, en atención al MINFIN-SFP-2014-980 de 28 de noviembre de 2014, dispuso a las Funcionarias de la Empresa para que viajen al Ministerio de Finanzas a tratar lo relacionado con el crédito del KFW, como resultado del viaje se firmó un acta de reunión de trabajo entre la EPMAPA-SD y la Subsecretaría de Financiamiento Público del Ministerio de Finanzas, con fecha 12 de marzo del 2015, en el cual se hicieron compromisos para entregar la documentación de soporte, a la fecha se ha cumplido con todos los requerimientos, a excepción del convenio de fideicomiso por parte del Banco Central, ya que se realizaron las gestiones sin embargo mediante oficios del Banco Central Nros. BCE-DNSF-2591-2015 y oficio BCE-DNSP-1385-2015, manifestaron que dicho documento no reposa en el archivo dado el tiempo transcurrido. - Con oficio Nro. EPMASA-SD-GG-2016-0212-O de fecha marzo 18 de 2016, se dio atención al Oficio MINFIN-SFP-2016-0062-O 24 de febrero de 2016, en dicho documento informo (sic) que la Empresa ya ha cancelado el crédito en su totalidad, solicitando así mismo se proceda la firma del acta de finiquito del préstamo..."

Shyla DOCE

El Subsecretario de Finanzamiento Público, subrogante, mediante Oficio MF-DM-2016-999 de 14 de septiembre de 2016, informó:

“... hasta la presente fecha no se ha podido determinar la aplicación correcta del diferencial cambiario que establecía que el Estado ecuatoriano asuma parcialmente la deuda contraída con KFW según lo dispone el Decreto ejecutivo No. 95 publicado en el Registro Oficial No. 26 de 15 de septiembre de 1992... que,... señaló: “el servicio de amortización, interés y más costos financieros del contrato de préstamo, **exceptuando el diferencial cambiario a cargo de la República** (sic), se realizará con cargo a los propios recursos de la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del cantón Santo Domingo de los Colorados para lo cual deberá fideicomisar sus rentas en el Banco Central del Ecuador, a fin de asegurar el pago oportuno y total de las obligaciones que contrae.- Mediante oficios emitidos y reuniones mantenidas por parte de la Dirección Nacional de Seguimiento y Evaluación de Finanzamiento Público y funcionarios de EPMAPA SD, se ha solicitado documentación para establecer los valores que han sido considerados como subrogados por el Estado ecuatoriano, el método de cálculo que estableció el diferencial cambiario y el compromiso de restituir los valores subrogados de ser el caso. No existe sustento documental por parte de EPMAPA SD de la metodología utilizada para cancelar sus cuotas.- ... a criterio de esta Coordinación General Jurídica, en primera instancia debe procederse a la suscripción del Acta de Conciliación respectiva, que constituye la base fundamental para proceder con el trámite para la recuperación de los valores subrogados por la República del Ecuador a favor de la mencionada empresa pública, derivados del Contrato de Préstamo con el KFW por DM 25.000.000,00.-... la unidad correspondiente deberá elaborar el informe técnico... para solicitar el criterio jurídico que permita establecer el mecanismo legal de cobro o de la solución más conveniente, dado que no ha sido factible lograr la conciliación de cifras e instrumentar un convenio de pago...”

Los puntos de vista expuestos por los servidores citados, evidencia que las partes gestionaron la solución de las obligaciones; sin embargo, estas no se concretaron, por lo que los valores registrados como obligaciones a cargo de la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del cantón Santo Domingo de los Tsáchilas, respecto al crédito concedido por la KFW de la República Federal de Alemania, se mantienen sin conciliar y pendientes de pago a la fecha de corte de examen.

Por lo expuesto, el Subsecretario de Finanzamiento Público, cumplió parcialmente la recomendación 3, por lo que incumplió lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Conclusión

En el informe de examen especial al cumplimiento de la normativa vigente en los procesos de endeudamiento público; su destino y utilización en el MINISTERIO DE

Señalado TRECE

FINANZAS por el período comprendido entre el 2 de enero de 2009 y el 31 de julio de 2014, DADSySS-036-2015, aprobado el 23 de marzo de 2015, se formularon 7 recomendaciones, de las cuales 5 se cumplieron, 1 se cumplió parcialmente y 1 no se aplicó. La recomendación 3, dirigida al Subsecretario de Financiamiento Público, se cumplió parcialmente, debido a que no se concilió ni se gestionó la recuperación de los valores subrogados de la Empresa Pública Municipal de Agua Potable y alcantarillado de Santo Domingo de los Tsáchilas, conforme constan en los registros del Ministerio de Finanzas; esta situación no le fue comunicada al Ministro de Finanzas, a fin de que adopte las medidas correctivas concernientes; y así lograr que la empresa cumpla sus obligaciones, las que según el Presidente del Directorio, corresponden a los valores resultantes del diferencial cambiario que el Estado comprometió asumir; situación que las partes no lo finiquitaron, afectando a la consistencia de los saldos de la deuda.

Recomendación

Al Subsecretario de Financiamiento Público

1. Coordinará con el Gerente de la Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Santo Domingo de los Tsáchilas, las acciones administrativas que permitan conciliar los saldos pendientes que constan registrados en el Ministerio de Finanzas con cargo de la empresa, en base a lo cual, suscribirán la correspondiente acta de finiquito y proceder a la recuperación de los valores que le corresponda.

DEUDA PÚBLICA

El endeudamiento público en la República del Ecuador, se orientó por las disposiciones contenidas en el Capítulo IV del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPLAFIP, referente a:

- Garantizar los recursos de caja necesarios para el cumplimiento de las Obligaciones del Estado.
- Mantener una política de financiamiento del Sector Público que mantenga la relación deuda /PIB inferior al 40%.
- Mantener los requisitos para las operaciones de créditos, a través de la selectividad en la contratación de nuevos créditos únicamente en aquellos casos que se

CD. CATORRE

encuentren contemplados en el Plan Anual de Inversiones validado y aprobado por la SENPLADES y dentro de los techos previstos.

- Prohibir el endeudamiento para gasto permanente, con excepción de los que prevé la Constitución de la República, para salud, educación y justificación previa la calificación de la situación excepcional, realizada por la Presidenta o el Presidente de la República.

Conformación de la Deuda Pública, cifras en millones de dólares

La Deuda Pública del estado ecuatoriano en el período comprendido entre el 01 de agosto de 2014 y el 31 de diciembre de 2015, ascendió a 32 752 000 000,00 USD, de los cuales, 20 206 000 000,00 USD, corresponden a deuda externa y 12 546 000 000,00 USD a deuda interna; el saldo de la Deuda Pública al 31 de diciembre de 2014 fue de 30 140 200 000,00 USD, compuesta por deuda externa 17 581 900.00,00 USD y deuda interna 12 558 300 000,00 USD; al 31 de diciembre del 2015 fue de 32 752 000 000,00 USD, es decir que existió un incremento de 2 611 800 000,00 USD durante el período de análisis, conforme al siguiente cuadro:

CONCEPTO	Al 31-Dic-2014	Al 31-Dic-2015
TOTAL DEUDA PÚBLICA (I+II) MILES USD	30 140,20	32 752,00
TOTAL DEUDA EXTERNA (I) MILES USD	17 581,90	20 206,00
Organismos Internacionales	6 560,00	7 927,70
BIRF	182,70	256,70
BID	3 045,80	4 203,50
CAF	2 683,80	2 888,00
FMI	-	-
FIDA	30,10	39,00
FLAR	617,70	540,40
Gobiernos	6 145,10	6 424,10
Originales	5 784,20	6 141,20
Club de París	360,90	282,80
CP. V	-	-
CP. VI	-	-
CP. VII	312,00	240,00
CP. VIII	48,90	42,80
Bancos y Bonos	3 853,60	5 047,70
Originales	792,70	1 126,00
Bonos Brady	66,80	62,50
Bonos Globales	994,20	359,20
Bonos 2030	239,40	254,40
Bonos 2012	104,80	104,80
Bonos 2015	650,00	-
Bonos Soberanos 2014	2 000,00	2 000,00
Bonos Soberanos 2020	-	1 500,00
Proveedores	1 023,10	806,50
TOTAL DEUDA INTERNA (I)	12 558,30	12 546,00
Títulos y Certificados	11 778,70	11 779,50
Bonos Largo Plazo	11 778,70	-
Bonos AGD (2)	-	-
Entidades del Estado	779,60	766,50

Fuente: Subsecretaría de Crédito Público. Totales en miles de dólares

CSA-GANKE



Fuente: Boletines de Deuda – Ministerio de Finanzas

El artículo 124 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, respecto a los límites del endeudamiento público, dispone que, en ningún caso, podrá sobrepasar el cuarenta por ciento 40% del Producto Interno Bruto, PIB.

Respecto a este indicador, según la información constante en los Boletines de Deuda publicados de la página web del Ministerio de Finanzas, al 1 de enero de 2014, la deuda acumulada ascendió a 22 846 100 000,00 USD, misma que en relación al PIB, representó el 21,2%; a diciembre del mismo año, el total acumulado de la deuda alcanzó los 30 140 200 000,00 USD, por lo que en relación al PIB, representó el 29,9%, a diciembre de 2015, el monto acumulado ascendió a 32 752 000 000,00 USD, por lo que la relación deuda / PIB, representó el 33,10%, como se expone a continuación:

Saldos de la Deuda Pública acumulada
Relación con el PIB Años: agosto 2014 - 2015
Cifras en millones de USD y porcentajes

Años	DEUDA EXTERNA ACUMULADA		DEUDA INTERNA ACUMULADA		TOTAL DEUDA ACUMULADA POR AÑO		PIB
	Saldo USD	Deuda/PIB	Saldo USD	Deuda/PIB	Saldo USD	Deuda/PIB	
31/12/2013	12 920,10	14,69%	9 926,6	11,29 %	22 846,7	25,98 %	87 924,5
31/12/2014	17 581,90	17,42%	12 558,3	12,44 %	30 140,2	29,87%	100 917,4
31/12/2015	20 206,00	20,40%	12 546,0	12,66 %	32 752,0	33,06%	99 069,2

Fuente: Boletines de Deuda – Ministerio de Finanzas

Dieciséis

En cuanto al endeudamiento contratado en el periodo examinado, esto es entre el 1 de agosto de 2014 y el 31 de diciembre de 2015, se determinó que la República del Ecuador, suscribió 37 contratos de crédito, por 7 892 496 000,00 USD, por lo que, para diciembre del 2015, la deuda acumulada ascendió a 32 752 000 000,00 USD. Los contratos de deuda del periodo examinado, se detallan a continuación:

No.	CÓDIGO DEL ACREEDOR	ACREEDOR	TIPO DE DEUDA	FECHA DEL CONVENIO DE CRÉDITO	MONTO MILES USD	PLAZO (AÑOS)	INDICE DE RIESGO PAÍS	TASA DE INTERÉS PROMEDIO	WTI USD
1	NOBLE AMÉRICAS CORP.	NOBLE AMÉRICAS CORP.	INDIRECTA	2014-09-08	1.000 000,00	5	403	6,2263%	93,29
2	FLAR-618	FONDO LATINOAMERICANO DE RESERVAS (FLAR)	DIRECTA	2014-09-09	617 579,00	3	401	3,3804%	92,27
3	UNICREDIT EUR. 12.9	UNICREDITBANK AUSTRIA AG	DIRECTA	2014-09-25	16 800,00	16	449	0,00%	93,54
4	CAF 8702 - 8703	CORPORACION ANDINA DE FOMENTO (CAF)	INDIRECTA	2014-10-21	56 500,00	12	543	LIBOR 0.3232500 + 2.05%	82,75
5	CREDIT SUISSE AG.	CREDIT SUISSE AG LONDON BRANCH	DIRECTA	2014-10-27	100 000,00	7	524	6%	81,01
6	EXIMBANK CHINA 509.2	THE EXPDRT-IMPORT BANK OF CHINA EXIMBANK DE CHINA	DIRECTA	2014-10-29	509 233,00	15	497	4,5264%	80,54
7	3232/OC-EC 3233/CH-EC	BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)	DIRECTA	2014-11-14	150 000,00	25	570	1,34%	75,62
8	CAF-8734	CORPORACION ANDINA DE FOMENTO (CAF)	DIRECTA	2014-11-18	120 000,00	15	570	2,4964%	76,51
9	26089000	BANK OF CHINA LIMITED Y DEUTSCHE BANK AG. SUCURSAL DE HONG KONG	DIRECTA	2014-11-24	311 964,00	13	525	LIBOR 0.3274000 + 3,50%	66,15
10	CAF-6741	CORPORACION ANDINA DE FOMENTO (CAF)	DIRECTA	2014-11-25	176 000,00	12	525	2,4323%	66,15
11	CAF-8744	CORPORACION ANDINA DE FOMENTO (CAF)	INDIRECTA	2014-11-25	26 715,00	12	525	2,4264%	66,15
12	28091000	BANCO EUROPEO DE INVERSIONES (BEI)	DIRECTA	2014-12-01	124 800,00	20	607	1,364%	65,84
13	CAF-8759	CORPORACION ANDINA DE FOMENTO (CAF)	DIRECTA	2014-12-05	200 725,00	15	617	2,5009%	65,84
14	28090000	UNICREDIT BANK AUSTRIA AG	DIRECTA	2014-12-11	7 590,00	15	881	0%	57,81
15	3420/OC-EC	BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)	DIRECTA	2015-02-05	500 000,00	20	768	1,27%	51,69

QUIN DIECISIETE

No.	CÓDIGO DEL ACREEDOR	ACREEDOR	TIPO DE DEUDA	FECHA DEL CONVENIO DE CRÉDITO	MONTO MILES USD	PLAZO (AÑOS)	INDICE DE RIESGO PAÍS	TASA DE INTERÉS PROMEDIO	WTI USD
16	3415/OC-EC	BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)	DIRECTA	2015-02-05	300 000,00	6	788	2,92%	51,69
17	3341/OC-EC	BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BIO)	DIRECTA	2015-02-05	80 000,00	25	788	1,22%	51,69
18	3325/OC-EC	BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)	DIRECTA	2015-02-05	30 000,00	25	788	1,20%	51,69
19	DEUTSCHE USD 88.0 M	DEUTSCHE BANK SOCIEDAD ANÓNIMA ESPAÑOLA	DIRECTA	2015-02-26	88 000,00	11	764	3,37%	49,76
20	BONOS SOBERANOS 2020	CITIGROUP GLOBAL MARKETS LIMITED	DIRECTA	2015-03-24	750 000,00	5	835	10,5%	48,87
21	BONOS SOBERANOS 2020	CITIGROUP GLOBAL MARKETS LIMITED	DIRECTA	2015-03-24	750 000,00	5	835	10,5%	48,87
22	28093000	BANK OF CHINA LIMITED Y DEUTSCHE BANK AG, SUCURSAL DE HONG KONG	DIRECTA	2015-03-31	85 710,00	13	865	LIBOR 0.3289000 + 3,50%	48,87
23	2882/OC-EC - 2882/OC-EC-1	BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)	DIRECTA	2015-06-16	200 000,00	25	788	BID FU LIBOR 0.2862500 + 0,90%	59,97
24	CREDIT SUISSE AG 53.4 M	CREDIT SUISSE AG LONDON BRANCH	DIRECTA	2015-06-15	53 407,00	7	768	8,2303%	59,52
25	EC-X1014	BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)	DIRECTA	2015-06-16	300 000,00	25	788	BID FU LIBOR 0.2862500 + 0,90%	59,97
26	CAF 8949	CORPORACION ANDINA DE FOMENTO (CAF)	DIRECTA	2015-06-26	230 000,00	15	791	LIBOR 0.4464000 + 2,00%	59,83
27	CAF 9229	CORPORACION ANDINA DE FOMENTO (CAF)	DIRECTA	2015-06-26	20 000,00	15	791	LIBOR 0.4464000 + 2,00%	59,83
28	8505-0-EC	BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO (BIRF)	INDIRECTA	2015-06-29	102 500,00	35	821	LIBOR 0.4428500 + 0,83%	58,33
29	CAF-8959	CORPORACION ANDINA DE FOMENTO (CAF)	DIRECTA	2015-07-14	400 000,00	15	862	LIBOR a 0.4634500 + 2,00%	53,04

450 DIECIOCHO

No.	CÓDIGO DEL ACREEDOR	ACREEDOR	TIPO DE DEUDA	FECHA DEL CONVENIO DE CRÉDITO	MONTO MILES USD	PLAZO (AÑOS)	INDICE DE RIESGO PAÍS	TASA DE INTERÉS PROMEDIO	WTI USD
30	BEI USD 102.5 M	BANCO EUROPEO DE INVERSIONES (BEI)	INDIRECTA	2015-07-29	102 500,00	20	971	FIJO 3,021% AF VARIABLE LIBOR 0,4746500 + 0,477%	48,79
31	AFD 100.0 M	AGENCIA FRANCESA DE DESARROLLO (AFD)	DIRECTA	2015-07-30	100 000,00	20	965	LIBOR 0,4799000 Euribor 0,049 % + 116PBS (Punto Base 0,01%)	46,52
32	3494/OC-EC 3494/CH-EC	BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)	DIRECTA	2015-09-30	80 000,00	25	1 445	1,34%	45,09
33	8515 - EC	BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO (BIRF)	DIRECTA	2015-10-09	60 000,00	35	1 385	LIBOR A 6 meses + 1,35%	49,63
34	23181000	ARTIGIANCASSA S.P.A.	DIRECTA	2015-10-22	13 123,00	32	1 222	0%	45,38
35	20827000	CORPORACION ANDINA DE FOMENTO (CAF)	INDIRECTA	2015-10-26	60 000,00	15	1 240	LIBOR a 6 meses + 2,00%	43,98
36	20828000	CORPORACION ANDINA DE FOMENTO (CAF)	INDIRECTA	2015-11-20	49 350,00	10	1 236	LIBOR a 6 meses + 1,95%	40,39
37	23180000	AGENCIA FRANCESA DE DESARROLLO (AFD)	DIRECTA	2015-12-04	100 000,00	20	1 149	LIBOR 0,6924000 Euribor -0,045 % + 116PBS (Punto Base 0,01%)	36,10
TOTAL					7 892 496,00				

Fuente: Boletines de Deuda – Ministerio de Finanzas y Banco Central

Los datos expuestos, evidencian que entre el 1 de agosto y el 31 de diciembre de 2014, el riesgo país, se incrementó de 403 puntos básicos, bps a 881 bps, y para el año 2015 este creció a 1 149 bps, es decir, en 18 meses este índice se triplicó, condición que evidencia una tendencia inversamente proporcional con el precio del barril de petróleo, ya que el precio del barril pasó de 93,29 USD a 38,10 USD, ocasionado que las tasas de interés tengan una tendencia creciente, con una incidencia directa en los gastos

990 DIECINUEVE

financieros que debe consignar el país para cumplir con sus compromisos, de lo cual no se tiene evidencias de acciones que contrarresten el incremento de los gastos financieros, ante el comportamiento de las variables como el riesgo país y la baja del precio del petróleo.

El comportamiento del EMBI, en el segundo semestre del año 2014 y el año 2015, se situó, por debajo de los mil puntos, con una tendencia creciente, misma que el 6 de agosto de 2015, superó las dos cifras, al pasar a 1 019 bps, llegando en diciembre de 2015 a 1 266 bps, lo cual tuvo incidencia directa en los procesos de negociación con los prestamistas, ya que este constituye un indicador que tiene incidencia directa en la capacidad que tiene un país para cumplir con sus obligaciones, pagar sus deudas, establecer condiciones y fijar las tasas de interés; ante esta realidad, el estado ecuatoriano, se expuso a procesos de negociación con márgenes altos de gastos financieros, es decir con condiciones menos favorables para el país.

Este tipo de comportamientos, se ven reflejados directamente en las dificultades de financiar el presupuesto del país. Bajo las condiciones descritas, las autoridades del Comité de Deuda, gestionaron el siguiente endeudamiento:

DEUDA INTERNA

La principal fuente de financiamiento durante los últimos años, ha sido la captación de recursos a través de la colocación de títulos valores negociados en el mercado, así como en dación en pago (convenio a través del cual, un deudor paga a un acreedor en forma distinta a la pactada originalmente, que puede ser en este caso con bonos y no con efectivo, para financiar proyectos de infraestructura en obra pública). De esta manera, durante el 2015 la deuda interna tiene una significativa participación en el total del endeudamiento público.

La emisión de bonos ha crecido considerablemente en los últimos años con el fin de financiar la inversión programada en el Presupuesto General del Estado. El mercado interno ecuatoriano ha tenido como demandantes de papeles del Estado entidades privadas y públicas como son el Banco Central del Ecuador, CFN, IESS, BIESS, COSEDE, Ilustre Municipalidad de Guayaquil, ISSPOL.

Diez VEINTE

El incremento de la deuda interna se debe al reconocimiento de deuda de años anteriores mediante bonos con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), a nuevas emisiones que se han realizado cuyo objeto es el "Programa de Inversión para Infraestructura Económica a través del Financiamiento Presupuestario y el Manejo de las Finanzas Públicas 2014-2015" y el financiamiento total o parcial de los programas y proyectos que constan en el Plan Anual del Inversiones.

La deuda interna pasó de 12 558,30 millones de dólares americanos al 31 de diciembre de 2014, a 12 546 millones de dólares americanos al 31 de diciembre de 2015, representando una disminución.

Durante el año 2014 a diciembre del 2015 se suscribieron 3 actas resolutivas para la emisión de bonos por 5 278 802 436,03 USD, mismas que constituyen los instrumentos legales por medio de las cuales el Comité de Deuda y Financiamiento y el Ministro de Finanzas, autorizaron la emisión y colocación de los Títulos emitidos por el Estado, conforme el siguiente detalle:

Deuda Interna – Bonos del Estado 2014-2015

Tenedores	Acta Resolutiva							
	015-2014			004-2015			027-2015	
	Suma emitida	No. colocaciones	Dación en Pago	Suma emitida	No. colocaciones	Dación en Pago	Suma emitida	No. colocaciones
BCE	500 000 000,00	1	-	1 920 378 975,31	3	-	130 359 817,47	1
CFN	460 000 000,00	4	-	80 000 000,00	-	3	-	-
IESS	308 778 063,59	-	3	276 423 146,70	-	-	-	-
Banco del IESS	267 000 000,00	3	-	70 000 000,02	2	-	354 537 985,11	3
Cosede	58 000 003,38	1	-	40 000 000,00	1	-	-	-
M.I. Municipalidad de Guayaquil	49 842 166,48	1	-	49 999 999,91	1	-	-	-
ISSPOL	22 210 569,00	4	-	21 224 266,67	2	-	-	-
Valpacífico	21 890 220,54	1	-	17 568 075,00	2	-	-	-
Accival	3 800 000,00	2	-	-	-	-	-	-
ISSFA	3 300 000,00	1	-	20 000 000,00	1	-	-	-
Fideicomiso Recursos para la Conservación del Medio Ambiente	1 500 000,00	1	-	-	-	-	-	-
Silvercross	143 000,00	1	-	500 000,00	1	-	-	-
Activa	100 000,00	1	-	-	-	-	-	-
Advfinsa	50 000,00	1	-	539 000,00	7	-	-	-
BNF	-	-	-	270 000 000,00	-	-	-	-

CD 20 VE INTIOWO

Tenedores	Acta Resolutiva							
	015-2014			004-2015			027-2015	
	Suma emitida	No. colocaciones	Dación en Pago	Suma emitida	No. colocaciones	Dación en Pago	Suma emitida	No. colocaciones
BEDE				150 000 000,00			150 000 000,00	
Conafips				25 000 000,00				
Picaval				3 850 000,00	4			
MTOP				692 146,94		3		
Fideicomiso de Fondos Páramos Tungurahua y Lucha contra la Pobreza				650 000,00	2			
Masvalores				320 000,00	2			
Plusbursátil				145 000,00	2			
TOTAL GENERAL	1 696 614 022,98	22	3	2 947 290 610,55	30	6	634 897 802,50	5

En relación a estas fuentes de financiamiento interno, respecto a su emisión y colocación, se determinó los siguientes hechos relevantes:

Pago de la contribución del 40% para financiar las pensiones jubilares del IESS, mediante bonos entregados como Dación de Pago, generaron intereses

El Ministro de Finanzas y el Subsecretario de Financiamiento Público, autorizaron la colocación de Bonos del Estado por un total de 585 201 210,29 USD en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, bajo la figura de "Dación en Pago", los cuales correspondieron a las actas resolutivas 015-2014 y 004-2015, de 26 de septiembre de 2014 y 27 de enero de 2015, respectivamente.

Esta colocación, tuvo como objetivo cubrir obligaciones pendientes que el Estado Ecuatoriano debió presupuestar para cubrir el pago de la contribución del 40% de las pensiones jubilares; por lo que estos gastos son permanentes, y como tal debieron ser transferidos mensualmente al IESS por parte del Ministerio de Finanzas, conforme lo establecido en los artículos 371 de la Constitución de la República del Ecuador y 237 de la Ley de Seguridad Social, disposición que el Ministro de Finanzas, no cumplió, ya que el pago, se lo realizó mediante Bonos del Estado un plazo de 12 años, con gracia de 6 años y medio para el pago de capital, una tasa de interés del 7,50% anual y pagos semestrales, es decir para cumplir con este compromiso, se lo hizo mediante la emisión de deuda pública.

20 VEINTIDOS

Esta colocación de bonos se la realizó a base de las "Actas Provisionales de la Contribución del Estado para el pago del 40% de Pensiones y otros rubros al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social"; mismas que fueron suscritas por funcionarios de las comisiones interinstitucionales del Ministerio de Finanzas y del IESS así como por lo informado por el Director General del IESS al Ministro de Finanzas mediante oficio 12000000-809 de 13 de septiembre de 2012, a través del cual se le indicó lo siguiente:

"... el Consejo Directivo resolvió autorizarme que proceda al cobro de dichas obligaciones, ya sea en efectivo o en títulos valores emitidos en condiciones similares a las establecidas en el Convenio de Pago, suscrito el 26 de Abril de 2012, entre el IESS y el Ministerio de Finanzas..."

Cabe señalar que no se evidenció la existencia de un Convenio de Dación de Pago; sin embargo, ya que el Subsecretario de Relaciones Fiscales, mediante memorando MINFIN-SRF-2016-024 de 24 de marzo de 2016, únicamente proporcionó copia del oficio 12000000-809 de 13 de septiembre de 2012, cuya condición consta descrita en el párrafo precedente. Las actas provisionales y los valores determinados para la emisión de bonos, se detallan a continuación:

Acta	Fecha	Monto determinado
Acta correspondiente al mes de octubre de 2014	06-nov-2014	78 581 498,41
Acta correspondiente al mes de noviembre de 2014	11-dic-2014	78 504 288,27
Acta correspondiente al mes de diciembre de 2014	07-ene-2015	151 692 276,91
Acta correspondiente al mes de enero de 2015	06-feb-2015	85 554 534,61
Acta correspondiente al mes de febrero de 2015	06-mar-2015	85 404 710,01
Acta correspondiente al mes de marzo de 2015	08-abr-2015	105 463 902,08
Total		585 201 210,29

Fuente: Actas provisionales de la contribución del Estado para el pago del 40% de pensiones y otros rubros al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, proporcionadas por el Subsecretario de Relaciones Fiscales

Por los montos antes señalados, se emitieron Bonos del Estado conforme el siguiente detalle:

Fecha de emisión	Acta Resolutiva	Valor
2014/11/14	015-2014	78 581 498,41
2014/12/15	015-2014	78 504 288,27
2015/01/15	015-2014	151 692 276,91
2015/03/25	004-2015	85 554 534,61
2015/03/25	004-2015	85 404 710,01
2015/04/15	004-2015	105 463 902,08
Total		585 201 210,29

Fuente: Base de datos de bonos colocados, proporcionada por el Director Nacional de Análisis de Mercados Financieros, Encargado

DDO VENTILARES

Estas colocaciones realizadas en el IESS, bajo la modalidad de “*Dación en Pago*”, cuyo fin, fue cubrir el pago de las obligaciones generadas de la contribución que tuvo que hacerlo el Estado mensualmente y no lo hizo por concepto del 40% para financiar las pensiones jubilares de los afiliados, a la fecha de corte de examen, generaron intereses por rendimiento de 27 835 762,39 USD, los cuales se presentan en el siguiente cuadro:

Fecha de colocación	Acta Resolutiva	Monto negociado	Intereses generados 1er semestre	Fecha vencimiento 2do semestre	Días transcurridos	Intereses generados 2do semestre	Total intereses pagados
14-Nov-14	015-2014	78 581 498,41	2 946 806,19	14-Nov-15	180	2 946 806,19	5 893 612,38
15-Dic-14	015-2014	78 504 288,27	2 943 910,81	15-Dic-15	180	2 943 910,81	5 887 821,62
15-Ene-15	015-2014	151 692 276,91	5 688 460,38	15-Ene-16	180*		5 688 460,38
25-Mar-15	004-2015	85 554 534,61	3 208 295,05	25-Mar-16	180*		3 208 295,05
25-Mar-15	004-2015	85 404 710,01	3 202 676,63	25-Mar-16	180*		3 202 676,63
15-Abr-15	004-2015	105 463 902,08	3 954 896,33	15-Abr-16	180*		3 954 896,33
TOTAL INTERESES PAGADOS							27 835 762,39

Al respecto, el párrafo 2 del artículo 371 de la Constitución de la República del Ecuador, ordena que “*Los recursos del Estado destinados para el seguro universal obligatorio constarán cada año en el Presupuesto General del Estado y serán transferidos de forma oportuna.*” situación que no fue observada por el Ministro de Finanzas ni por el Subsecretario de Financiamiento Público al momento de autorizar esta operación, sin considerar que estos debieron originarse del presupuesto general del estado, mismo que no fue considerado, así lo ratificó el Subsecretario de Presupuesto en su oficio MINFIN-SP-2016-0087 de 11 de abril de 2016, en el que señaló:

“... En el ejercicio fiscal 2014 se aplicó la Norma Técnica para el Registro de Contribuciones establecidas en la Constitución de la República, según lo dispone el Acuerdo Ministerial No. 226 de 24 de agosto de 2012 que señala “21.1 Cuando ineludiblemente por excepción deban realizarse pagos sin contraprestación, tal como lo establece el artículo 117 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, por concepto de contribuciones establecidas en la Constitución de la República, hasta que se presenten los documentos justificativos y comprobatorios, dichos pagos se registrarán contablemente en el grupo de Anticipos de Fondos. Una vez presentados los documentos auténticos respectivos, la obligación deberá registrarse presupuestariamente y se cerrará la cuenta del grupo de Anticipos de Fondos que se generó en el momento del pago, sin que exista salida de recursos”. - A partir del año 2015, se considera la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y el reconocimiento del trabajo en el hogar, publicada en el Suplemento del R.O.483 de 20 de abril de 2015...”

Lo expuesto evidencia que los valores a pagar por la contribución del 40% de pensiones jubilares, no fueron considerados en el Presupuesto General del Estado de los ejercicios

VEINTICUATRO

2014 y 2015, por lo que las obligaciones fueron pagadas con la emisión de Bonos del Estado, con el consecuente reconocimiento de intereses al haberse cubierto estas obligaciones con instrumentos de Deuda Pública, siendo obligación presupuestar y transferirlos en forma oportuna al IESS, sin que el Ministro de Finanzas ni el Subsecretario de Financiamiento Público hayan supervisado y objetado este mecanismo de pago, por lo que incumplieron los artículos 371 de la Constitución de la República del Ecuador, 237 de la Ley de Seguridad Social y 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y las Normas de Control Interno 401-03 Supervisión, situación que ocasionó el reconocimiento de intereses por 27 835 762,39 USD, afectando a la liquidez de la caja fiscal.

La normativa para este tipo de operaciones, debió ser considerada por el Ministro de Finanzas y el Subsecretario de Financiamiento Público hasta la fecha en que opera la reforma al artículo 237 de la Ley de Seguridad Social, cuya disposición se sustituyó por lo dispuesto en el artículo 68.1 de la Ley Orgánica Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, publicada en el tercer Suplemento del Registro Oficial 483 de 20 de abril de 2015, por lo que a partir de esta fecha, se dispone que, el Gobierno Central será responsable subsidiario y garantizará el pago de las pensiones del Sistema de Seguridad Social únicamente cuando el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no cuente con los recursos económicos para cubrir esas obligaciones, por lo que la observación de auditoría se mantiene.

Lo comentado evidencia que el Ministro de Finanzas, no obstante haber sido observado en el informe DADSySS 036-2016 y estar vigente el artículo 237 de la Ley de Seguridad Social, hasta el 20 de abril de 2015 fecha de su reforma, no tomó las acciones correctivas que permitan cubrir este tipo de obligaciones como es el aporte del 40% del Estado para el pago de las pensiones jubilares.

Sobre estos hechos, auditoría mediante oficio 17986-DADSySS de 30 de junio de 2016, comunicó los resultados provisionales al Ministro de Finanzas y al Subsecretario de Financiamiento Público.

20 DE VEINTICINCO

El Ministro de Finanzas mediante oficio MF-DM-2016-475 y el Subsecretario de Financiamiento Público, subrogante con oficio No. MF-DM-2016-999 de 14 de septiembre de 2016, en términos similares señalaron:

“... es incorrecta la afirmación realizada al mencionar que entre el **1 de agosto de 2014 y el 31 de mayo de 2015** (sic) se incumplió la recomendación... ya que dicha recomendación fue informada... el 1 de junio de 2015 mediante Oficio No. 12252-DADSySS de 29 de mayo de 2015, esto demuestra que en este período dichas observaciones no habían sido comunicadas por lo que, se desconocía de las mismas haciendo imposible su ejecución de manera retroactiva... esta Cartera de Estado... se abstuvo de continuar ejecutando la operación observada **a pesar de que** (sic), como se mencionó ya en el examen aplicado, el Estado... se encuentra en la capacidad de contraer derechos y obligaciones... por disposición legal, se encuentra en la obligación de contribuir con el IESS con el 40% del pago de las pensiones jubilares, el cual, por su periodicidad es un gasto permanente; ... los Estados al ser soberanos, con el objeto de precautelar el buen uso de los recursos públicos para realizar los pagos debe recibir el bien o servicio y/o la correspondiente documentación de soporte... que verifique o respalde la existencia del compromiso o de la obligación. –...el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para el reconocimiento y pago de la obligación mencionada, no son cifras reales o finales debido a **la fluctuabilidad que tienen estos valores de manera mensual**, (sic) generando que mes a mes el Ministerio de Finanzas reciba **valores presuntivos** (sic), los cuales no constituyen documentación justificativa que determine una obligación presupuestaria; en consecuencia... esta Cartera de Estado se encontraría imposibilitada de honrar esta obligación toda vez que **no pueden efectuarse pagos y generar una afectación presupuestaria sobre supuestos**. (sic).- ... para solventar esta deficiencia, evitar el incremento excesivo del valor de una obligación que a la postre puede devenir en una falta o suspensión del pago de las pensiones jubilares, aplicando la normativa en el país, el Ministerio de Finanzas y el IESS proceden de manera mensual a extinguir las obligaciones pendientes o exigibles, **sustituyendo dicha obligación por una nueva a través de la consolidación de obligaciones** (sic), la cual, de conformidad con el Acuerdo Ministerial No. 341 de 29 de diciembre de 2010, se entiende, entre otras definiciones:- c. Establecer de manera provisional el monto que por contribuciones y otras obligaciones deba transferir el Estado ecuatoriano. – d. Cualquier otra acción que el ente rector de las finanzas públicas defina de mutuo acuerdo a través del correspondiente instrumento jurídico, a fin de novar obligaciones pendientes de pago con otras formas de endeudamiento público.- ... se puede afirmar que una vez novada y/o consolidada la obligación, ésta se enmarca en el concepto de endeudamiento público... dejando de ser de esta manera el pago de la contribución del 40% un gasto permanente en razón de su novación y consolidación, y convirtiéndose en gasto no permanente, mismo que permite que su pago se realice mediante un instrumento de endeudamiento público.- ... el Ministerio de Finanzas **no pagó la contribución del 40% con bonos del Estado, sino que la transferencia de estos bonos se realizó en virtud de la consolidación de obligaciones que extinguió la obligación del 40%** (sic) para pensiones jubilares y otras obligaciones del Estado. Las transferencias mediante bonos se sustentan en el marco legal vigente y acuerdos ministeriales correspondientes, mismos que prevén los conceptos de “novación” y “consolidación” en cuyo contexto, la ley contempla el uso de bonos...”

Diez VEINTISEIS

Lo expuesto, ratifica lo observado por auditoría, debido a que no se pagó mensualmente el aporte del 40% para pensiones jubilares, con recursos efectivos.

Conclusión

El Ministro de Finanzas y el Subsecretario de Financiamiento Público, autorizaron la colocación de Bonos del Estado para cubrir obligaciones al IESS, relacionadas con la contribución del 40% para financiar las pensiones jubilares, gasto permanente que no fue presupuestado; sobre esta observación mediante recomendación 2, formulada en el informe DADSySS 036-2016, se le dispuso no comprometer fondos bajo la modalidad de "*Dación en pago*", esta no fue cumplida, lo cual si bien a la fecha de entrega del informe la norma legal fue reformada, a la fecha de la reforma, 20 de abril de 2015, no fue reconsiderada la observación, lo que evidencia que esta condición no fue corregida, ya que el artículo 237 de la Ley de Seguridad Social, se mantuvo vigente entre el 1 de agosto de 2014 y la fecha de su reforma, esto es 20 de abril de 2015, con lo cual se suprimió la obligación del Estado de contribuir con el 40% de las pensiones, conforme se ordena en el artículo 68.1, de la Ley Orgánica Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar; por lo que en el periodo comprendido entre la fecha de corte de la última acción de control con la de la reforma, el Ministro de Finanzas, inobservó la normativa vigente para ese período, al haberse pagado estas obligaciones con bonos del estado mediante el mecanismo de dación en pago, lo cual al tratarse de una obligación permanente, debió estar presupuestada y cumplirla de manera mensual, lo que no ocurrió, por lo que se emitieron bonos con los cuales se cumplió esta obligación, títulos valores que se entregaron a favor del IESS, los cuales por las condiciones de la emisión, a la fecha de corte de examen generaron intereses por 27 835 762,39 USD, afectando a la liquidez de la caja fiscal.

Recomendación

Al Ministro de Finanzas

2. Dispondrá al Subsecretario de Presupuestos, verificar que en el Presupuesto General del Estado, se haya considerado todas las obligaciones que por disposición legal

Veinte VEINTISIETE

deben ser financiadas con la fuente que corresponda a fin de no generar obligaciones que no disponen del financiamiento correspondiente.

DEUDA EXTERNA

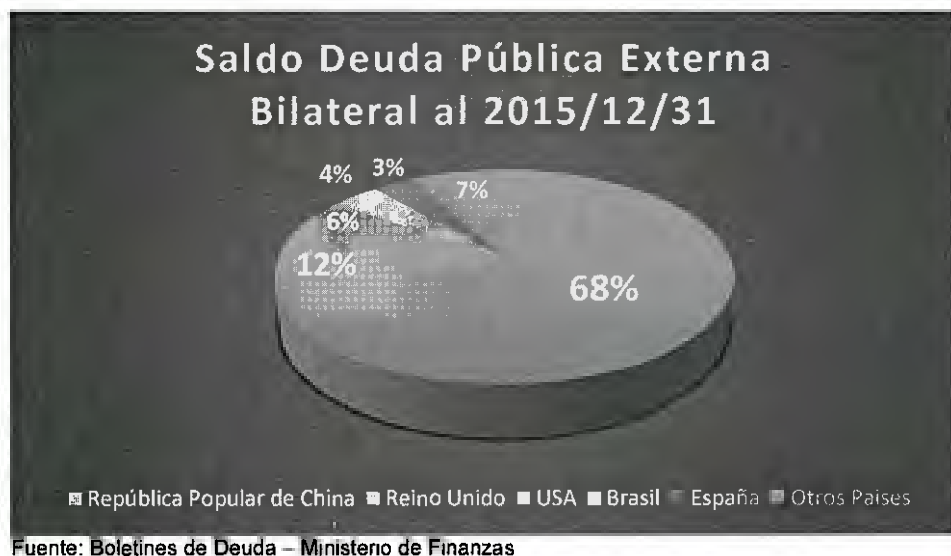
El saldo de la deuda pública de la cartera del estado ecuatoriano, por acreedor desde el año 2005 al 31 de diciembre de 2015, mantuvo la siguiente estructura participativa: Banco Interamericano de Desarrollo, BID con el 53%, de la cartera, la Corporación Andina de Fomento, CAF con el 36%, el Fondo Latinoamericano de Reservas, FLAR con el 7% y otros organismos como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Banco Internacional de Reconstrucción, BIRF y Fomento con el 3% y el 1%, respectivamente.



Fuente: Boletines de Deuda – Ministerio de Finanzas

Al 31 de diciembre de 2015, el estado ecuatoriano mantuvo un saldo de Deuda Pública Externa Bilateral de 20 206 000 000,00 USD, mismo que incluyó deuda con gobiernos, bancos comerciales y proveedores; el 68% de esta deuda se contrató con la República Popular de China, el 11% fue concertada con el Reino Unido y el 4% con los Estados Unidos de América, como se muestra a continuación:

Figura: VENTIOCHO



La presente acción de control, consideró para el análisis, 18 convenios de crédito por 4 480 258 447,00 USD, esto es el 58% del total de deuda contratada en el período examinado; de los cuales, 11 corresponden a deuda directa por 3 082 693 000,00 USD. y 7 a deuda indirecta por 1 397 565 000,00 USD.

DEUDA EXTERNA DIRECTA

De los créditos concedidos por organismos internacionales, en la presente acción de control se consideró el análisis de 11 créditos, de los cuales se determinaron los siguientes hechos relevantes:

Proyectos Inmobiliarios Estratégicos

Antecedentes

El Subsecretario de Financiamiento Público, subrogante, mediante memorando MIN-FIN- SFP-2014-304 de 25 de noviembre de 2014, remitió al Ministro de Finanzas, el informe, elaborado por el Director Nacional de Negociación y Financiamiento Público, subrogante, a través de este, recomendó continuar con el trámite de endeudamiento, una vez cumplidos con los procesos legales referente al financiamiento a suscribirse entre la República del Ecuador y el Banco Europeo de Inversiones, BEI, para financiar parcialmente la *"Implementación de Proyectos Inmobiliarios Estratégicos a nivel nacional en las Instituciones del Sector Público"*.

992-VEINTINUEVE

En el punto 3 de este informe, respecto a los “Costos del Proyecto, Componentes y Esquema de Financiamiento”, se detalló el costo total del mismo, el cual ascendió a 1 134 185 379,17 USD, con el siguiente esquema de financiamiento:

No.	COMPONENTE	BID EN USD	BEI EN USD	CONTRAPARTE LOCAL EN USD	TOTAL EN USD
1	Adquirir los inmuebles necesarios para la relocalización de las entidades en las plataformas gubernamentales	-	-	52 514 353,93	52 514 353,93
2	Construir y remodelar las infraestructuras para las entidades del Sector Público	-	-	-	-
2.1	Plataforma gubernamental de gestión de desarrollo social	80 000 000,00	33 241 032,08	9 678 782,80	122 919 814,88
2.2	Plataforma gubernamental de gestión de sectores estratégicos	40 000 000,00	33 649 629,92	4 879 751,20	78 529 381,12
2.3	Empresas Públicas	40 000 000,00	57 909 338,00	4 937 247,83	102 846 585,83
2.4	Otras Plataformas y centros de atención ciudadana CAC	-	-	771 537 076,89	771 537 076,89
3	Demoler infraestructura obsoleta	-	-	3 507 551,39	3 507 551,39
4	Administrar el Proyecto	-	-	2 330 615,13	2 330 615,13
	TOTAL	160 000 000,00	124 800 000,00	849 385 379,17	1 134 185 379,17

El esquema de financiamiento expuesto, evidencia que el financiamiento para la construcción de las tres plataformas gubernamentales, tienen dos fuentes de financiamiento, esto es: endeudamiento público y contraparte local, para lo cual se consideró las líneas de crédito otorgadas por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID y el Banco Europeo de Inversiones, BEI, por un total de 160 000 000 USD y 124 800 000,00 USD, respectivamente; y el aporte local de 19 495 781,83 USD.

Falta de estudios no permitió la construcción de dos plataformas gubernamentales

El estado ecuatoriano, planificó la construcción de tres plataformas gubernamentales, como parte del Plan Anual de Inversiones 2014 y 2015, estas son: La de Gestión de Desarrollo Social, Sectores Estratégicos y de Empresas Públicas; la construcción, fue planificado hacerla con líneas de crédito acordadas con el Banco Europeo de Inversiones - BEI por un monto de 124 800 000,00 USD y el Banco Interamericano de Desarrollo - BID, por 80 000 000,00 USD.

QUIN TREINTA

La línea de crédito a ser otorgada por el BEI, según consta en ayuda memoria de 21 de mayo de 2014, suscrita por un Representante del Banco, Asesora del Ministerio de Finanzas y un servidor de INMOBILIAR, fue condicionado en los siguientes términos:

"... El BEI manifiesta su flexibilidad para financiar distintos porcentajes de las plataformas, siempre y cuando en el contrato/componente que financie el BEI siempre participe también el BID. El BEI confirma su interés en cooperar con el BID durante el proceso de evaluación y posteriormente, durante el proceso de ejecución del proyecto con el fin de aprovechar sinergias, complementar experiencias y minimizar el impacto que trabajar con dos financiadores distintos pueda tener para el promotor y demás agentes. Independientemente de que el BEI apruebe y firme la operación con la República del Ecuador antes que el BID, los fondos del BEI sólo estarán disponibles para cada plataforma una vez confirmada la disponibilidad efectiva de los fondos BID para la misma plataforma..."

Bajo esta consideración, el BEI, el 1 de diciembre de 2014, concedió la línea de crédito de 100 000 000,00 EUR, equivalente a 124 800 000,00 USD para la construcción de tres plataformas gubernamentales; mientras que el Banco Interamericano de Desarrollo, otorgó un crédito 80 000 000,00 USD, el 5 de febrero de 2015, de los 160 000 000,00 USD comprometidos inicialmente a financiar las tres plataformas, por lo que el monto desembolsado fue para financiar la Plataforma de Desarrollo Social.

Esta situación, se presentó debido a que el Ministro de Finanzas, según consta en la ayuda memoria de 21 de noviembre de 2014, suscrita con los representantes del Banco Interamericano de Desarrollo, precisaron que los dos proyectos: *"Plataformas de Sectores Estratégicos y Empresas Públicas"*, no continuarían.

De lo expuesto, se verificó en los expedientes analizados que, las plataformas de Sectores Estratégicos y Empresas Públicas, no dispusieron de los estudios de viabilidad aprobados, necesarios para iniciar el proceso de endeudamiento público, de conformidad con el artículo 56 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, lo cual fue corroborado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, mediante oficio SENPLADES-SGPBV-2014-1058-OF de 5 de noviembre de 2014, al indicar que según lo expuesto en reunión de trabajo, realizada el 3 de octubre de 2014, INMOBILIAR, SECOB y SENPLADES, acordaron que para emitir la actualización de la prioridad del proyecto macro, INMOBILIAR, tenía que entregar entre otros, los estudios de las plataformas gubernamentales de Sectores Estratégicos y Empresas Públicas, ya que a esa fecha disponían únicamente de los estudios correspondientes a la *"Plataforma de Desarrollo Social"*; además, emitió la actualización

de prioridad y certificación presupuestaria plurianual del proyecto, "*...Implementación de proyectos inmobiliarios estratégicos para la distribución a nivel nacional en las instituciones del sector público...*"; a base del oficio INMOBILIAR-CGPGE-2014-0077-O de 21 de octubre de 2014.

Los aspectos citados, no fueron considerados por el Ministro de Finanzas, previo a ser tramitado la aprobación de estas dos líneas de crédito ante el Comité de Deuda, ni por el Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, y el Subsecretario de Financiamiento Público, al no haberse exigido que para el comprometimiento de recursos futuros por efectos del endeudamiento, los proyectos priorizados debieron estar sustentados con los estudios definitivos, situación que no ocurrió, ya que el Comité de Deuda, integrado por el Delegado del Presidente de la República, Ministro de Finanzas, Delegada del Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo y Subsecretario de Financiamiento Público, mediante acta resolutive 023 de 28 de noviembre de 2014, autorizaron la contratación del tramo de deuda para financiar las tres plataformas con recursos del BEI, especificando que se debían entregar los estudios definitivos de las Plataformas previo al primer desembolso del crédito, mismo que se efectuó el 3 de diciembre de 2015, es decir, a los 367 días posteriores a la suscripción del contrato que se efectuó el 1 de diciembre de 2014.

Posterior a la antes citada autorización, el Director General del INMOBILIAR, con oficio INMOBILIAR-DGSGI-2014-0527-O de 18 de diciembre de 2014, informó al Subsecretario de Financiamiento Público que los estudios definitivos de las Plataformas Gubernamentales de Desarrollo Social y de Sectores Estratégicos se encontraban concluidos y validados por INMOBILIAR y SECOB; y que los estudios de la Plataforma Gubernamental de Empresa Públicas, se concluirían a mediados de febrero de 2015; sin embargo, los mismo fueron aprobados el 27 de julio de 2015, según informó el Gerente del Proyecto Inmobiliario Estratégico para la Distribución a Nivel Nacional en las Instituciones del Sector Público, mediante oficio INMOBILIAR-PIE-2016-0082-O de 25 de mayo de 2016.

Cabe señalar que, suscrito el convenio de financiamiento con el BEI, el 1 de diciembre de 2014, un consejero de gobierno lideró y participó en todo el proyecto de plataformas gubernamentales, en sus diferentes etapas, las cuales incluirían los estudios; además, CUARENTA Y DOS

consideró que este es un proyecto emblemático para el Gobierno Nacional, cuya programación de ejecución la formuló en los siguientes términos:

PLATAFORMA	ESTUDIOS LISTOS	CONCURSO OBRA	INICIO OBRA	FIN DE OBRA
SOCIAL	15 sep/2014	15/09/014 al 15/12/2014	16/12/2014	07/02/2016 (14 meses)
ESTRATEGICOS	30 sep/2014	01/10/2014 al 12/12/2014	01/01/2015	20/03/2016 (14 meses)
FINANCIERA	15 oct/2014	15/10/2014 al 15/12/2014	07/01/2015	30/03/2016

La planificación, hasta la fecha de la conferencia final de comunicación de resultados, esto es el 23 y 24 de junio de 2016, no se cumplió, ya que auditoría no dispuso de evidencias documentales que demuestren que los tres proyectos se concluyeron a junio de 2016, conforme esta planificación.

El Director General de INMOBILIAR, encargado en oficio INMOBILIAR-PIE-2016-0082-O de 25 de mayo de 2016, informó al equipo de auditoría que mediante compromiso presidencial 21285 de 17 de junio de 2015, que la Plataforma de Sectores Estratégicos quedó suspendida hasta contar con financiamiento otorgado por el BID, y la priorización por parte de SENPLADES, además que mediante oficio 0134-MF-CGJ-DJEP-2015 de 10 de julio de 2015, se emitió el dictamen legal de financiamiento parcial para la ejecución del proyecto con fuente BEI una vez que se dio cumplimiento de las condiciones previas al desembolso estipulados en el contrato de financiamiento 84034 suscrito el 1 de diciembre de 2014.

El Subsecretario de Financiamiento Público, en relación a estos hechos, mediante oficio MINFIN-SFP-2016-0356 de 28 de marzo de 2016, informó:

“... los procesos de endeudamiento que se logran concretar con los Organismos Multilaterales, Proveedores, Banca y gobierno para el financiamiento de los proyectos de inversión que constan en el Plan Anual de Inversiones -PAI conlleva un periodo de tiempo promedio que puede oscilar entre un año y año y medio, una vez que el Ministerio de Finanzas haya logrado acuerdos en el campo financiero y legal, que no violen o afecten de manera alguna la legislación de la República del Ecuador.- De lo expuesto, en el Proceso del Contrato de Financiación del BEI para el financiamiento de la Plataforma de Servicios Sociales y la Plataforma de Sectores Estratégicos y Empresas Públicas, la negociación se concretó el 9 de Diciembre de 2013, alrededor de un año antes de la suscripción, en reunión llevada a cabo entre el Ministro de Finanzas del Ecuador y la Vicepresidencia del Banco Europeo de Inversiones, en la cual el Titular de esta Cartera de Estado solicitó al Banco Europeo de Inversiones, BEI, una línea de financiamiento por EUR100.000.000,00 para la ejecución del Proyecto.. - Con fecha 17 de enero de 2014, el BEI comunico (sic) al Ministerio de

COPIA TREINTAY TRES

Finanzas, vía correo electrónico, la aprobación interna para el financiamiento del Proyecto. Esto significa que si a esa fecha, la República del Ecuador hubiera optado por no contratar este crédito, habría tenido que buscar un financiamiento alternativo, iniciar otro proceso de financiamiento, dejando sin recursos al Proyecto de Plataforma de Servicios Sociales, por lo que la máxima autoridad resolvió continuar con este proceso de contratación...”

Además, sobre los estudios definitivos de las Plataformas Gubernamentales, señaló:

“... el Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público – INMOBILIAR, mediante Oficios Nos. INMOBILIAR-DGSGI-2014-0502-O, e INMOBILIAR-DGSGI-2014-0516-O de 13 y 25 de noviembre, respectivamente..., se señaló que “...los estudios definitivos de la Plataforma Gubernamental de Desarrollo Social se encontraban concluidos y validados tantos (sic) por INMOBILIAR como por SECOB. En cuanto a los estudios definitivos (III Fase) de la Plataforma Gubernamental de Sectores Estratégicos serán concluidos a finales del mes de noviembre de 2014 y Empresas Públicas a mediados de diciembre de 2014” ...”.

Sin embargo de lo manifestado por el servidor, no se evidenció que el Subsecretario de Financiamiento Público responsable de dirigir los procesos de negociación de deuda, hayan solicitado oportunamente al banco la posibilidad de financiar solo el valor de la Plataforma de Desarrollo Social, ya que ello permitió que se pague al prestamista comisiones de compromiso por los montos no utilizados correspondientes a las Plataformas Gubernamentales de Empresas Públicas y Sectores Estratégicos, por 163 346,78 USD, comprometiéndose, además, recursos futuros por el pago de intereses sobre los saldos del préstamo, que de acuerdo a la tabla de amortización provisional, generada en el Sistema SIGADE, deben ser cancelados a partir del 03 de junio de 2016, en concordancia con la cláusula 3.01 del convenio, “*Tipo de Interés variable*”, que establece:

“... El Acreditado deberá pagar los intereses devengados al Tipo de Interés Variable sobre el importe pendiente de amortización de cada una de las Disposiciones con carácter semestral, por períodos vencidos en cada una de las Fechas de Pago correspondientes de conformidad con lo establecido en cada una de las Notificaciones de Desembolso, debiendo efectuar el primer pago de intereses en la primera Fecha de Pago posterior a la Fecha de Desembolso de la Disposición...”

Los hechos comentados, evidencian que pese a que el Ministro de Finanzas, en ayuda memoria de 21 de noviembre de 2014, indicó que los proyectos de Plataformas de Sectores Estratégicos y Empresas Públicas, no continuarían, ya que cambió la prioridad del PAI 2015, y que estas no contaron con los estudios de viabilidad, el Subsecretario de Financiamiento, subrogante y el Director Nacional de Negociación y Financiamiento Público, subrogante, recomendaron continuar con el proceso de endeudamiento, según

QUINCE TREINTA Y CUATRO

su informe técnico, cuyas condiciones fueron aprobadas por los Miembros del Comité de Deuda y Financiamiento, para el financiamiento de las tres plataformas por 124 800 000,00 USD, sin objetar las observaciones mencionadas. En las condiciones descritas, el 01 de diciembre de 2014, se firmó el contrato con el BEI, para el financiamiento parcial de las tres Plataformas Gubernamentales, cuyo primer desembolso por 13 134 782,16 USD, se concretó el 03 de diciembre de 2015, recursos con los que se financió la construcción de la Plataforma Gubernamental de Desarrollo Social, quedando por desembolsar para este proyecto 20 106 249,92 USD; el saldo del crédito a esa fecha ascendió a 91 558 967,92 USD, recursos que de acuerdo a lo planificado estuvieron orientados a financiar la construcción de las Plataformas Gubernamentales de Empresas Públicas y Sectores Estratégicos, mismas que no contaron con el financiamiento del BID, quien únicamente financió 80 000 000,00 USD, cuyo contrato de crédito se firmó el 5 de febrero de 2015, en base al cual se realizó el primer desembolso, el 20 de julio de 2015 por 161 751,80.USD. Cabe señalar que el financiamiento del BEI, como antes se citó, tuvo como condición que el BID también comprometiera el financiamiento de las tres plataformas, lo cual no ocurrió, ya que se limitó a otorgar los recursos para la construcción de la plataforma de Desarrollo Social; por lo que al disponer del financiamiento del total comprometido por el BIE y en forma parcial de lo comprometido por el BID, ocasionaron que no se disponga de los recursos suficientes para financiar la construcción de dos plataformas, generándose comisiones de compromiso de los recursos que el BEI comprometió sin la contraparte del BID, por 163 346, 78 USD a la fecha de corte de examen, sin que las autoridades del Ministerio de Finanzas hayan tomado las acciones correctivas que el caso requiere con el fin de no causar gastos financieros que afecten a las disponibilidades del estado ecuatoriano.

El Subsecretario de Financiamiento Público, subrogante, con oficio MINFIN-SFP-2016-0356 de 28 de marzo de 2016, en relación a las acciones de los recursos asignados dentro del crédito suscrito con el BEI, para las Plataformas Gubernamentales de Sectores Estratégicos y Empresas Públicas, por 91 558 967,92 USD, indicó:

"... El Contrato de Financiación FI No. 84034 Serapis No. 2013-0528, fue suscrito entre la República el Ecuador, representada por el Ministerio de Finanzas y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) por un monto de USD 124,8 millones, los cuales inicialmente estuvieron destinados a financiar parcialmente tanto la Plataforma de Servicios Sociales y la Plataforma de Sectores Estratégicos y Empresas Públicas. Sin embargo, dada la coyuntura que se vivió entre finales del año 2014, 2015 e inicios del año 2016, hubo un cambio de prioridades desde el Ejecutivo y se decidió que ya no se construiría la plataforma estratégica ni la de empresas públicas y solo se

BYD TREINTAY CINCO

utilizarían USD 34 millones del crédito para la plataforma social, lo que no se ha confirmado oficialmente por parte de la Presidencia.- Al momento se ha desembolsado 13.1 millones y se tiene planificado que se utilizarán de esta fuente USD 20 millones en el 2016.- En este sentido, y conforme lo respondido anteriormente, conforme el Art. 124 inciso cuarto del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, se reasignará los recursos del Contrato de Financiamiento del BEI que actualmente están dispuestos para el financiamiento del Proyecto Plataformas Gubernamentales de Sectores Estratégicos y Empresas Públicas, para otro proyecto que se pudiere acordar financiar con este Organismo Internacional, sin necesidad de iniciar un nuevo proceso de endeudamiento, una vez que haya acuerdos con el BEI; o, en su defecto, se solicitará a este Organismo Financiero, rescindir la diferencia del crédito...”

En relación al punto de vista, el contrato de préstamo, prevé entre otros aspectos lo siguiente:

“...1.06 C (2) CANCELACIÓN. -... si el Banco cancela una Disposición Notificada como resultado de la ocurrencia de un supuesto de incumplimiento, el acreditado deberá indemnizar al Banco de conformidad con lo previsto en la Estipulación 10.03...”

“...10.03 Indemnización. -...el Acreditado deberá abonar al Banco tanto el importe reclamado como una suma igual al valor actual de 15 puntos básicos (0,15%) por año, calculados y devengados hasta la Fecha de Vencimiento sobre la cantidad de principal pendiente de reembolso y de la misma manera que el interés que se hubiese calculado y devengado si la cantidad hubiese sido abonada de conformidad con el calendario de amortización de la disposición de que se trate...”

“...1.08 Comisión de disponibilidad. - El acreditado pagará al Banco una comisión de disponibilidad calculado sobre el importe del Crédito no dispuesto y no cancelado a partir de 6 meses desde la fecha de firma del Contrato hasta la Fecha Final de Disponibilidad (incluida), con base diaria, de 35 puntos básicos (0,35% anuales) ...”

Al respecto, no se ha evidenciado que el Subsecretario de Financiamiento haya gestionado ante el Ministro de Finanzas para que se adopten las medidas correctivas que permitan cancelar el financiamiento cuyos proyectos no se iban a ejecutar conforme lo planificado, por lo hechos descritos, con el fin de que se reorienten los recursos comprometidos con el BEI para la construcción de las dos plataformas que no se construyeron, por lo que el saldo del crédito por 91 558 967,92 USD, no fue utilizado, ocasionando comisiones de compromiso por el no uso de estos recursos, previstos para la construcción de las Plataformas Gubernamentales de Sectores Estratégicos y de Empresas Públicas, de lo cual tampoco el Ministro de Finanzas, tomó las decisiones que correspondan, y así evitar costos financieros generados por disponer de este financiamiento sin el uso por el cual fue comprometido, principalmente las comisiones de compromiso así como los intereses por un capital, cuyo fin no se cumplió, y que

NO TREINTA Y SEIS

motivó la priorización de los organismos planificadores del estado, cuyos proyectos inclusive, no se dispusieron de los estudios pertinentes aprobados, de lo cual tampoco existió objeción por parte de los Miembros del Comité de Deuda, al autorizar el financiamiento del BEI por 124 800 000,00 USD.

Por lo expuesto, los Miembros del Comité de Deuda y Financiamiento, el Ministro de Finanzas, los Subsecretarios de Financiamiento Público, en sus respectivos períodos de actuación, incumplieron lo dispuesto en los artículos 56, 139 y 140 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; e inobservaron los numerales: 2, inciso 1.1; 3, inciso 2.3; del Acuerdo 254 publicado en Registro Oficial 219 de 14 de diciembre del 2011, referente a la Organización y Administración del Ministerio de Finanzas, debido a que no observaron que las Plataformas Gubernamentales de Empresas Públicas y Sectores Estratégicos no contaron con los estudios de viabilidad correspondientes.

Sobre estos hechos, mediante oficios 16812, 16808, 16988, 16992, 16998, 17005, 17007– DADSySS, de 23 y 24 de junio de 2016, respectivamente, se comunicó los resultados provisionales, al Ministro de Finanzas, Delegado permanente del Presidente de la República como miembro del Comité de Deuda y Financiamiento, Subsecretario de Financiamiento Público y Miembro del Comité de Deuda y Financiamiento, Director Nacional de Negociación y Financiamiento Público, Miembro del Comité de Deuda y Financiamiento, y Subsecretario de Financiamiento Público, subrogante, quienes expusieron puntos de vista que se resumen a continuación:

La Delegada del Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES, miembro del Comité de Deuda y Financiamiento, mediante comunicación de 7 de julio de 2016, informó:

“... De la misma manera, el primer inciso del artículo 139 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas dispone: “El Comité de Deuda y Financiamiento, con observancia de la Constitución de la República y la legislación pertinente, previo el análisis de los términos y condiciones financieros (sic) y estipulaciones contenidas en los instrumentos respectivos, autorizará mediante resolución, la contratación o novación de operaciones de endeudamiento público en el Presupuesto General del Estado, cualquiera sea la fuente de endeudamiento, con la garantía del Estado, cuando fuere pertinente.- En cumplimiento del numeral 2 del artículo 140 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas los miembros (sic) Comité de Deuda y Financiamiento, normaron, analizaron, y aprobaron los términos y condiciones financieras de la operación de endeudamiento público mediante Acta Resolutiva,

Diez y siete

basándose en el informe presentado por el Subsecretario de Financiamiento Público mismo que contiene: **a.** Descripción del proyecto/programa a financiar; **b.** Descripción y análisis de las condiciones financieras y operativas de la operación de endeudamiento; **c.** Verificación técnica del cumplimiento del límite de endeudamiento previsto por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; **d.** Verificación técnica de la sostenibilidad y conveniencia de la operación de endeudamiento; **e.** Los demás previstos en la legislación vigente y **f.** Recomendaciones, en tal sentido, previo a la aprobación existieron todos los documentos legales de respaldo ajustándose al cumplimiento de las funciones institucionales bajo los objetivos de lealtad, rectitud y buena fe.- Finalmente, el artículo 142 del Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, respecto del endeudamiento de la República del Ecuador por montos superiores al 0,15% del Presupuesto General del Estado dispone "... El pronunciamiento del Comité de Deuda y Financiamiento no tratará sobre los aspectos legales de los contratos de endeudamiento." ... Por lo que, una vez suscrita el Acta Resolutiva por parte de los miembros del Comité corresponde al Ministerio de Finanzas... realizar las negociaciones y contrataciones de endeudamiento público continuar con el trámite para continuar la operación de crédito, así como dar seguimiento a lo relacionado con los desembolsos de los créditos..."

La Ministra de Finanzas, Subrogante, con oficio MINFIN-DM-2016-802 de 21 de julio de 2016, señaló:

"... para el año 2014, dentro del Plan Anual de Inversiones (PAI)..., se contempló la ejecución del Proyecto "Implementación de Proyectos Inmobiliarios Estratégicos para la Distribución a Nivel Nacional en las Instituciones del Sector Público".- ... Responsable de las operaciones de América Latina y el Caribe del BEI mediante correo electrónico de 17 de enero de 2014, comunicó al Ministro de Finanzas, la **aprobación interna** (sic) para el financiamiento del Proyecto.- Mediante correo electrónico de 16 de septiembre de 2014,..., del BEI, señala que se debe fijar un cronograma para la negociación y firma del contrato, **para así asegurar que no se corra el riesgo de no firmar ese año (2014)**, (sic) lo cual sería un gran problema para dicho banco ya que este ha imputado estos fondos al presupuesto del 2014, lo que significaba que el país pierda esos recursos con cargo al cupo 2014, merme el cupo para el año 2015 y afecte la relación financiera de largo plazo con este Organismo Multilateral.- Con oficio No. SENPLADES-SGPBV-2014-1058-OF de 05 de noviembre de 2014, SENPLADES emitió **la actualización de prioridad** (sic) del Proyecto "Implementación de Proyectos Inmobiliarios Estratégicos para la Distribución a Nivel Nacional en las Instituciones del Sector Público"... señalando que INMOBILIAR únicamente ha entregado los estudios de la Plataforma de Desarrollo Social, por lo que, de conformidad al artículo 56 del... (COPLAFIP), al Acuerdo Interministerial No. SNPD-MF-0058 de 5 de mayo de 2014 y a los compromisos asumidos, la entidad debe presentar la totalidad de los estudios de estas obras. Es decir SENPLADES **emite la actualización de prioridad, no la NIEGA ni CONDICIONA**, (sic) pero señala que de conformidad a los acuerdos **INMOBILIAR** (sic) debe presentar la totalidad de los estudios.- INMOBILIAR mediante oficios Nos. INMOBILIAR-DGSGI-2014-0502-O y (sic) INMOBILIAR-CGPGE-2014-0084-O de 13 y 24 de noviembre de 2014, respectivamente, señaló que los estudios definitivos de la Plataforma Gubernamental de Desarrollo Social se encontraban concluidos y validados tanto por INMOBILIAR como por SECOB. Que en cuanto a los estudios definitivos **de la Plataforma Gubernamental de Sectores Estratégicos serían**

Diez TREINTA y OCHO

concluidos a finales de noviembre de 2014 y Empresas Públicas a mediados de Diciembre (sic) de 2014 (sic).-... es necesario precisar que el penúltimo inciso del Art. 141 del COPLAFIP determina que: "Las entidades, organismos e Instituciones del Estado beneficiarias de los recursos de endeudamiento público, **previo a la utilización de los mismos deberán verificar que el proyecto o programa haya sido declarado prioritario por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo**" (sic). Es decir, la Ley es clara respecto de hasta cuándo debe contar con la prioridad, las entidades, organismos e instituciones del Estado beneficiarias de estos recursos, que para el presente caso es INMOBILIAR, no el Ministerio de Finanzas, aclarando sin embargo que el proyecto "Implementación de Proyectos Inmobiliarios Estratégicos para la Distribución a Nivel Nacional en las Instituciones del Sector Público" con CUP 30670000.0000.374910, contó con la actualización de prioridad correspondiente. ... con Oficios Nos. INMOBILIAR-DGSGI-2014-0511-O y (sic) INMOBILIAR-dgsgi-2014-0516-O de 20 y 25 de noviembre de 2014, respectivamente,... **INMOBILIAR certificó que disponía de la evaluación de viabilidad y los estudios** (sic).-... reconociendo además que debía presentar los estudios definitivos de la Plataforma Gubernamental de Sectores Estratégicos y Empresas Públicas, mismos que estarían concluidos a finales de noviembre y diciembre de 2014.-... la Subsecretaria de Financiamiento Público... elaboró y remitió el Memorando No. MINFIN-SFP-2014-304 de 25 de noviembre de 2014, recomendando continuar con el trámite respectivo tendiente a la obtención de crédito por el equivalente de EUR 100'000.000,00 que otorgaría el BEI, para el financiamiento de Proyecto... - Fundamentado en el Memorando... el Comité de Deuda y Financiamiento, mediante Acta Resolutiva 023 de 28 de noviembre de 2014, aprobó y autorizó la contratación del crédito antes referido en los términos y condiciones financieras detalladas en el Contrato... En el Art. 6 de la mencionada Acta... señala: ... INMOBILIAR deberá presentar obligatoriamente a la SENPLADES, los estudios definitivos (III Fase) de la Plataforma Gubernamental de Sectores Estratégicos y de Empresas Públicas, previo al primer desembolso del crédito.- INMOBILIAR responsable de los estudios definitivos para las Plataformas, señaló que estos fueron aprobados en julio de 2015, lo cual, no contraviene lo estipulado en el Art. 6 del Acta Resolutiva No. 023 de 28 de noviembre de 2014 por el Comité de Deuda y Financiamiento, ya que el primer desembolso del Contrato de Financiación FI No. 84024 Serapis No. 2013-0528, para la ejecución de la Plataforma Gubernamental de Desarrollo Social, fue realizado el 3 de diciembre de 2015... la cual contaba con estudios definitivos, se acordó con el BID financiar la misma, por lo cual, cumpliendo con los requisitos de endeudamiento público el 5 de febrero de 2015, la República del Ecuador, por intermedio del Ministerio de Finanzas y el BID suscribieron el Contrato de Préstamo por USD 80'000.000,00 para financiar dicha plataforma.- lo mencionado en la ayuda memoria de 21 de noviembre de 2014, suscrita conjuntamente con representantes del BID, reflejaba una posibilidad en las inversiones del Estado a ser financiadas con el BID, ya que efectivamente el Gobierno había priorizado la ejecución de las tres plataformas, sin existir documento alguno que demuestre lo contrario.- ... debo precisar que no se puede generar ningún valor por intereses si no se ha generado deuda, es decir el Estado cancelará intereses únicamente por los desembolsos solicitados para el tramo del proyecto a ejecutar, sin cancelar NINGÚN VALOR por concepto de intereses, sobre aquellos tramos que no se ejecuten (no existía desembolso)...se pagará intereses sobre los valores acreditados por el prestamista según las solicitudes de desembolso efectivamente atendidas al Acreditado.- La ayuda memoria... refleja la relación bilateral que mantiene el Ministro de Finanzas con el BID y establece un contexto y justificaciones específicas para el uso de estos recursos disponibles en la ejecución de proyectos de acuerdo a la prioridad de fuentes que establece esta Cartera de

Diego TREINTA Y NUEVE

Estado.-... esta Secretaría de Estado contó con todos los habilitantes para el endeudamiento, ... y no recibió otro dictamen o documento que implique exclusión de la construcción de las Plataformas de Gestión de Sectores Estratégicos y de Empresas Públicas, tanto es así que el ... nombró su consejero de gobierno para que lidere y participe en todo el proyecto de plataformas gubernamentales..., lo que evidencia el interés de la República de continuar... con el proyecto "Implementación de Proyectos Inmobiliarios Estratégicos para la Distribución a Nivel Nacional en las Instituciones del Sector Público" que incluía las tres plataformas gubernamentales.- ... es preciso señalar que... "Solo el ente rector de las finanzas públicas podrá establecer limitaciones a la gestión de fuentes de financiamiento...". El financiamiento del proyecto... se tenía previsto ejecutarlo con recursos externos y contraparte local. Respecto a la fuente BID este fue tomado por USD 80'000.000,00 y no por USD 160'000.000,00 inicialmente previstos, ... con ese multilateral se podía redistribuir **inmediatamente** (sic) ese cupo a otros proyectos también prioritarios.- En el caso del BEI, la relación con ese Organismo Internacional tienen menor flexibilidad en comparación a la del BID, Portal motivo, con el fin de que la República se beneficie del cupo anual y no pierda o merme recursos de financiamiento externo, se firmó el crédito con el primer planteamiento, **asegurando de esta manera el monto total de recursos**, (sic).- El criterio... de haber pagado al Prestamista comisiones de compromiso por USD 163.346,78... por el valor contratado que correspondería originalmente a la construcción de las Plataformas Gubernamentales de Empresa Públicas y de Sectores Estratégicos... no se trata de una comisión de compromiso sino de una "comisión de disponibilidad"... calculada sobre el importe de crédito no dispuesto y no cancelado a partir de 6 (seis) desde la fecha de firma del presente Contrato hasta la fecha final de disponibilidad (incluida)... la demora en la entrega de los estudios definitivos de las dos Plataformas, no permitió el desembolso oportuno por parte del BEI, ni tampoco una nueva solicitud del Ministerio de Finanzas con el BID para el cofinanciamiento del proyecto.- Dada la poca flexibilidad del BEI para redireccionar los recursos del crédito y ante el cambio de las prioridades del Estado ecuatoriano suscitadas por la emergencia del 16 de abril de 2016, el Ministerio de Finanzas, a fin de no continuar pagando comisiones de disponibilidad, ha rescindido la suma de USD60,4 millones.- A la fecha, según lo expresado en el Oficio No. MINFIN-SFP-2016-0356, se ha logrado que USD 30.0 millones de los recursos del mencionado crédito BEI se utilizará para la construcción de dos Centros de Atención Ciudadana, uno en la ciudad de Portoviejo y el otro en Esmeraldas.- ... respecto al riesgo que implica la Cláusula 1.06 (2) del Contrato de Financiación...- ... se destaca que la Subsecretaría de Financiamiento Público tiene pleno conocimiento de lo que menciona este Contrato de Financiación, por lo que realiza las acciones que le competen dentro de sus atribuciones. Así, el Ministerio de Finanzas solicita los desembolsos al Prestamista, de conformidad con el pedido y justificativos remitidos por el ejecutor, dentro de estos habilitantes se encuentran las planillas aprobadas y fiscalizadas, lo que significa que la probabilidad de la cancelación de un desembolso es casi nula...".

Lo expuesto por la Ministra subrogante, ratifica lo observado por auditoría, ya que la línea de financiamiento, fue reorientada parcialmente para cumplir con otros proyectos, dejando de lado dos proyectos que fueron planificados y priorizados, cuya construcción demandó obtener financiamiento del BEI y el BID; este último organismo no financió estos dos proyectos Plataformas gubernamentales de Sectores Estratégicos y Empresas Públicas, los cuales no dispusieron de los estudios para su construcción,
CUARENTA

comprometiéndose el ejecutor (INMOBILIAR) a presentar en lo posterior los estudios, luego de la suscripción de los contratos de crédito, por lo que posterior a la comunicación de resultados 16812-DADSySS, de 23 de junio de 2016, fueron convenidos con el BEI, según lo expresado por la Ministra subrogante, cancelar el crédito con el que planificó financiar la construcción de dos plataformas por 60 4000 000,00 USD, y hacer uso de una parte de este crédito, esto es 30 000 000,00.USD, con el fin de financiar la recuperación de las zonas del terremoto suscitado el 16 de abril de 2016 y la construcción de Centros de Atención Ciudadana en Portoviejo y Esmeraldas; condición que no ha sido justificada con los medios documentales que permitan comprobar lo expuesto, esto es la suscripción de un instrumento legal de la misma naturaleza del convenio inicial, en el que se rectifiquen condiciones, fechas y montos y las condiciones finales de las comisiones de compromiso o disponibilidad por 163 346, 78 USD.

El Ministro de Finanzas y el Subsecretario de Financiamiento Público, subrogante, mediante oficios MF-DM-2016- 475 y MF-DM-2016-999, de 14 de septiembre de 2016, en similares términos informaron que:

*“... la Ayuda Memoria que el Ministro de Finanzas suscribió con el Representante del BID el 21 de noviembre de 2014, en el que se indica que los proyectos de las Plataformas de los Sectores Estratégicos y Empresas Públicas “no continuaría, dado que la priorización del PAI 2015 realizado en la ... fue cambiado”, **no es un documento habilitante que invalide la priorización emitida por SENPLADES** (sic). En efecto, esta Secretaría de Estado no recibió otro dictamen que implique la exclusión de la construcción de las Plataformas de Gestión de Sectores Estratégicos y de Empresas Públicas, por lo que continúo con el proceso de endeudamiento que considera la construcción de las tres plataformas... conforme el Oficio No. SENPLADES-SGPBV-2014-1058-OF de 5 de noviembre de 2014 dirigido al Director General del INMOBILIAR y al Ministro de Finanzas... considerando que la propuesta se enmarca dentro del “Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir 2013-2017”. De acuerdo a lo establecido en... Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, actualizó la prioridad emitida para el Proyecto “Implementación de Proyectos Inmobiliarios Estratégicos para la Distribución a nivel nacional en las Instituciones del Sector Público” ..., mediante oficio No. SENPLADES-SGPBV-2014-0181-OF de 13 de febrero de 2014..., por un monto de USD 436.968.325,60 para las Plataformas de Gestión de Desarrollo Social, Gestión de Sectores Estratégicos y Empresas Públicas, ente otras, para el período 2013-2016. Por esta razón el señor Subsecretario de Financiamiento Público, Subrogante recomendó al señor Ministro de Finanzas, con memorando No. MINFIN-SFP-2014-304 de 25 de noviembre de 2014 continuar con este proceso de endeudamiento. – El haber pagado al Prestamista comisiones de compromiso por USD163.346,78 a la fecha de corte de examen de Contraloría, por el valor contratado que correspondería originalmente a la construcción de las tres plataformas gubernamentales...no tiene sustento, ya que al 1° de diciembre de 2014...se había determinado, en función de la prioridad otorgada*

Queda CUARENTA Y UNO

por SENPLADES, que INMOBILIAR necesitaría recursos para su construcción. No obstante, si consideramos las condiciones blandas del crédito, con una tasa de interés ponderada (entre 1.08% y 2.4%), y un plazo de hasta 20 años que comparada con la tasa promedio ponderada de la deuda externa 5,04% y un plazo promedio ponderado de 13,43 años a octubre de 2014, se mejora significativamente estas condiciones, evidenciándose que al haberse suscrito el crédito, se generó una conveniencia para el Estado, por haber contratado financiamiento a bajo costo y largo plazo. = Mediante correo electrónico de 16 de septiembre de 2014..., Responsable de las Operaciones en América Latina y el Caribe del BEI, señaló que se debe fijar un cronograma para la negociación y firma del contrato, para así asegurar que no se corra el riesgo de no firmar ese año...- Durante el... 2015, el Ministerio de Finanzas intentó buscar financiamiento para continuar con el proyecto antes mencionado, al no conseguirlo, solicitó al BEI la posibilidad de utilizar esos USD 90.365.788,39 para otro tipo de proyectos. Todas estas posibilidades fueron analizadas para no afectar este financiamiento que... tiene mejores condiciones financieras que el promedio de la deuda externa. - Al no contar con una delegación permanente en el país por parte del BEI, las gestiones previas a la negociación con este Organismo Internacional se maneja bajo ciertas modalidades, las cuales incluyen la realización de un proceso de negociación verbal sin que se formalice el mismo hasta llegar a un acuerdo previo aceptado por las partes, pues incluso la Representante de Operaciones en América Latina del BEI, no puede tomar cierto tipo de decisiones sin pre aprobaciones de las diferentes instancias del Banco. Una vez notificado verbalmente al Ministerio de Finanzas, la pre-aprobación del crédito, se envía oficialmente las solicitudes de financiamiento al banco, resultando inoficioso enviarlas antes de la pre-aprobación...”

El Miembro del Comité de Deuda y Financiamiento, delegado permanente del Presidente de la República, mediante oficio MCPE-DM-O-2016-016, de 14 de septiembre de 2016, señaló:

“... no le corresponde al Comité de Deuda el verificar la disponibilidad de estudios de viabilidad...- La relación efectuada por el organismo de control se refiere a hechos relativos al financiamiento para los proyectos inmobiliarios estratégicos...=... las competencias, deberes y atribuciones...concernientes al Comité de Deuda y Financiamiento... se circunscriben al análisis y aprobación de las condiciones financieras de las operaciones de crédito...=... a pedido y recomendación de las... áreas administrativas del Ministerio de Finanzas...- No le corresponde al Comité... objetar aspectos previos y ajenos a sus atribuciones y deberes...- ... **los Miembros del Comité de Deuda y Financiamiento no son ejecutores** (sic) de los programas y proyectos de inversión que se financian con recursos provenientes de las operaciones de deuda cuyas condiciones financieras analizan y aprueban en este cuerpo colegiado...”

El Miembro del Comité de Deuda y Financiamiento, delegada del Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, en funciones el 20 de noviembre de 2014, mediante comunicación de 16 de septiembre de 2016, señaló:

cuarenta y dos

“... Observé y cumplí lo dispuesto en los artículos 139 y 140 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPYFP) ya que se normó, analizó, aprobó y autorizó los términos y condiciones financieras de la operación de endeudamiento público mediante Acta Resolutiva, en base al informe presentado...- Se Cumplió con lo establecido en el Art. 139 del COPYFP en relación a que “Cada entidad del sector público que tenga la calidad de persona jurídica de derecho público, con la autorización previa al Comité de Deuda y Financiamiento podrá resolver en forma definitiva sobre el endeudamiento correspondiente, y asumirá la responsabilidad de que el respectivo endeudamiento y las estipulaciones de contratos o convenios inherentes, no afecten la soberanía de la República del Ecuador...- Sustente mi actuación, cumpliendo y observando lo estipulado en el art. 141 del COPYFP, en el sentido que el ente rector de las finanzas públicas, en forma previa a la autorización del Comité de Deuda y Financiamiento, mediante Memorando MINFIN-SFP-2014-304 de 25 de noviembre de 2014, recomendó continuar con el trámite de endeudamiento, una vez que se verificó que la operación no exceda el límite de endeudamiento previsto con el COPYFP, que el endeudamiento público sea sostenible y conveniente al Estado en términos del perfil de vencimiento de la deuda y/o de la tasa de interés de la deuda y de las condicionalidades aplicables al endeudamiento...- Se verificó que el proyecto de INMOBILIAR fue declarado prioritario por la SENPLADES mediante oficio Nro (sic) SENPLADES-SGPBV-2014-1058-OF de 5 de noviembre de 2014.- Observé lo establecido en el art. 56 del COPYFP el cual indica que “Viabilidad de programas y proyectos de inversión pública.- Los ejecutores... deberán disponer de la evaluación de viabilidad y los estudios que los sustenten”... de acuerdo al compromiso adquirido por INMOBILIAR, contenido en inciso séptimo de la página dos del Oficio de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo No SENPLADES-SGPBV-2014-1058-OF de 5 de noviembre de 2014, informado (sic) al Ministerio de Finanzas mediante comunicación No. INMOBILIAR-DGSGI-2014-0516-O de 25 de noviembre de 2014, INMOBILIAR deberá presentar obligatoriamente a la SENPLADES, los estudios definitivos (III Fase) de la Plataforma Gubernamental de Sectores Estratégicos y de Empresas Públicas, previo al primer desembolso del crédito...- ... respecto al endeudamiento por montos mayores al 0,15% del Presupuesto General del Estado dispone que el pronunciamiento de Comité de Deuda... no trata sobre los aspectos legales de los contratos y de endeudamiento. Por lo que, corresponde al Ministerio de Finanzas... realizar las negociaciones y contrataciones de endeudamiento público y la gestión de las fuentes de financiamiento durante la ejecución presupuestaria... así como dar seguimiento a lo relacionado con los desembolsos de los créditos...”

Lo expuesto por los servidores ratifica la opinión de auditoría, ya que existió un compromiso por parte de INMOBILIAR constante en el oficio SENPLADES-SGPBV-2014-1058-OF de 5 de noviembre de 2014, respecto a presentar obligatoriamente a la SENPLADES, los estudios definitivos de la Plataforma Gubernamental de Sectores Estratégicos y de Empresas Públicas, previo al primer desembolso del crédito, es decir se debió disponer de los estudios correspondientes, situación que no sucedió. Los Miembros del Comité de Deuda no observaron que las Plataformas Gubernamentales de Empresas Públicas y Sectores Estratégicos no contaron con los estudios de viabilidad correspondientes, previo a autorizar el endeudamiento.

CUARENTA Y TRES

Conclusiones

El Ministro de Finanzas, para financiar la construcción de tres plataformas gubernamentales, dentro del proyecto de *"Implementación de proyectos inmobiliarios estratégicos para la distribución a nivel nacional en las Instituciones del sector público"*, planificó su construcción con tres fuentes de financiamiento: Créditos del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, por 160 000 000 USD; Banco Europeo de Inversiones, BEI, por 124 800 000,00 USD y como contraparte local 19 495 781,83 USD.

En relación a este financiamiento, el Banco Interamericano de Desarrollo, otorgó 80 000 000,00 USD para la construcción de la Plataforma Gubernamental de Gestión de Desarrollo Social, sin considerar las otras dos plataformas, no obstante que su compromiso fue otorgar 160 000 000,00 USD. La plataforma que financió el BID, se determinó que fue la que contó con los estudios de viabilidad aprobados; sin embargo, el Banco Europeo de Inversiones, BEI, sin considerar esta condición le concedió el total del crédito solicitado, conforme el acuerdo suscrito el 1 de diciembre de 2014.

El Ministro de Finanzas, previo a la suscripción del contrato de crédito con el BEI, el 21 de noviembre de 2014, suscribió una ayuda memoria con el representante del BID, a través de la cual se dejó constancia de que los proyectos de las Plataformas de los Sectores Estratégicos y Empresas Públicas, no continuarían, dado que la priorización del PAI 2015 fue cambiado; sin embargo, el Ministro de Finanzas, suscribió el contrato de endeudamiento con el BEI, sin disponer del financiamiento del BID, lo que ocasionó que al 31 de diciembre de 2015, el BEI, no desembolse 91 558 967,92 USD, que ya estuvieron aprobados, por lo que estos recursos no cumplieron con su objetivo, ocasionando que el país, incurra en gastos financieros por la no utilización de los mismos, situación que generó comisiones de compromiso por 163 346, 78 USD.

La Ministra de Finanzas, subrogante, sobre los recursos no utilizados, informó que se rescindió el contrato de endeudamiento con el BEI por 60 400 000,00 USD y que 30 000 000,00 USD se reorientó para la construcción de dos Centros de Atención Ciudadana, uno en la ciudad de Portoviejo y otro en Esmeraldas; operación sobre la que auditoría no evidenció documentadamente la mencionada renegociación, es decir que

CUARENTA Y CUATRO

la misma este sustentada en un instrumento legal de la misma naturaleza del convenio inicial, a través del cual se rectifiquen condiciones, fechas y montos; y cuál es la condición final de los gastos financieros incurridos a la fecha de la renegociación.

Recomendaciones

Al Ministro de Finanzas

3. Previo a financiarse proyectos con endeudamiento, dispondrá al Subsecretario de Financiamiento Público, evaluar las condiciones sobre las que la SENPLADES, dio la viabilidad, esto es que los proyectos cuenten con los estudios pertinentes, y solo en estos casos se solicitará a los Miembros del Comité de Deuda y Financiamiento, la contratación de los créditos, cuyas condiciones deben ser las más favorables para el país, con el fin de precautelar los recursos y el cumplimiento de los proyectos de inversión.

Al Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES

4. Dispondrá que previo al otorgamiento de la viabilidad del proyecto y la petición de recursos al Ministerio de Finanzas, estos cuenten con los estudios correspondientes, así como la responsabilidad que asume el ejecutor, sus costos presentes y futuros que requieren para su ejecución.

Financiamiento para la construcción de carreteras generaron comisiones de compromiso.

El Subsecretario de Financiamiento Público, en representación del Ministro de Finanzas, suscribió con el representante del Bank Of China, el 24 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2015, dos convenios de préstamo para financiar parcialmente “...el monto del contrato comercial para la ejecución de 10 carreteras...” y “...el contrato comercial para la ejecución de 3 carreteras...”, por 311 964 433,63 USD y 85 710 077,90 USD, respectivamente, cuyo detalle de proyectos, se presenta en anexo 2.

CUARENTAYCINCO

Las condiciones de estos créditos aprobados por los Miembros del Comité de Deuda y Financiamiento, en base a las cuales se suscribieron los dos convenios de crédito, constan en las actas resolutivas 022 y 008 de 20 de noviembre de 2014 y 27 de marzo de 2015, respectivamente, en las cuales se revelan las condiciones de los dos créditos aprobadas por el indicado comité, a base de los informes técnicos constantes en memorandos MF-SFP-2014-227 y MF-SFP-2015-118, de 18 de septiembre de 2014 y 25 de marzo de 2015, suscritos por los Subsecretarios de Financiamiento Público, titular y subrogante.

En relación a estas dos líneas de crédito, se determinó que el prestamista, pese a haber suscrito los convenios, no desembolsó recursos a la fecha de corte de examen, 31 de diciembre de 2015, no obstante haber transcurrido 402 y 275 días, respectivamente, sin que el estado ecuatoriano haya hecho uso de los créditos, cuyos recursos fueron planificados para desarrollar proyectos priorizados por la SENPLADES.

Esta situación se presentó debido a que, según las condiciones contractuales, la República del Ecuador a través del Ministerio de Finanzas, previo al primer desembolso, debió presentar una copia certificada del documento que evidencie el pago total de la prima, correspondiente a la Póliza de Seguro.

Esta condición, su texto original constante en los contratos, señalan:

"... Certified true copies of any and all documents which evidence that the total of the premium then due and payable under the Insurance Policy has been paid in full..."

Traducción al español:

"...presentar una copia verdadera certificada de cualquiera y todo documento que evidencie que el monto total de la prima debido y pagadero bajo la Póliza de Seguro ha sido pagada en su totalidad..."

De acuerdo a las condiciones de las dos líneas de crédito, previo al primer desembolso, debió pagarse a SINOSURE, compañía aseguradora elegida por el Gobierno Chino, una prima del seguro, que en el primer caso según lo expresado por el Director Nacional de Negociación y Financiamiento Público, en oficio MF-SFP-2016-0275 de 11 de marzo de 2016, precisó que el Subsecretario de Financiamiento Público, luego de tres meses de suscrito el primer crédito, gestionó el pago de la prima, conforme se evidencia en los oficios MF-SFP-2015 147, MF-SFP-2015 419 y MF-SFP-2015

402 CUARENTA Y SEIS

588 de 21 de febrero, 15 de junio y 26 de agosto de 2015, respectivamente; así como, los correos electrónicos de 3 y 22 de febrero de 2016, peticiones formuladas a la aseguradora por parte del Embajador de Ecuador en la República Popular de China. Sobre estos pedidos, señala que no tuvieron respuesta, pese las insistencias realizadas; sin embargo, auditoría no evidenció que sobre este hecho, que el Subsecretario de Financiamiento Público, haya comunicado al acreedor y al Ministro de Finanzas, con el fin de agilizar el cumplimiento de este requisito, lo que ocasionó que el estado ecuatoriano, se vea incurso en las cláusulas 20.3 "*Commintment fee*" de los convenios de créditos, por las cuales se generaron comisiones de compromiso por 2 698 999,21 USD, al 31 de diciembre de 2015, debido a que no se gestionó sus garantías, incurriéndose en gastos financieros por el no uso de las líneas de crédito, debido a que no se concretó oportunamente el pago de los seguros convenidos.

Estos hechos, no fueron considerados en los procesos de negociación y autorización del endeudamiento ya que el pago de estos compromisos sin el beneficio del uso de los recursos provenientes de los créditos, constituyen gastos financieros adicionales que afectan a la disponibilidad de la caja fiscal, al haberse desembolsado en beneficio del prestamista con cargo a los fondos de la cuenta 234189-203197 "*USD Ministerio de Finanzas Provisión Pago Deuda Externa*" del Banco Central del Ecuador.

Similar situación, se presentó con el segundo crédito, cuyos recursos estuvieron orientados a financiar parcialmente el *contrato comercial para la ejecución de 3 carreteras*, en el cual se evidenció que a los 10 días de suscrito el convenio, los Subsecretarios de Financiamiento Público, gestionaron el pago de la prima del seguro de crédito a SINOSURE, conforme consta en los oficios MF-SFP-2015 274 y MF-SFP-2015 288 de 10 y 16 de abril de 2015, respectivamente; así como con correo electrónico de 8 de enero de 2016; cuya respuesta, la tuvo el Ministerio de Finanzas de parte de la empresa aseguradora "SINOSURE" el 12 de enero de 2016, es decir que la aseguradora envió la nota de débito para pago a los 288 días desde la suscripción del contrato, cancelándose el 13 de enero de 2016, con lo cual, el Subsecretario de Financiamiento Público, solicitó al Bank of China, con oficio MF-SFP-2016 0195 de 22 de febrero de 2016, el primer desembolso, mismo que se efectuó el 18 de marzo de 2016, por 15 000 000,00 USD; transcurrido 353 días desde la fecha de la firma del convenio de préstamo y la del primer desembolso, lo que ocasionó que se generen comisiones de compromiso, afectando a las disponibilidades de la caja

474 CUARENTA Y SIETE

fiscal, conforme las condiciones estipuladas en el numeral 20.3 del contrato, que en su parte pertinente dice:

"...the borrower must pay to the Facility Agent for each Lender a commitment fee computed at the rate of zero point seventy five per cent (0.75%) per annum on the undrawn, uncanceled amount of each Lender's Commitment..."

Traducción al español:

"...El Prestatario debe pagar al Agente de Línea de Crédito para cada Prestamista, una comisión de compromiso computada a la tasa de cero punto setenta y cinco por ciento (0,75%) anual sobre la cantidad no cancelada de cada prestamista..."

Estas condiciones no fueron consideradas en el proceso de negociación de los créditos, por lo que en aplicación de las condiciones convenidas entre las partes, permitió que el estado ecuatoriano, desembolse 326 769,67 USD, por "comisión de compromiso", con orden de pago 520 de 5 de octubre de 2015, según lo informado por la Subsecretaria del Tesoro Nacional, mediante oficio MINFIN-STN-2015-4191-O de 5 de octubre de 2015.

El Director Nacional de Negociación y Financiamiento Público, respecto a los hechos comentados, a su oficio MF-SFP-2016-0355 de 28 de marzo de 2016, adjuntó la Nota 4-2-101-2015-EECH de 8 de octubre de 2015, suscrita por el Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, en el cual señaló:

"... A inicios del año 2015, el señor ..., realizó una Visita de Estado a la hermana República Popular China...-dentro de este marco fueron presentados algunos proyectos a ser financiados por instituciones chinas a los que paso a referirme: - 2. Créditos firmados, pero no desembolsados: El 24 de noviembre de 2014 se firmó un crédito por USD 311.9 millones con el Bank of China para financiar 10 carreteras en el país y el 31 de marzo de 2015 se firmó un crédito por USD 85.7 millones con el mismo Bank of China, a fin de financiar otro grupo de 3 carreteras adicionales. De estos créditos aún no se puede solicitar desembolsos ya que las entidades del Gobierno de China no han emitido la carta mediante la cual declararán vigente a esta operación. Entre las entidades que deben aprobar la operación están SINOSURE, el Ministerio de Comercio de China y el Consejo de Ministros. - Para la plena implementación de estos créditos necesitamos que sean declarados vigentes por las entidades de Gobierno competentes..."

Además, adjuntó el memorando MREMH-EECUCHINA-2015-0858-M de 11 de diciembre de 2015, suscrito por el Embajador del Ecuador en China, en el que se detalló la visita efectuada por el Vicepresidente del Ecuador, y el Ministro de Finanzas, quienes según lo descrito mantuvieron reuniones con el Ministro de Finanzas de China,

4440 CUARENTA Y OCHO

la aseguradora SINOSURE y Empresa China – SINOHYDRO, contratista a cargo de la construcción de las 10 carreteras, indicando lo siguiente:

“... El Vicepresidente... manifestó que actualmente enfrentamos un problema con los proyectos de 10 y 3 carreteras que fueron suscritos el año pasado, ya que, por la falta de aprobación y el consecuente financiamiento, las obras no se desarrollan al ritmo que se esperaba. = El Ministro... señaló que efectivamente existen retrasos en los créditos firmados en el año 2014, pese a que Ecuador ha presentado toda la información pertinente...”

El Gerente General de Proyectos de SINOSURE, indicó:

“... la evaluación interna en Sinosure ya se había hecho y que el proyecto se encuentra en otras instituciones chinas y que al final de éste mes saldrían los resultados favorablemente. Sintetizó señalando que las condiciones para la concesión de este préstamo son “maduras”...”

Finalmente, el Presidente de SINOHYDRO informó:

“...únicamente falta la aprobación del Ministerio de Finanzas de China para dar curso al financiamiento de los proyectos de construcción de carreteras en el Ecuador. Es importante tomar en consideración que el Consejo de Estado de China tiene la potestad final de emitir una aprobación de esta naturaleza...”

En la cláusula 28 de los convenios objeto de los dos créditos, respecto a la obtención de la póliza del seguro de crédito, estipuló:

- Préstamo 10 carreteras: *“...The Borrower and the Lenders shall use their best efforts to cooperate to apply for and obtain the insurance policy...”*
- Préstamo 3 carreteras: *“... The Borrower and the Lenders shall use their best efforts to cooperate to procure the issuance of the Insurance policy...”*

Traducción al español:

- Préstamo 10 carreteras: *“...El prestatario y el Prestamista emplearán sus mejores esfuerzos para cooperar en la aplicación y obtención de la Póliza de Seguro...”*
- Préstamo 3 carreteras: *“El Prestatario y los Prestamistas realizarán todos los esfuerzos para cooperar para procurar la emisión de la póliza de seguro...”*

Lo descrito evidencia que fue responsabilidad del prestamista y prestatario, la obtención de la Póliza de Seguro, sin embargo, de parte del prestamista no se evidenció acciones orientadas a obtener los seguros de manera oportuna, conforme las condiciones del contrato, ya que esta responsabilidad, según los hechos descritos, únicamente la asumió la República del Ecuador, afectando a la liquidez de los recursos de la caja fiscal.

DR. WARELITA Y NUEVE

Al respecto, el Director Nacional de Negociación y Financiamiento Público, con oficio MF-SFP-2016-0355 de 28 de marzo de 2015, sobre las acciones tomadas por el pago de las comisiones de compromiso, informó:

"... Mediante correo electrónico de 17 de noviembre de 2015, el Bank of China Panamá comunicó al Ministerio de Finanzas sobre el pago de comisiones de la línea de crédito del proyecto de 10 carreteras, dando contestación a lo solicitado a través de correo electrónico de 17 de noviembre de 2015, adjunto, donde se manifestó que el contrato de crédito que se suscribió el 24 de noviembre de 2014 contempla el pago de Comisiones, sin embargo y como es de conocimiento de los Bancos Prestamistas y del Bank Of China Panamá como agente de la operación de crédito, todavía esta operación no tiene la aprobación del seguro SINOSURE y de otras instancias del Gobierno Chino, a pesar de las continuas acciones por parte del Prestatario ante la (sic) Autoridades Chinas para que se de esta aprobación y poder efectuar los desembolsos del financiamiento. Por lo expuesto se solicitó al Banco que se otorgue una dispensa de estos pagos (Comisiones) hasta que el financiamiento entre en vigencia y se puedan efectuar los desembolsos. Sin embargo, no se recibió ninguna respuesta de parte del Banco Agente sobre dicha petición..."

Los hechos comentados, evidencian que el Ministerio de Finanzas, si bien gestionó ante las entidades del Gobierno Chino, remitir las pólizas para cancelar las primas por parte del Ministerio de la República del Ecuador respecto a los dos convenios, se determinó que en el caso del proyecto para la construcción de las 3 carreteras se efectuó la cancelación en el año 2016, posterior al corte de examen, no así en lo relacionado al proyecto para la construcción de las 10 carreteras, mismo que no se evidenció que haya sido cancelado por el Ministerio de Finanzas.

Sobre estos hechos, el Analista 7 de la Dirección Nacional de Negociación y Financiamiento Público del Ministerio de Finanzas, mediante correo electrónico de 17 de noviembre de 2015, solicitaron al Bank of China, lo siguiente:

"... El contrato de crédito que se suscribió el 24 de noviembre de 2014, contempla este pago de Comisiones, sin embargo y como es de su conocimiento de los (sic) Banco Prestamista y del Bank of China Panamá como agente de la operación de crédito, todavía esta operación no tiene la aprobación del seguro SINOSURE y de otras instancias del Gobierno Chino, a pesar de las continuas acciones por parte del Prestatario ante las Autoridades Chinas para que se de esta aprobación y poder efectuar los desembolsos del financiamiento.- Por lo expuesto solicitamos al Banco que se otorgue una dispensa de estos pagos hasta que el financiamiento entre en vigencia y se puedan efectuar los desembolsos..."

Pedido que señala, no haber recibido respuesta del prestamista.

920 CINCUENTA

Esta situación, evidencia que en el proceso de negociación, tanto los Miembros del Comité de Deuda y Financiamiento, que para el proyecto de las 10 carreteras estuvo conformado por el Delegado del Presidente de la República, Ministro de Finanzas, Delegada del Secretario de SENPLADES y Subsecretario de Financiamiento Público; y para el de las 3 carreteras por: el Delegado del Presidente de la República, Ministra de Finanzas, subrogante, Delegada del Secretario de SENPLADES y Subsecretario de Financiamiento Público. El Ministro de Finanzas, los Subsecretarios de Financiamientos Público, y el Director Nacional de Negociación y Financiamiento Público, actuantes en los periodos de ejecución de las dos operaciones de crédito, sin objeción alguna, autorizaron los términos y condiciones financieras de los convenios para financiar parcialmente “...el monto del contrato comercial para la ejecución de 10 carreteras...” y “...el contrato comercial para la ejecución de 3 carreteras...”, suscribieron los informes técnicos, dirigieron los procesos de negociación y consecución de operaciones de financiamiento público, sin analizar que en el financiamiento se hayan estipulado factores externos que condicionen los desembolsos, y que su incumplimiento generen comisiones de compromiso, sin que exista el beneficio del uso de los recursos, como es el caso de la obtención de Póliza de Seguro de Crédito, previo al primer desembolso, sin considerar que existe la garantía soberana de la República del Ecuador; el gasto financiero ocurrido por estos desfases, y los montos no desembolsados, ascendieron a 2 372 229,54 USD y 326 769,67 USD, respectivamente por cada préstamo, considerandos a la fecha de corte de examen 31 de diciembre de 2015.

Por lo expuesto, los Miembros del Comité de Deuda y Financiamiento, incumplieron lo dispuesto en los artículos 139 y 140 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; y, el Ministro de Finanzas, Subsecretario de Financiamiento Público, titular y subrogante y el Director Nacional de Negociación y Financiamiento Público inobservaron los numerales: 2, inciso 1.1; 3, inciso 2.3 del Acuerdo 254 referente a la Organización y Administración del Ministerio de Finanzas, publicado en Registro Oficial 219 de 14 de diciembre de 2011.

Con oficios 16806, 16811, 16813; 16990, 16991, 16993, 16997, 17002, 17006 y 17008 – DADSySS de 23 y 24 de junio de 2016, se comunicó los resultados provisionales, a los Miembros del Comité de Deuda, Ministro de Finanzas, Subsecretario de

CD/CA CINCUENTA Y UNO

Financiamiento Público, Subsecretarios del Tesoro Nacional y Director Nacional de Negociación y Financiamiento Público, quienes expusieron puntos de vista que se resumen a continuación:

La Subsecretaria del Tesoro Nacional mediante oficio MINFIN-STN-2016-3750-O de 04 de julio de 2016, señaló:

*“... la Subsecretaría del Tesoro Nacional debe administrar los recursos financieros públicos, manteniendo un flujo suficiente para cumplir oportunamente con las obligaciones del Estado, contribuyendo al equilibrio de las finanzas públicas, procurando con esto que la caja mantenga recursos para el pago de obligaciones de todas las instituciones del Presupuesto General del Estado, no siendo administrador del contrato cuya función es hacer un seguimiento de todos los procesos que conlleva el cumplimiento efectivo de los mismos.-... para el caso de deuda pública externa el formato es el oficio elaborado en la Subsecretaría de Financiamiento Público, que pasa por las diferentes Unidades que en su competencia realizan los diferentes controles previo al envío por parte de la Subsecretaría de Financiamiento Público que para el efecto se presume remite cuando se cumplen todos los filtros de control dentro de sus competencias.-... el Tesoro Nacional está fuera de sus competencias el hacer seguimiento de los términos de contratos en virtud de que su competencia está orientada al manejo de la caja a través de la CCUTN.- Los mecanismos de seguimiento y control les corresponde a las entidades ejecutoras de los recursos públicos o a quienes realizan el seguimiento de los contratos o convenios.-En lo relativo al servicio de la deuda pública y sus componentes al interior del Ministerio de Finanzas le corresponde a la Subsecretaría encargada de ésta gestión todas las acciones que conlleven desde la contratación, seguimiento, registro y control y (sic) concomitante a lo establecido en el numeral 4.6.1 inciso quinto del Acuerdo 447 que establece **“Las transferencias de los pagos correspondientes al servicio de la deuda, se realizarán de acuerdo a las instrucciones dadas por la unidad responsable de la deuda pública. La unidad responsable del Tesoro Nacional ordenará el débito de la cuenta de provisión y la transferencia de los recursos a las cuentas que consten en la instrucción de pago”** (sic), por lo que el Tesoro Nacional requiere de la Subsecretaría de Financiamiento Público el anuncio de los pagos que correspondan.- ...no me corresponde objetar las transferencias, o el proceso de endeudamiento público...”*

La Delegada del Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES, Miembro del Comité de Deuda y Financiamiento, mediante comunicación de 7 de julio de 2016, informó:

“... De la misma manera, el primer inciso del artículo 139 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas dispone: “El Comité de Deuda y Financiamiento, con observancia de la Constitución de la República y la legislación pertinente, previo el análisis de los términos y condiciones financieros (sic) y estipulaciones contenidas en los instrumentos respectivos, autorizará mediante resolución, la contratación o novación de operaciones de endeudamiento público en el Presupuesto General del Estado, cualquiera sea la fuente de endeudamiento, con la garantía del Estado,

“El Comité de Deuda y Financiamiento”

cuando fuere pertinente.- En cumplimiento del numeral 2 del artículo 140 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas los miembros (sic) Comité de Deuda y Financiamiento, normaron, analizaron, y aprobaron los términos y condiciones financieras de la operación de endeudamiento público mediante Acta Resolutiva, basándose en el informe presentado por el Subsecretario de Financiamiento Público mismo que contiene: **a.** Descripción del proyecto/programa a financiar; **b.** Descripción y análisis de las condiciones financieras y operativas de la operación de endeudamiento; **c.** Verificación técnica del cumplimiento del límite de endeudamiento previsto por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; **d.** Verificación técnica de la sostenibilidad y conveniencia de la operación de endeudamiento; **e.** Los demás previstos en la legislación vigente y **f.** Recomendaciones, en tal sentido, previo a la aprobación existieron todos los documentos legales de respaldo ajustándose al cumplimiento de las funciones institucionales bajo los objetivos de lealtad, rectitud y buena fe...”

El Delegado permanente del Presidente de la República ante el Comité de Deuda y Financiamiento, mediante oficio MCPE-DM-O-2016-013 de 29 de julio de 2016, informó:

“... Las comisiones de compromiso son la porción disponible pero no girada de un contrato de préstamo, son usuales en esta clase de documento, sus condiciones se pactan dependiendo del mercado, y se activan únicamente de acuerdo con las condiciones que se hayan estipulado para la ejecución del crédito, en este caso, la formalización de los compromisos y la construcción de las carreteras, responsabilidades que están dentro de las atribuciones y deberes que la ley le asigna al Comité de Deuda y Financiamiento.- ... de acuerdo con la Ley, las responsabilidades de los participantes están claramente diferenciadas, le corresponde al Comité de Deuda y Financiamiento, como se mencionó en los párrafos precedentes, la aprobación de los términos y condiciones financieras de la deuda y comisiones de compromiso; en cambio, la formalización de los compromisos, la ejecución del proyecto y demás acciones relacionadas con el mismo, son de responsabilidad de otras entidades. No es deber del Comité, pues no le corresponde ni la ejecución, ni el cumplimiento de las condiciones financieras aprobadas. ...”

La Ministra de Finanzas, Subrogante, con oficio MF-DM-2016-800 de 21 de julio de 2016, indicó:

*“... la República del Ecuador ha negociado el crédito con unas de las entidades estatales más grandes de la República Popular de China, en cuyo mercado así como a nivel internacional, se exige un seguro para este tipo de operaciones, seguro que fue contratado por el Ecuador con **SINOSURE, la única agencia aseguradora del Gobierno chino y obligatoria para este tipo de operaciones** (sic), Por tanto, la República del Ecuador realizó las negociaciones pertinentes con entidades estatales por estrategia y por norma en dicho país, aprovechando las buenas relaciones bilaterales entre ambos países...-... es necesario señalar que la República Popular de China tuvo un nuevo mandatario en marzo 2013, a partir de lo cual se registraron cambios de las principales autoridades en el transcurso del mismo año, lo que ralentizó los procesos de aprobación del seguro para los créditos que ya fueron suscritos, como condición previa a sus desembolsos En (sic) este contexto es necesario tener en cuenta el fuerte revés sufrido en la coyuntura económica mundial por la desaceleración del crecimiento y específicamente de la demanda de República*

REPUBLICA Y TRES

Popular de China que afectó principalmente a América Latina y el Caribe....- Respecto de la gestión realizada por parte de esta Cartera de Estado, se debe precisar que para obtener el seguro de crédito, se debe contar con la aprobación de SINOSURE, del Ministerio de Finanzas de China, de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma de China y del Ministerio de Comercio Exterior de China. En este sentido, se registró una coordinación proactiva por parte del Ministerio Finanzas del Ecuador, con la Embajada del Ecuador en China y otras entidades para efectuar la visita a varias entidades de la República Popular de China con el propósito de gestionar la aprobación que se requería para proceder al pago del segundo crédito. Esto se puede evidenciar en el informe de la Visita de Estado del Presidente de la República del Ecuador, a la República Popular de China, de 6 y 9 de enero de 2015, elaborado por la Embajada del Ecuador en China, en la Reunión Bilateral del Presidente de la República del Ecuador con el Presidente de China XI Jinping realizada el miércoles 7 de enero de 2015, a la cual asistieron también el Director Nacional de Negociación y Financiamiento Público, el Subsecretario de Financiamiento Público y el Señor Ministro de Finanzas del Ecuador.- El señor Presidente del Ecuador... **manifestó que se han concretado importantes líneas de financiamiento y solicitó agilidad en sus desembolsos.** (sic) En el caso del proyecto de 10 carreteras suscrito el 24 de noviembre de 2014 y transcurrido aproximadamente **1 mes y medio** (sic) desde su suscripción... (cabe mencionar que a esa fecha estaba pendiente la aprobación de SINUSORE (sic) para efectuar los desembolsos que financian los proyectos de 10 carreteras...)... siempre ha existido una coordinación entre las autoridades y todas las áreas de esta Cartera de Estado... lo que se demuestra en la visita efectuada por una delegación del Ministerio de Finanzas del Ecuador en diciembre del 2015 al Ministro de Finanzas de China y SINOSURE, durante la cual... reiteró su preocupación por retraso en los créditos firmados en el año 2014, pese a que Ecuador había presentado toda la información pertinente.- La comisión de compromiso constituye un costo financiero contemplado en todos los préstamos, que el prestamista cobra con el fin de mantener disponibles los recursos de financiamiento hasta el momento en que el Prestatario considere conveniente solicitarlos, una vez cumplidas todas las condiciones precedentes....- Este seguro fue aprobado por las instancias chinas y notificado al Ministerio de Finanzas el 29 de abril de 2016 a través de correo electrónico de la misma fecha, en el cual se adjunta la nota de débito correspondiente a un pago que fue programado realizarse en el mes de junio de 2016. Es importante mencionar el fuerte revés sufrido en la coyuntura económica por la caída abrupta del precio de petróleo suscitada a partir de agosto de 2014 que afectó los flujos de ingresos para la caja fiscal y otros shocks externos, situación que hizo que el Ministerio de Finanzas priorice los pagos conforme la disponibilidad de caja, tal como lo señala el numeral 36 de (sic) artículo 74 del Código de Planificación y Finanzas Públicas...".

El Ministro de Finanzas con oficio MF-DM-2016-475 de 14 de septiembre de 2016, en su parte pertinente, señaló:

"... solicitaré al Subsecretario de Financiamiento Público que realice todas las gestiones necesarias para la recuperación total o parte de las comisiones de disponibilidad pagadas previa la obtención de la aceptación de la prima de seguro SINOSURE..."

950 CINCUENTA Y CUATRO

El Subsecretario de Finanzamiento Público, subrogante, con Oficio MF-DM-2016-999 de 14 de septiembre de 2016, informó:

“... se adjuntó toda la documentación habilitante con la cual se evidenció la gestión del Ministerio de Finanzas para lograr que SINOSURE emita la póliza de seguro que permitiría solicitar el primer desembolso...se remitieron las constancias de las gestiones realizadas por el señor Presidente de la República, Vicepresidente de la República, Ministro de Finanzas, Subsecretario de Finanzamiento Público, Director Nacional de Negociación y Finanzamiento Público, en las visitas a la República Popular de China...= ... se evidencia la gestión...para solicitar ante las instituciones chinas que se de atención a este proyecto para desembolsar...= ... se explicó la naturaleza de la Comisión de Compromiso y el hecho de que todo crédito externo tiene asociado a su otorgamiento dicha comisión... se debe resaltar que al momento de firmar un contrato de crédito, no se puede prever los tiempos adicionales que las entidades del Gobierno de China se toman en sus aprobaciones internas, que no están bajo control del Ministerio de Finanzas y que podrían afectar el flujo de desembolsos futuros o en el peor de los casos la cancelación del crédito...= Finalmente, ... se debe señalar que a la fecha por el proyecto de 10 carreteras se han desembolsado USD128.455.943,26.. y por el proyecto de 3 carreteras se han desembolsado USD30.315.293,53...”

La Miembro del Comité de Deuda y Finanzamiento, delegada del Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, en funciones el 20 de noviembre de 2014, mediante comunicación de 16 de septiembre de 2016, señaló:

“... El Comité de Deuda y Finanzamiento, con observancia de la Constitución de la República y la legislación pertinente, previo el análisis de los términos y condiciones financieros y estipulaciones contenidas en los instrumentos respectivos, autorizará mediante resolución, la contratación o novación de operaciones de endeudamiento público en el Presupuesto General del Estado, cualquier sea la fuente de endeudamiento, con la garantía del Estado...- En cumplimiento... del artículo 140 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas los miembros (sic) Comité..., normaron, analizaron y aprobaron los términos y condiciones financieras de la operación de endeudamiento público mediante Acta Resolutiva, basándose en el informe presentado por el Subsecretario de Finanzamiento Público...= ... corresponde al Ministerio de Finanzas como ente rector realizar las negociaciones y contrataciones de endeudamiento público y la gestión de las fuentes de financiamiento durante la ejecución presupuestaria... así como dar seguimiento a lo relacionado con los desembolsos de los créditos...”

Los puntos de vista expresados por la Ministra de Finanzas, subrogante, Subsecretario de Finanzamiento Público y los Miembros del Comité de Deuda y Finanzamiento, fueron considerado por auditoria; además evidencian que pese a las gestiones efectuadas por el Ministro de Finanzas y Subsecretario de Finanzamiento Público, la prima del seguro no se concretó oportunamente, la demora para el pago de la prima del seguro, obedeció a factores externos que no permitieron a las autoridades del Gobierno

CUENTA CINCO

Nacional gestionar de manera oportuna los desembolsos, así como el cambio de mandatarios en la República Popular de China en marzo 2013, y de autoridades de las principales entidades de dicho país, condición que en este tipo de negociaciones no resultan ser previsibles, ya que se tratan de compromisos soberanos a ser cumplidos por las partes; sin embargo, es evidente que el efecto de este retraso, no evitó que se generen comisiones de compromiso que debió asumir el país, por los dos créditos de deuda que ascendieron a 2 698 999,21 USD. En cuanto a las comisiones de compromiso se determinó que son factores que tienen incidencia económica, los mismos que no fueron considerados previo a la suscripción del convenio de crédito para evitar erogación de recursos de forma anticipada a los desembolsos efectivos que haga el prestamista. En lo relacionado a los desembolsos, de acuerdo a lo manifestado, se efectuaron en el 2016, fuera del alcance del examen.

Lo mencionado por la Subsecretaría del Tesoro Nacional, evidencia que su competencia únicamente tiene que ver con el manejo de la caja fiscal, y no dar seguimiento a los términos de contratos de endeudamiento público, ya que esto le corresponde a la Subsecretaría de Financiamiento Público. Similar criterio mantuvo la delegada de SENPLADES, ya que señaló que el pronunciamiento del Comité de Deuda y Financiamiento no trata sobre los aspectos legales de los contratos de endeudamiento, que corresponde al Ministerio de Finanzas realizar las negociaciones y contrataciones de endeudamiento público, así como dar seguimiento a lo relacionado con los desembolsos de los créditos, puntos de vista que auditoría consideró.

Conclusión

El Subsecretario de Financiamiento Público, en representación del Ministro de Finanzas, suscribió con el Bank Of China dos convenios de préstamo para financiar parcialmente la ejecución de 13 carreteras, por 311 964 433,63 USD y 85 710 077,90 USD, el 24 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2015, respectivamente a la fecha de corte de examen, 31 de diciembre de 2015, la prestamista, no desembolsó recurso alguno, a pesar de haber transcurrido 402 y 275 días desde la fecha de suscripción de los contratos; debido a que previo al primer desembolso de las dos líneas de crédito, en los contratos de préstamo, se comprometió el pago de prima del seguro, lo cual no se concretó a la fecha de corte de examen, por lo que no se hizo uso efectivo de los recursos comprometidos, para la ejecución de 13 carreteras; sin embargo de lo cual,

se desembolsó 2 698 999,21 USD por comisión de compromiso, lo cual según las autoridades del Ministerio de Finanzas, corresponden a factores externos, no previsibles en los procesos de negociación, ya que pese a las gestiones de alto nivel, la prima del seguro no se concretó oportunamente.

Recomendaciones

A los Miembros del Comité de Deuda y Financiamiento

5. Previo a aprobar el endeudamiento público en el proceso de negociación, precautelarán que en las condiciones a negociarse no se incluyan cláusulas que generen gastos financieros al país sin que este se haya beneficiado de los recursos del crédito.
6. Considerarán en futuros procesos de negociación el incluir una cláusula contractual que establezca que por causas imputables al prestamista, que causará retrasos en los desembolsos, no se generen comisiones de compromiso al país.

Convenio de crédito para financiar el proyecto de transmisión 500 KV, se firmó posterior a las fechas establecidas en el contrato comercial

Antecedentes

El Subsecretario de Financiamiento Público, mediante oficio MINFIN-SFP-2013 630 de 13 de septiembre de 2013, solicitó al "GENERAL MANAGER Y AL DEPUTY GENERAL MANAGER", del "THE EXPORT – IMPORT BANK OF CHINA", financiaría el Proyecto de Red de 500 KV y obras asociadas complementarias a 230 KV a ser ejecutadas por CELEC EP, en los siguientes términos:

"... El 10 de abril de 2013, con ocasión de la firma del Proyecto Hidroeléctrico minas San Francisco, el señor Presidente de Eximbank de China, muy gentilmente realizó el ofrecimiento de un nuevo financiamiento para el Proyecto de Red de 500 Kv y obras asociadas y complementarias a 230 Kv a ser ejecutadas por CELEC EP, cuyo costo total es de USD 606.28 millones.- Dentro de este marco y de acuerdo a las conversaciones mantenidas en varias reuniones con Eximbank de China, durante el presente año, reiteramos el pedido de que el financiamiento del Proyecto antes mencionado, considere una parte con recursos concesionales (50%) y otra parte con recursos de tipo comercial (50%).- Por otro lado, y con el fin de agilizar el proceso de cierre de esta operación, solicitamos se nos envíe (sic) un borrador de (sic) contrato

QUINCE CINCUENTA Y SIETE

de crédito con el fin de analizarlo y en una futura ronda de negociaciones sumillarlo.- Seguro que esta relación que se inició en el año 2009 con Eximbank y que hasta la presente fecha ha tenido gran éxito continuara (sic) con el financiamiento de este nuevo proyecto...”.

En relación a este pedido formulado por el Subsecretario de Financiamiento Público, al representante del Eximbank, según los documentos que sustentaron este proceso de endeudamiento, se conoció los siguientes hechos:

El Directorio de la Corporación Eléctrica del Ecuador CELEC EP, con resolución 0012/2012 de 1 de octubre de 2012, autorizó al Gerente General de CELEC EP, el inicio del proceso para la contratación de los *“DISEÑOS DEFINITIVOS, SUMINISTROS Y CONSTRUCCIÓN DE SISTEMAS DE TRANSMISIÓN EXTRA ALTA TENSIÓN A 500 KV Y OBRAS ASOCIADAS A 230 KV; Y SERVICIOS DE OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LINEAS DE TRANSMISIÓN A 500 KV Y SUBESTACIONES A 500/230 KV”*.

El Gerente General de CELEC EP, en relación a este proceso de contratación, según los antecedentes que constan en la resolución de adjudicación, se determinó que mediante oficio CELEC EP-GG-0721-12 de 28 de agosto de 2012, le solicitó al Director Ejecutivo del INCOP, la determinación del giro específico de negocio en aplicación al numeral 8 del artículo 2 de la LOSNCP y 104 de su Reglamento.

Procedimiento de contratación que fue aceptado por el Director Ejecutivo del INCOP, según consta en el oficio INCOP-DE-2012-2283 de 2 de octubre de 2012, precisando que en este proceso deberán observarse los principios establecidos en el artículo 4 de la LOSNCP y los objetivos aplicables previstos en el artículo 9 de la mencionada ley; además, indica que CELEC EP, deberá dar estricto cumplimiento tanto a lo dispuesto en el artículo 70 del Reglamento General de la LOSNCP así como de la Resolución INCOP 053-2011 de 14 de octubre de 2011, y que se considere la prerrogativa pública prevista en el artículo 102 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.

Las disposiciones invocadas por el Director Ejecutivo del INCOP, respecto a la aplicación de la LOSNCP, al determinar el tipo de proceso de contratación, para este caso, determinan el cumplimiento de los principios de la contratación pública vigentes en el país, por lo que los responsables de desarrollar esta contratación, debieron cumplir

Quila CINCUENTA Y OCHO

con las formalidades que este cuerpo normativo determina, como el disponer de los pliegos, cronograma para el desarrollo del proceso, entre otros aspectos, a fin de garantizar la aplicación de los principios de publicidad, legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, entre otros, lo cual en los expedientes proporcionados a auditoría con los cuales se justificó el financiamiento, no se evidenció.

Respecto a la partida presupuestaria para financiar este proceso de contratación, se determinó que el Jefe Financiero y el Director Administrativo Financiero de CELEC EP, mediante memorandos CELEC EP-MAT-DAF-1028-13 y 1745-13 de 25 de abril y 26 de julio de 2013, respectivamente, certificaron a los Gerentes de la Unidades de Negocio de TRANSELECTRIC, las partidas presupuestarias con los montos correspondientes que en su orden, ascendieron a 616 000 000,00 USD y 107 898 616,63 USD, los que en el primer caso se indicó que se distribuirán para los ejercicios económicos 2013, 2014 y 2015, sin precisar que para ello que se recurrirá a fuentes de financiamiento externo, ya que para comprometer recursos, conforme lo dispuesto en el artículo 116 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, se lo debió exponer al momento en que se decidió la ejecución de los gastos.

El Gerente General de CELEC EP, con Resolución GEN-CELECEP-GGE-0139-13 de 25 de abril de 2013, aprobó los pliegos y autorizó el inicio del proceso precontractual ES-TRANS-004-2013, para la contratación de los *"DISEÑOS DEFINITIVOS, SUMINISTROS Y CONSTRUCCIÓN DE SISTEMAS DE TRANSMISIÓN EXTRA ALTA TENSIÓN A 500 KV Y OBRAS ASOCIADAS A 230 KV; Y SERVICIOS DE OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LINEAS DE TRANSMISIÓN A 500 KV Y SUBESTACIONES A 500/230 KV"*

Consecuentemente, garantizado el financiamiento, aprobado los pliegos y autorizado el inicio del proceso, el Gerente General de CELEC EP, después de la calificación de los ofertas y respectivas negociaciones según se indica, con Resolución CELEC EP-GGE-193-13 de 5 de julio de 2013, adjudicó a la compañía HARBIN ELECTRIC INTERNATIONAL COMPANY LIMITED, dos procesos de contratación, cuyo financiamiento objeto del presente análisis, tiene que ver con los *"DISEÑOS DEFINITIVOS, SUMINISTROS Y CONSTRUCCIÓN DE SISTEMAS DE TRANSMISIÓN*
SETO CINCUENTA Y NOVE

EXTRA ALTA TENSIÓN A 500 KV Y OBRAS ASOCIADAS A 230 KV”, por 599 097 509,00 USD sin incluir IVA.

Con estos antecedentes, el 26 de julio de 2013, el Gerente General del CELEC EP y el representante legal de la Cía. HARBIN ELECTRIC INTERNATIONAL COMPANY LIMITED, suscribieron el contrato 035-2013 con un plazo de ejecución de 1 185 días, por lo que el proyecto debió entregarse el 23 de octubre de 2016, sin embargo, al 31 de diciembre de 2015 el avance de la obra fue del 68,33% debiendo ser, de acuerdo a lo programado del 95,54% es decir no estuvo a la par con lo proyectado.

Sin embargo de haberse certificado el financiamiento para esta contratación, misma que no hacía referencia a la provisión de recursos de deuda pública, se determinó que el Gerente General Subrogante de CELEC EP, con oficio CELEC-EP-2014-0576-OFI de 15 de abril de 2014, es decir a los 263 días de haberse suscrito el contrato, le informó al Subsecretario de Financiamiento Público, que el mismo se financiaría con recursos provenientes del crédito otorgado por el EXIMBANK por 509 232 882,64 USD y con recursos fiscales por 89 864 626,36 USD; además, expresó que:

"... El valor con cargo al Presupuesto General del Estado por USD 89.864,626.36, se ha desembolsado en su totalidad de acuerdo a lo establecido en el Contrato. Los demás desembolsos previstos en la ejecución del Contrato 035-2013 serán cubiertos con el crédito del Eximbank, el cual está dependiendo que se concrete el cierre del financiamiento con dicha entidad financiera. - No obstante, la cláusula 7.9 señala que si el cierre del financiamiento no se concretare dentro de los doscientos setenta (270) días posteriores a la fecha de suscripción del contrato, CELEC EP reconocerá a la Contratista el costo financiero sobre el valor de los pagos atrasados. Este plazo se cumple el 22 de abril de 2014.- La misma cláusula expresa más adelante que si el cierre del financiamiento no se concretare en un tiempo de hasta trescientos noventa (390) días posteriores a la fecha de suscripción de este Contrato, la Contratista tendrá derecho a suspender la obra, plazo que se cumple el 20 de agosto de 2014..."

A los 9 meses de haberse suscrito el contrato con la Cía. HARBIN ELECTRIC INTERNATIONAL COMPANY LIMITED, de origen chino, se solicitó al Subsecretario de Financiamiento Público, financiar con deuda pública la ejecución del proyecto, bajo las condiciones ya descritas, especificando que será el Eximback de China, el organismo financiero que financiará la ejecución del contrato.

En el contrato suscrito referido, la cláusula 4.3.18) menciona un Convenio de crédito en los siguientes términos: "...Se refiere al instrumento crediticio por medio del cual el

EXIMBANK DE CHINA proveerá al Estado Ecuatoriano recursos económicos que servirán para financiar este contrato...”

Bajo estas condiciones y considerando el pedido realizado por el Gerente General, subrogante de CELEC EP, el Ministro de Finanzas mediante oficio MF-SFP-2014-307 de 21 de abril de 2014, solicitó al Presidente y al Gerente General, Export Import Bank of China, que sobre la base del oficio MINFIN-SFP-2013 630 de 13 de septiembre de 2013, financiar el proyecto de red de 500 KV y obras asociadas y complementarias a 230 KV, señalando que con fecha 26 de julio de 2013, se suscribió el contrato comercial para la ejecución del proyecto antes descrito, y que es imperativo suscribir el contrato de crédito hasta mediados de mayo de 2014, ya que según expresa se pondría en riesgo el desarrollo de los Proyectos Hidroeléctricos que ejecuta con celeridad el Gobierno Nacional, de igual manera se dice que en los acuerdos iniciales con el EXIMBANK, no se contempló una evaluación de los estudios por parte de China International Engineering Consulting Corporation; sin embargo, posteriormente y como se manifiesta en el contenido de esta comunicación, se dice que el Gobierno Nacional manifestó su acuerdo con este proceso de evaluación, lo cual inclusive no permitió cerrar el financiamiento con anterioridad.

Esta situación ocasionó que a la fecha en que el Ministro de Finanzas solicitó el financiamiento al Eximbank, luego de haber transcurrido 9 meses desde la suscripción del contrato con la empresa Harbin Electric International, se acepte una condición que en principio no estuvo contemplada.

El Subsecretario de Financiamiento Público, con oficio MF-SFP-2014-337 de 30 de abril de 2014, le comunicó al Gerente General de CELEC-EP, entregar toda la información a Engineering Consulting Corporation, para la evaluación del estudio del proyecto; así como los permisos y licencias ambientales; requerimientos que fueron cumplidos y notificados mediante oficios CELEC-EP-2014-0850-OFI y CELEC-EP-2014-0978-OFI de 19 de junio y 17 de julio de 2014, respectivamente. Además, mediante oficio MINFIN-SFP-2014-572 de 21 de julio de 2014, solicitó al EXIMBANK, reuniones de trabajo a fin de avanzar en el financiamiento y continuar con los procesos internos establecidos por el Ministerio de Finanzas.

QUINCE SESENTA Y UNO

Procesos que según los documentos proporcionados a auditoría, se iniciaron en septiembre de 2014, es decir, luego de 14 meses de haberse suscrito el contrato comercial, donde se emitió el correspondiente informe técnico suscrito por el Subsecretario de Financiamiento Público, subrogante, en memorando MF-SFP-2014-234, de 24 de septiembre de 2014, el cual recogió entre otros puntos, los antecedentes, la descripción del proyecto, presupuesto total, principales condiciones financieras y el cumplimiento de la legislación vigente.

En base a estos informes, los Miembros del Comité de Deuda y Financiamiento, con acta resolutive 017 de 26 de septiembre de 2014, aprobaron el convenio de préstamo de crédito a suscribirse con el Export –Import Bank of China, mismo que fue firmado entre el Director Nacional de Negociación y Financiamiento Público del Ministerio de Finanzas, y el representante de Export-Import Bank of China, el 29 de octubre de 2014, para “... *Financiar hasta el 85% del Monto del Contrato de Construcción: Ítem: Diseño, Suministro y Construcción del Proyecto de transmisión 500 KV...*”, por un valor de 509 232 882,65 USD, cuyos compromisos constantes en sus cláusulas entre otras, se comprometió a:

Traducción al español que forma parte del expediente del convenio de financiamiento:

“...3. Condiciones Precedentes.- 3.1 Un Aviso de Desembolso para el primer Desembolso no puede ser dado hasta que el Prestamista haya notificado al Prestatario, que el Prestamista ha recibido (o renunciado a recibir) todos los siguientes documentos...- ...c) una copia certificada auténtica del Contrato de Construcción debidamente ejecutados por la Compañía del Proyecto y el Contratista de Construcción, y evidencia de que el Contrato de Construcción ha entrado en vigencia y copias auténticas certificadas de cualquier otro documento en conexión con el Contrato de Construcción, como pueda ser razonablemente requerido de tiempo en tiempo por el Prestamista;- d) todos los documentos que acrediten que el pago inicial del 15% en virtud del Contrato de Construcción por un monto de US\$ 89,864,626.35 (ochenta y nueve millones ochocientos sesenta y cuatro mil seiscientos veintiséis punto treinta y cinco US Dólares) ha sido pagado al Contratista de Construcción...”

*“...15.2. **Contrato de Construcción:** El Prestamista y el Prestatario reconocen que, previo a la fecha del presente Convenio de Préstamo de Crédito al Comprador, el Contrato de Construcción ya ha sido suscrito...”*

Respecto a este crédito, así como del proceso de contratación, en los expedientes proporcionados a auditoría, no se evidenció documentos a través de los cuales se demuestre que las negociaciones realizadas respecto a las condiciones del crédito, previamente se haya realizado exploraciones de otras opciones de financiamiento y

OCHO SESENTA Y DOS

en base a las cuales se hayan sustentado lo manifestado en el informe técnico y en el convenio de financiamiento, de ser la mejor opción, cuya tasa de interés precisan que serán la Libor a seis meses más un margen de 4.2% anual, por lo que a octubre de 2014, se estimó en 4,5264%.

Lo expuesto demuestra que de acuerdo a las condiciones acordadas con el EXIMBANK, y la República del Ecuador, se trata de un crédito que fue orientado a suplir los compromisos relacionados con la ejecución del contrato comercial 035-2013, por lo que se había comprometido recursos del estado, provenientes de deuda pública, con la empresa contratista en fechas posteriores, como así consta en la cláusula 15.2. del contrato de crédito, condición que demuestra el comprometimiento anticipado del país, a afrontar penalidades futuras por falta de financiamiento oportuno para cumplir con los compromisos acordados por CELEC - EP, esto es, sin antes disponer del financiamiento que garantice la ejecución del proyecto.

Acordado el financiamiento, según las condiciones establecidas en el contrato 035-2013, para proceder con los desembolsos, se condicionó a efectuar el proceso denominado "*cierre del financiamiento*", ésto es, la suscripción del convenio del crédito, cumplimiento de las condiciones precedentes (lo cual incluyó el pago de la póliza del seguro de crédito), que la entidad financiera ha dado aviso al Ministerio de Finanzas sobre la aceptación de las mismas.

Respecto a las Condiciones Precedentes establecidas en el artículo 3.1. del convenio de crédito, se determinó que su cumplimiento fue aceptado por el prestamista el 9 de abril de 2015, según consta en la notificación suscrita por el Subjefe de División del Departamento de Banca Corporativa del Export – Import Bank of China, dirigida al Ministro de Finanzas, es decir que esta se dio a los 622 días posteriores de la fecha de suscripción del contrato comercial 035-2013, y en función del cual el Eximbank, efectuó el primer desembolso del convenio, el 24 de abril de 2015 por 149 774 377,25.USD, valor que cubrió el anticipo del contrato comercial, haciéndolo directamente a favor del contratista, conforme constan en los registros del SIGADE.

El Ministro de Electricidad y Energía Renovable, sobre este particular, a su oficio MEER-DM-2016-0195-OF de 5 de mayo de 2016, de la ejecución del proyecto 500 KV, contratado con la empresa Harbin Electric International, entre estos documentos, ~~SEIS~~ **SESENTA Y TRES**

adjuntó un facsímil de 20 de marzo de 2015, a través del cual se evidenció que el Gerente de Sitio del Proyecto de la empresa contratista da a conocer al Administrador del Contrato, al Gerente de la Unidad de Negocio de Transelectric y al Gerente General de CELEC EP, su decisión de suspender parcialmente la obra, acogiéndose al derecho otorgado por la cláusula 7.9 del contrato 035-2013, debido a que al 20 de marzo de 2015, han transcurrido 600 días, sin que se produzca el cierre del financiamiento del convenio de crédito, ocasionando que la empresa no disponga de los recursos financieros para continuar con la ejecución del proyecto.

Además, el Ministro de Electricidad y Energía Renovable, a su comunicación antes referida, adjuntó el resumen ejecutivo del proyecto 500 KV, con corte a diciembre de 2015, dentro del cual se presentan las "Principales Novedades", indicó que la demora en el cierre del financiamiento ha generado recargos financieros por 7 018 000,46 USD, valor que se encuentra pendiente de pago según consta en oficio MEER-DM-2016-0240-OF de 3 de junio de 2016, suscrito por el Ministro antes mencionado.

El Gerente General de CELEC-EP, con oficio CELEC-EP-2016-0684-OFI de 5 de mayo de 2016, referente al cumplimiento de las condiciones precedentes, informó que la empresa, no tuvo injerencia en el pago del seguro de crédito a SINOSURE, requisito por el cual no se tramitó el primer desembolso solicitado con memorando CELEC-EP-TRA-2015-1716-MEM de 25 de febrero de 2015.

Este seguro de crédito, debió pagar el Ministerio de Finanzas, mismo que se realizó el 25 de marzo de 2015, a base de la nota de débito del seguro, remitida al Ministerio de Finanzas el 25 de noviembre de 2014, es decir se pagó a los 121 días de su emisión.

La falta de pago de la prima, ocasionó que no se efectúe el cierre financiero, requisito necesario para cumplir con las condiciones precedentes del convenio de financiamiento, lo cual se dio debido a que las autoridades del Ministerio de Finanzas no autorizaron el pago, condición que fue expuesta por el Director Nacional de Seguimiento y Evaluación de Financiamiento Público, a la Directora Nacional de Sistemas de Pago del Banco Central del Ecuador, mediante oficio MINFIN-DNSEFP-2014-0100-O de 27 de noviembre de 2014, que en su parte pertinente expresó que *"...el pago deberá ser cancelado el momento en que las Autoridades del Ministerio de Finanzas autoricen..."*,
PÁGINA SESENTA Y CUATRO

la cual como ya se manifestó se autorizó el 24 de marzo de 2015, a través de la Subsecretaría del Tesoro Nacional, mediante oficio MINFIN-STN-2015-1334-0 de la fecha antes citada.

Lo comentado se presentó, debido a que el Ministro de Finanzas, siendo su responsabilidad ejercer la rectoría del sistema nacional de las finanzas públicas, realizar las negociaciones y contratación de operaciones de endeudamiento público, y siendo de su conocimiento el contrato comercial 035-2013, mismo que fue suscrito el 26 de julio de 2013, no autorizó el pago de la prima de seguro en forma oportuna; así tampoco gestionó la obtención oportuna de recursos para la ejecución del proyecto 500 KV, en razón de que el convenio de financiamiento, y el cierre del mismo, se concretaron posterior a las fechas solicitadas por el Gerente General del CELEC EP, con el fin de garantizar la normal ejecución de este contrato; quien también comprometió obligaciones sin antes haberse garantizado el financiamiento para la contratación, ocasionando que la empresa China Harbin Electric International, solicite al Administrador del Contrato, la suspensión parcial en aplicación de la cláusula 7.9 del contrato comercial, debido a que no contó con los recursos para la ejecución del mismo, afectando al periodo planificado para la ejecución de las obras de avance del proyecto 500 KV, ocasionado recargos financieros por 7 018 000,46 USD, los cuales auditoría no ha recibido confirmación de su pago de parte de los representantes del Ministerio de Electricidad y Energía Renovable y CELEC-EP.

Por lo expuesto, el Ministro de Finanzas y el Subsecretario de Financiamiento Público, incumplieron con lo dispuesto en el numeral 25 del artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; e inobservaron los numerales: 2, inciso 1.1 y 2.3, respectivamente del Acuerdo 254 publicado en Registro Oficial 219 de 14 de diciembre de 2011.

El citado proyecto financiado con esta línea de crédito, según la información que consta en un resumen ejecutivo a diciembre de 2015, proporcionada por el Ministro de Electricidad y Energía Renovable, mediante oficio MEER-DM-2016-0195-OF de 5 de mayo de 2016, se determinó a la fecha de corte de examen, tuvo un avance físico del 68,33%; sin embargo, lo programado fue del 95.54%, adjunta al oficio antes referido también se detallan los justificativos por los cuales no se cumplió con lo planificado, mismos que se citan a continuación:

Diego sesenta y cinco

“... 1. Las actividades contempladas dentro de los estudios geológicos que se ejecutaron, incidieron en otras actividades que debían realizarse previo al inicio de las obras. Esto impactó en el cronograma de la L/T CCS-San Rafael- El Inga, zona en la cual se evidenció existen áreas con fallas geológicas activas que han implicado que se tenga que realizar variantes a la ruta definida inicialmente. - 2. Los datos técnicos de equipos primarios a ser proporcionados por el Contratista registraron retrasos y errores que incidieron en el proceso de aprobación de fabricantes e inicio de fabricación de equipos. - 3. La Subestación San Rafael tenía como fecha de inicio para nivelación de terreno el día 23/05/2014, esta actividad no inició según lo planificado, la contratista tuvo demora en la definición de la propuesta para la conformación del relleno del terreno. La subcontratista de Harbin no está cumpliendo con el rendimiento adecuado y aún se puede evidenciar un retraso significativo en las actividades iniciales en la plataforma, se notificó de esto a la contratista, ante lo cual ingresó otra subcontratista para acelerar los trabajos, sin embargo, aún no existe un cambio en la metodología de trabajo. Harbin está incumpliendo el Plan de Manejo Ambiental en el desarrollo de la obra. Todas estas actividades han provocado retraso en la ejecución de esta obra. - 4. El inicio de las obras civiles para el tramo de L/T El Inga – Papallacta tiene un retraso en la fecha de inicio, se comunicó a la contratista y se dispuso el incremento de frentes de trabajo para la construcción de obras civiles; se espera que presenten un plan de aceleración para no afectar la fecha de fin de la obra. - 5. En las Subestaciones Jivino y Shushufindi iniciaron los trabajos de nivelación de sitio y relleno a mediados de julio 2014, estas actividades estaban planificadas para iniciar con anterioridad, lo cual generó un retraso en la ejecución de estas obras. - 6. En la subestación Tisaleo, la contratista HEI inició los trabajos de limpieza de terreno y nivelación de plataforma en mayo 2015, estas actividades estaban planificadas para iniciar con anterioridad, esto al momento está impactando en el plan de ejecución que se tiene aprobado. - 7. La gestión de importaciones por parte de HEI no es adecuada y han tenido retrasos en la importación de los bienes para todas las obras, en la planificación se tenía previsto para este año ya completar la etapa de procura para y la misma tiene un retraso importante, el avance al mes de diciembre del monto importado sobre el total es del 61%. - 8. Los planes de aceleramiento realizados internamente por la Unidad de Negocio apuntan a que HEI disponga de más recursos, que contemple personal técnico con experiencia, con una logística clara y determinada, para que puedan mejorar los rendimientos de ingreso de materiales, obras civiles, montaje electromecánico, etc., cumpliendo la normativa legal de Seguridad y Salud Laboral, así como los Planes de Manejo Ambiental, y con la calidad deseada en las obras. - 9. Del análisis realizado sobre la información generada de las continuas inspecciones en sitio, a continuación se lista los inconvenientes que más impactan en el avance en la construcción de las obras del Proyecto: La gestión para el cumplimiento del plan de importaciones de bienes y logística para el ingreso de materiales no reporta los resultados esperados.- Cumplimiento parcial de lineamientos técnicos en campo, realizados por CELEC EP y la fiscalización BZS, ocasionando problemas en la ejecución del Proyecto.- Inadecuada gestión para el cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental y normativa de Seguridad y Salud Laboral e insuficiente personal especializado en el área de Gestión Social y Ambiental por parte de la contratista HEI.- Desviaciones en el cronograma debido a la demora en el cierre financiero y las complejas condiciones naturales que se presentan en los sitios de obra.- 10. La demora en el cierre del financiamiento ocasionó que se suspenda parcialmente la ejecución de las obras, esto afectó a la normal ejecución del proyecto. La suspensión se dio desde marzo 2015 a finales de abril 2015.- 11. Con fecha 23 de junio 2015 la contratista HEI solicitó a CELEC EP una ampliación del plazo de ejecución de las obras de 700 días, el día

Página sesenta y seis

31 de agosto 2015 mediante memorando Nro. CELEC EP-2015-2105-MEM la Gerencia General de CELEC EP aprobó la extensión de plazo a las obras de 700 días del proyecto, estas fechas ya están consideradas en la nueva línea base del proyecto. - 12. Mediante oficio No. HEI-05-ECEHV-0202CZ/RB-H-0421 de fecha 22 de octubre de 2015, HEI solicita a CELEC EP-TRANSELECTRIC ampliación de plazo para el Subsistema C, Subsistema D y Subsistema E, misma que se encuentra en revisión por parte del área técnica. - 13. HEI mediante oficio No. HEI-05-ECEHV-0202CZ/RB-H-0427 de fecha 30 de octubre de 2015, solicita a CELEC EP-TRANSELECTRIC solicitud de ampliación de plazo para el Subsistema B, misma que se encuentra en revisión por parte del área técnica...”

Respecto a los pagos realizados por este contrato, en la parte referente a “Principales Novedades” del resumen ejecutivo, se deja constancia que al 31 de diciembre de 2015, fiscalización aprobó cinco planillas, el 23 de julio; 7 y 26 de octubre; 5 y 23 de noviembre de 2015, mismas que según la cláusula 7.10.2 del contrato comercial 035-2013, debieron ser canceladas a la contratista, máximo en los 35 días posteriores a su aprobación; condición que en cuatro planillas, se evidenció que no se cumplió ya que pagaron en fechas posteriores, según información generada en el SIGADE, como se detalla a continuación:

Informe ejecutivo a diciembre de 2015					Fecha SIGADE (B)
No.	Fecha aprobación planilla	Días para el pago	Fecha máximo de pago (A)	Valor USD	
1	2015-07-23	35	2015-08-27	18 236 454,69	2017/09/08
2	2015-10-07	35	2015-11-11	15 112 448,16	2015/11/10
3	2015-10-26	35	2015-11-30	11 582 515,62	2015/12/14
4	2015-11-05	35	2015-12-10	8 809 347,95	2015/12/18
5	2015-11-23	35	2015-12-28	8 341 210,53	2016/01/13

Desfases que, de acuerdo a la cláusula citada en el párrafo precedente, CELEC EP, está expuesta a un “...recargo financiero equivalente a la tasa pasiva referencial del Banco Central del Ecuador, vigente a la fecha efectiva del pago...”, situación que no es justificable ya que, con el crédito, se cuenta con el financiamiento para cubrir con las obligaciones contractuales sin ningún tipo de retraso.

Al respecto, con oficios 117 y 118-DVASA-MF-DADSSySS-2016 de 16 de mayo de 2016, auditoría solicitó al Gerente General de CELEC EP y al Ministro de Electricidad y Energía Renovable, su monto y fecha de pago, quienes con oficios CELEC-EP-2016-0840-OFI y MEER-DM-2016-0240-OF de 2 y 3 de junio de 2016, indicaron que a la fecha de corte de examen, no se canceló recargos financieros, debido a que la empresa contratista, no

SESENTA Y SIETE

ha solicitado formalmente su pago, gastos que tampoco se tiene evidencias que el país deje de cumplirlos a futuro, ocasionados por haber suscrito un contrato comercial, sin contar con el aval anticipado de la SENPLADES y del Ministerio de Finanzas, asegurando su financiamiento.

Cabe señalar, que de acuerdo al Apéndice I del convenio de crédito, el Ministerio de Finanzas, en calidad de prestatario, debió solicitar los desembolsos al EXINBANK, los cuales se realizarían a base de la información remitida por el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable y la Corporación Eléctrica del Ecuador CELEC-EP, por lo que para cumplir con la cláusula 7.10.2 del contrato comercial 035-2013, estas entidades debieron planificar y coordinar los plazos para cumplir con el pago de las planillas aprobadas dentro de los 35 días y no causar gastos adicionales; razón por la cual con oficios 117, 118 y 122-DVASA-MF-DADSySS-2016 de 16 y 20 de mayo de 2016, se solicitó información al Gerente General de CELEC-EP, Ministro de Electricidad y Energía Renovable, y Subsecretario de Financiamiento Público, respectivamente, justificar los motivos por los cuales no se cumplió con la cláusula del contrato comercial, en razón de que dichos retrasos generarían recargos financieros.

El Subsecretario de Financiamiento Público, con oficio MINFIN-SFP-2016-589 de 23 de mayo de 2016, informó:

“... me permito informar a usted que la Subsecretaria de Financiamiento Público ha cumplido con los tiempos establecidos respecto a la solicitud de desembolsos. - Una vez recibida la documentación de solicitud de desembolso del Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, esta Subsecretaria elabora un Notice of Drawdown y un Oficio dirigido al Export – Import Bank of China, los cuales son enviados a Beijing – China por Courier (toma de 11 a 15 días llegar a su destino). El Eximbank recibe los documentos físicos, verifica que toda la documentación esté correcta, realiza sus trámites internos y el desembolso se ejecuta alrededor de 5 días después de la recepción de la documentación. - Es preciso mencionar que todos los años el Export – Import Bank of China no atiende desembolsos desde el 15 de diciembre ya que realiza el cierre de operaciones financieras internas, de igual manera en el mes de Enero inicia (sic) sus operaciones desde el 5 de enero aproximadamente...”

Lo expresado por el servidor, ratifica lo comentado por auditoría en cuanto a la falta de planificación y coordinación de plazos para efectuar los desembolsos en concordancia con lo estipulado en el contrato comercial 035-2013.

Con oficios 16810, 16989, 16994, 17003 – DADSySS de 23 y 24 de junio de 2016, se comunicó los resultados provisionales al Ministro de Finanzas, Subsecretario de *9520 JESSENTA y OCHO*

Financiamiento Público, Director Nacional de Seguimiento y Evaluación y Director Nacional de Negociación y Financiamiento Público, quienes expusieron puntos de vista que se resumen a continuación:

La Ministra de Finanzas, Subrogante, mediante oficio MF-DM-2016-799 de 21 de julio de 2016, informó:

“... el Ministerio de Finanzas no tienen responsabilidad de que el contrato de crédito para financiar el Proyecto de Red de 500KV, se haya firmado posterior a las fechas establecidas en el contrato comercial, ya que en efecto con oficio CELEC-ep-2014-0576-OFI de 15 de abril de 2014 se solicitó al Subsecretario de Financiamiento Público, financiar con deuda pública la ejecución del proyecto del contrato comercial suscrito el 26 de julio de 2013...- Mediante carta S/N de 21 de mayo de 2014 el Gobernador del EXIMBANK en relación al Proyecto de Red de 500K KV, informó al Ministerio de Finanzas que debido al estudio de factibilidad de una profundidad insuficiente del proyecto, había invitado a la empresa China Internacional Engineering Consulting Corporation a realizar un estudio de expertos, quien cumplió su inspección a finales de abril y estimaba concluir los estudios a finales de mayo.- ... debo precisar que el Banco Financista que al igual que otras instituciones financieras internacionales tienen sus propios tiempos para las evaluaciones y aprobaciones internas de sus operaciones de crédito, tiempos en los cuales el Ministerio de Finanzas no tiene incidencia.- Por otra parte, una de las condiciones previas a solicitar el primer desembolso de financiamiento era el pago de la prima de seguro de crédito a SINOSURE emitida el 25 de noviembre de 2014, que se efectivizó el 25 de marzo de 2015. ... es necesario tener en cuenta el fuerte revés sufrido en la coyuntura económica por la caída abrupta del precio de petróleo suscitada a partir de agosto de 2014 que afectó los flujos de ingresos para la caja fiscal. Esta situación hizo necesario que el Ministerio de Finanzas priorice las obligaciones de pago conforme la disponibilidad de caja, tal como lo señala el numeral 36 de (sic) artículo 74 del Código de Planificación y Finanzas Públicas...”- Lo expuesto evidencia todas las acciones efectuadas por el Ministerio de Finanzas, en el ámbito de su competencia para el cumplimiento oportuno de todos los requisitos técnicos y legales para la suscripción del Contrato de Préstamo para el Proyecto de Red de 500 KV mismo que no tiene relación con el contrato comercial. También evidencia, que el pago realizado el 25 de marzo de 2015 permitió la ejecución del primer desembolso y la continuidad de la ejecución del proyecto de la referencia...”

Lo comentado por la servidora, evidencia que el Ministerio de Finanzas no efectuó el pago inmediatamente si no a los 121 días de su emisión ya que no contó con suficientes recursos para el pago de la prima de seguro emitida el 25 de noviembre de 2014 por la empresa SINOSURE; y, tuvo que priorizar otras obligaciones debido a la situación económica que atravesó el país por la caída del precio del barril de petróleo en agosto del 2014 afectando a los flujos de la caja fiscal y con ello al cumplimiento de las obligaciones.

9000 JESSENTA Y NUEVE

El Subsecretario de Financiamiento Público en oficio MF-DM-2016-999 de 14 de septiembre de 2016, informó:

*“...Adicionalmente con Oficio No. MF-SFP-2014-307 de 21 de abril de 2014..., el Ministro de Finanzas comunicó al Eximbank de China, **que es imperativo** (sic) para la República del Ecuador la suscripción del Contrato de Crédito para el proyecto, hasta mediados del mes de mayo de 2014.- La Subsecretaría de Financiamiento Público, con Oficio No. MINFIN-SFP-2014-572 de 21 de julio de 2014..., en relación al mencionado proyecto, solicitó al Eximbank reuniones de trabajo a fin de avanzar en el financiamiento y continuar con los procesos internos establecidos por el Ministerio de Finanzas.-...el Banco financista, al igual que otras instituciones financieras internacionales, tiene sus propios tiempos para las evaluaciones y aprobaciones internas..., tiempo en los cuales el Ministerio de Finanzas no tiene incidencia, a pesar de las múltiples gestiones que pueda realizar...”*

Lo expuesto por el Ministro de Finanzas, si bien evidencia las acciones efectuadas, las mismas no fueron oportunas, razón por la cual el pago de la prima de seguro se efectuó a los 121 días de su emisión, lo que ocasionó recargos financieros por 7 018 000,46 USD, los cuales le corresponde asumir al estado, en perjuicio de la caja fiscal, los cuales a la fecha de corte de examen no se concretaron.

Conclusiones

El Gerente General Subrogante de CELEC EP, el 23 de julio de 2013, suscribió con la Empresa China HARBIN ELECTRIC INTERNATIONAL COMPANY LIMITED un contrato comercial para “...LA ELABORACION DE DISEÑOS DEFINITIVOS, SUMINISTROS Y CONSTRUCCIÓN DE SISTEMAS DE TRANSMISIÓN EXTRA ALTA TENSIÓN A 500 KV Y OBRAS ASOCIADAS A 230 KV...”, basado en la modalidad de giro del negocio, procedimiento autorizado por el Director Ejecutivo del INCOP, así como la certificación presupuestaria emitida por el Jefe Financiero y el Director Administrativo de CELEC EP, por un monto de 599 097 509, 00 USD; sin embargo de ello y luego de 9 meses posteriores a la suscripción de este contrato, con el propósito de financiar este compromiso, el Gerente General, subrogante de CELEC EP, informó al Subsecretario de Crédito Público que el contrato comercial se financiaría con un crédito proveniente del EXIMBANK de China, por lo que el Ministerio de Finanzas gestionó y suscribió un crédito con este fin el 29 de octubre de 2014.

Cabe señalar que dicho contrato comercial no fue notificado oportunamente al Ministerio de Finanzas para gestionar su financiamiento, ocasionado por haber suscrito un contrato

comercial, sin contar con el aval anticipado de la SENPLADES y del Ministerio de Finanzas, asegurando su financiamiento.

El primer desembolso de este crédito, según el convenio de préstamo, se condicionó a efectuar posterior al proceso denominado "cierre del financiamiento", es decir el cumplimiento de las condiciones precedentes que incluyó el pago de la póliza del seguro de crédito, condición que estuvo supeditado a que el Ministerio de Finanzas, efectúe la cancelación o pago de la prima del seguro, mismo que se realizó a los 121 días de su emisión, por lo que al no gestionar la obtención oportuna de recursos para la ejecución del proyecto 500 KV y garantizar la normal ejecución del contrato, ocasionó que la empresa China Harbin Electric International, solicite al Administrador del Contrato, la suspensión parcial debido a que no se disponía del financiamiento para la ejecución del mismo. Esta situación, agregada a las condiciones del contrato comercial, que estipulaba plazos para el pago, y que de lo contrario significaba exponerse a penalidades, causó que se generen recargos financieros, los cuales auditoría no ha recibido confirmación de su pago por parte de los representantes del Ministerio de Electricidad y Energía Renovable y CELEC-EP, sin embargo es importante mencionar que estos son valores que están fuera de la negociación del crédito, gastos financieros que el estado asumirá.

Recomendación

Al Ministro de Finanzas

7. En el caso de que los ejecutores anticipadamente hayan comprometido recursos del estado y genere penalidades futuras debido a que no se requirió oportunamente el financiamiento ante el Ministerio de Finanzas, comunicarán a los organismos de control correspondientes a fin de que adopten acciones legales que el caso amerite a efectos de que no se afecte a la caja fiscal con el reconocimiento de valores que no tiene relación con la ejecución de los proyectos.

71 SETENTA Y UNO

DEUDA EXTERNA INDIRECTA

La deuda externa indirecta, está constituida por los convenios de crédito suscritos por las entidades que no corresponde al gobierno central, como: Empresas Públicas, Gobiernos Autónomos Descentralizados y otras entidades autónomas, que por disposición constante en el artículo 146 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, tienen la capacidad de negociar deuda con diferentes organismos prestamistas, para financiar proyectos alineados con el PAI del estado ecuatoriano, motivo por el cual se les otorga la garantía soberana.

En el periodo examinado, se examinaron 7 líneas de crédito que fueron garantizadas por el estado de los cuales se determinaron los siguientes hechos relevantes:

En las condiciones negociadas por el Comité de Deuda, se evidenció que se incluyeron cláusulas que sin haberse hecho uso de los recursos comprometidos con los prestamistas, dieron lugar al reconocimiento y pago de comisiones de compromisos, ocasionado gastos financieros sin el beneficio del uso de los recursos, situación que afectó a las disponibilidades de los ejecutores de los proyectos, ya que al no cumplir los cronogramas establecidos para los desembolsos por situaciones que institucionalmente no son manejables dentro de ese periodo, hacen que estos gastos se incrementen, este es el caso de los créditos otorgados por la Corporación Andina de Fomento al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja y a la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y de Obras Públicas de Quito, por 56 500 000,00 USD y 26 715 000,00 USD, el 21 de octubre de 2014 y el 25 de noviembre de 2015, respectivamente.

Estas dos entidades ejecutoras para cumplir con los cronogramas de desembolsos establecidos en los convenios de crédito, desarrollaron los procesos de contratación correspondientes, mismos que estuvieron supeditados a que estos procesos se concretaran para proceder con los desembolsos; sin embargo, al no concretarse en una primera instancia, tuvieron que volverse a publicar estos procesos, lo cual ocasionó que la planificación para los desembolsos establecidos en los convenios de crédito, no se cumplan, por lo que las dos entidades tuvieron que reconocer comisiones de compromisos, relacionadas con el incumplimiento de las condiciones planificadas en los créditos, afectando con ello las disponibilidades de estas entidades; las cláusulas relacionadas con este tipo de gastos, determinaron lo siguiente:

CD 56.500.000 y 26.715.000

"... Cláusula séptima. - Plazo para solicitar y para desembolsar el préstamo. - El prestatario tendrá un plazo de 6 meses para solicitar el primer desembolso del préstamo, este plazo será contado a partir de la fecha de suscripción del presente contrato..."

"... Cláusula décima tercera. - El prestatario pagará a CAF una comisión denominada Comisión de Compromiso, por mantener disponible a favor del prestatario el crédito especificado en la cláusula tercera. Esta comisión será equivalente al 0,35% anual, aplicado sobre los saldos no desembolsados del préstamo. El pago de esta comisión se efectuará en dólares, al vencimiento de cada período semestral, hasta el momento en que cese tal obligación según lo dispuesto en el último párrafo de esta cláusula. - La comisión será calculada en relación de días calendario transcurridos sobre la base de trescientos sesenta (360) días por año..."

En el caso del GADM de Loja, al haber solicitado el Alcalde, el 26 de febrero del 2016 a la CAF el primer desembolso, esto es luego de haber transcurrido 12 meses, ocasionó que se generen comisiones de compromiso por 100 522,92 USD.

El Alcalde, sobre este particular, mediante oficios ML-A-00545-OF y ML-A-00587-OF de 25 y 28 de abril de 2016, informó:

"... De confirmad a lo estipulado en la cláusula séptima de las condiciones particulares del contrato de préstamo, el plazo para solicitar el primer desembolso vencía el 20 de abril del 2015, es decir seis meses después de la firma del contrato.- Para solicitar el primer desembolso, el Municipio de Loja debía cumplir una serie de requisitos estipulados por CAF dentro del contrato de préstamo.- Entre los requisitos que fue posible cumplirlos dentro del plazo respectivo, se encuentran.- Creación de la Unidad de Administración del proyecto que contiene la estructura organizacional definitiva, niveles de responsabilidad, funciones y esquemas de comunicación y reporte.- cumplido el 30 de septiembre del 2014, mediante resolución de Alcaldía N° 041-A-2014.- Contratación de un técnico responsable de la gestión ambiental y social del proyecto, quien realizara el control y seguimiento de la mitigación de los impactos ambientales generados en los distintos frentes de obra.- Cumplido el 20 de octubre del 2014 (Certificación de Recursos Humanos del Municipio de Loja).- Presentar evidencia donde se demuestre como las redes subterráneas a construir en el caso urbano central de Loja siguen los lineamientos requeridos por el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable de Ecuador en lo que respecta la coordinación y homologación con los protocolos del Sistema de Gestión de Distribución Eléctrica (SIGDE) del país.- La EERSSA certifico este cumplimiento el 24 de diciembre del 2014 (Oficio N° EERSSA-PREJEC-2014-2005-OF).- Presentar un estudio que analice la factibilidad de incluir luminarias que funcionen con una fuente de energía renovable (solar o con sistema fotovoltaico) en las zonas del proyecto donde el alumbrado público se utilice en las plazas y/o parques.- La EERSSA entregó el análisis sobre el tema el 25 de febrero del 2015 (Oficio N° EERSSA-PREJEC-2015-0180-OF).- Presentar el Plan de Comunicación para socialización y difusión del Proyecto, el cual debe incluir la estrategia para el manejo de las afectaciones en la movilidad, rutas alternativas y desvíos a la ciudadanía, así como de las interrupciones

QUINCE Y TRES

de servicio básicos que pudieran ocasionarse por la ejecución del Proyecto.- El Plan de Comunicación definitivo, fue remitido a CAF, luego de implementar todas sus sugerencias el 20 de marzo del 2015 (Oficio N° ML-PRU-2015-OF).- Presentar evidencia de haber realizado el pago de la Comisión de Financiamiento y los Gastos de Evaluación.- La transferencia a CAF del monto total de esta Comisión (incluido el aporte de EERSSA y CNT EP) se efectuó el 22 de diciembre del 2014.- No obstante, existieron situaciones adversas que impidieron cumplir oportunamente las contrataciones de obras y servicios, pues previo al inicio de los procesos contractuales debíamos contar con las aprobaciones de las entidades ejecutoras y No Objeciones de CAF tanto para los "Pliegos" (de cada uno de los objetos de contratación) como para el "Manual Operativo del Proyecto" y "...Protocolos de Seguridad", procedimiento que no podíamos obviarlos y que tomando en cuenta la magnitud y tecnicismo que exigían estos documentos, se tomó un tiempo muy corto para la elaboración, análisis y finalmente las aprobaciones enunciadas.- Es importante recalcar que pese a toda la celeridad y esfuerzo con la que procedimos para la consecución de las contrataciones de obras y servicios del Proyecto, el armado de los pliegos se vio forzosamente dilatado debido principalmente al componente eléctrico ya que el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, a través de la EERSSA tuvo que articular los estudios técnicos a las políticas y mecanismos técnicos contemplados dentro del programa de sustitución de cocinas a gas (GLP) por cocinas de inducción y la implementación de medidores 220 v.- solo una vez obtenidos las actualizaciones de todos los componentes, incluyendo el eléctrico, fue posible vincularlo para elaborar el presupuesto, cronogramas valorados, etc. y así poder armar los pliegos de contratación, obtener las aprobaciones de los coejecutores y finalmente ponerlos a consideración de CAF para la N° objeción respectiva.- Todas estas situaciones obligaron a la Municipalidad a solicitar a CAF a través de Oficio N° ML-PRU-2015-00482-OF, del 20 de marzo del 2015 (Ver Anexo 1.1), una aplicación del plazo de 160 días, mismas que se detallan a continuación.- Los procesos de contratación de obras y servicios, requerimiento para poder cumplir la cláusula octava de las condiciones particulares, numeral 1, literal v y el numeral 5, literal i).- Construcción del Proyecto el 11 de mayo del 2015, se inició la Licitación Pública Internacional LICI-ML-CAF-REG-01-2015, esta fue declarada Proceso Desierto el 25 de agosto del 2015, debido a que la única oferta presentada no cumplió requisitos mínimos exigidos en los pliegos.- Fiscalización Eterna del Proyecto el 11 de mayo del 2015, se inició el concurso público internacional CPI-ML-CAF-REG-01-2015, este proceso fue declarado Desierto el 04 de agosto del 2015, en razón de que no se llegó a un acuerdo económico dentro de la etapa de Negociación, con el único oferente del proceso.- Contratación de la Auditoría Ambiental y Social Externa del Proyecto el 11 de mayo del 2015, se inició el proceso de Lista Corta LCC-ML-REG-02-2015, declarado Proceso Desierto el 12 de junio del 2015, debido a que la única oferta presentada no cumple con los requisitos mínimos exigidos en los pliegos contractuales.- En vista de la declaración de Desierto, se tuvo que reiniciar los procesos contractuales...".

Además, informó que mediante oficio ML-PRU-2015-1247-OF del 27 de agosto de 2015, requirió una nueva ampliación de plazo para solicitar el desembolso del préstamo, por un período de ciento veinte días, la misma que fue otorgada mediante oficio CAF-2015-408 de 17 de septiembre de 2015, suscrito por el Sub representante de Oficina de la CAF, es decir hasta el 20 de febrero de 2016, señalando que el proceso de contratación

CDU SETENTA Y CUATRO

de obras y servicios del proyecto se reinició el 07 de septiembre de 2015 por lo que se suscribió el contrato el 11 de febrero de 2016, cumpliéndose a esa fecha los requisitos previstos en el convenio de crédito; respecto a la comisión de compromiso, indicó:

*“...La Dirección de Control de Operaciones de CAF, a través de una carta de fecha 27 de agosto de 2015, solicitó al Municipio de Loja el pago de la Comisión de Compromiso correspondiente al periodo del **21 de abril del 2015 hasta el 21 de octubre del 2015**, por el monto de **USD 100.522,92.-**... la comisión de compromiso empezó a devengarse a partir del 21 de abril de 2015, fecha de vencimiento del primer semestre de vigencia del contrato y cuyo pago debía realizarse independientemente de haberse solicitado o no el primer desembolso en el primer semestre de la firma del contrato, naturalmente que el monto hubiera variado ya que este se calcula en base al saldo no desembolsado...”*

Lo expuesto por el Alcalde, evidencia que previo a solicitarse el primer desembolso, se requerían cumplir con requisitos como el tiempo, el cual no estuvo acorde a lo planificado en los convenios de crédito que fueron aprobados por el Comité de Deuda, situación que al haberse iniciado el 11 de mayo de 2015 el proceso de contratación, es decir siete meses posteriores a la firma del contrato de crédito, procesos que se declaró desierto el 25 de agosto de 2015, debido a que con el único oferente interesado, no se llegó a un acuerdo económico en la etapa de Negociación, ocasionando con ello no se cumpla con lo establecido en la cláusula séptima del convenio “Plazo para Solicitar y para Desembolsar el Préstamo”, dando lugar a la aplicación de comisiones de compromiso, asumidos por la entidad.

Estos hechos, no fueron considerados en los procesos de negociación y aprobación de las condiciones del financiamiento otorgado por la CAF, ya que al estipularse condiciones que están expuestas a factores exógenos, estos terminan afectando a las disponibilidades de la entidad ejecutora.

Además, se determinó que las entidades garantizadas por parte del Ministerio de Finanzas al haberseles otorgado la garantía soberana por el crédito, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 148 del Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, los organismos beneficiarios, tuvieron la obligación de suscribir un convenio de restitución de valores, lo cual en el caso del convenio de crédito denominado “Financiamiento parcial del Programa Barrio para Mejor Vivir Fase II” firmado el 26 de octubre de 2015, entre el GADM de Cuenca y la Corporación Andina de Fomento, CAF, no se suscribió, sin que las autoridades del Ministerio de Finanzas lo

OSDO SETENTA Y CINCO

hayan requerido oportunamente ni tampoco lo hayan hecho los Miembros del Comité de Deuda, con lo que esta cartera de estado, no garantizó la retención de valores que le corresponde asumir en este caso a la municipalidad y de no hacerlo subrogar sin la garantía de su restitución.

Conclusiones

La Corporación Andina de Fomento suscribió un convenio de crédito con el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja por 56 500 000,00 USD, el 21 de octubre de 2014, con el fin de efectuar el *"Proyecto de Ordenamiento y Desarrollo Sostenible del casco urbano central de la ciudad de Loja - Regeneración Urbana"*, el mismo que estableció dentro de sus cláusulas contractuales que el plazo para solicitar el primer desembolso del préstamo sería de 6 meses a partir de la fecha de suscripción, es decir que el Municipio de Loja debió solicitarlo hasta el 20 de abril de 2015, situación que no se dio debido a que el proceso fue declarado desierto ya que la única oferta presentada no cumplió requisitos mínimos exigidos en los pliegos, por lo que el proceso de contratación no se efectuó de forma oportuna para poder cumplir con lo establecido en la cláusula séptima del convenio "Plazo para Solicitar y para Desembolsar el Préstamo", ocasionando que se generaron comisiones de compromiso por 100 522,92 USD asumidos por la entidad.

El Ministro de Finanzas, concedió Garantía Soberana para el convenio de crédito denominado *"Financiamiento parcial del Programa Barrio para Mejor Vivir Fase II"* firmado el 26 de octubre de 2015 con la Corporación Andina de Fomento, CAF sin haber suscrito, previamente el convenio de restitución de valores correspondiente como lo establece la ley; y, los Miembros del Comité de Deuda tampoco lo requirieron al momento de autorizar y aprobar los términos y condiciones financieras de la contratación del endeudamiento público, por lo que inobservaron el artículo 148 del Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, ocasionando que el Ministerio de Finanzas no pueda garantizar la retención de valores que llegare a subrogar en el caso que la Institución beneficiaria del crédito deje de pagar al prestamista.

DOCTOR SETIEN Y SCS

Recomendaciones

Al Ministro de Finanzas

8. Dispondrá al Director Nacional de Seguimiento y Evaluación del Financiamiento Público, coordinar con los organismos y entidades ejecutores de los proyectos financiados con deuda pública, para realizar un seguimiento a la planificación de los proyectos con la que sustentaron el endeudamiento público, para establecer si estos se han cumplido dentro de los tiempos previstos, a fin de no causar retrasos en los desembolsos, y así evitar gastos financieros adicionales por incumplimiento de los ejecutores.

Al Ministro de Finanzas y Miembros del Comité de Deuda y Financiamiento

9. Vigilarán que previo a otorgar la garantía soberana de un convenio de crédito se haya suscrito el convenio de restitución de valores correspondientes, de acuerdo a lo establecido en la normativa legal vigente.

Utilización de recursos provenientes de las líneas de crédito otorgadas por el Banco de Desarrollo de China, CDB

Créditos externos contratados para libre disponibilidad no identifican los proyectos financiados con estos recursos (Uso)

La República del Ecuador, a través del Ministerio de Finanzas, con el objeto de financiar el Plan Anual de Inversiones y el Manejo Presupuestario correspondiente a los años 2010, 2011 y 2012, suscribió con el Presidente del Banco de Desarrollo de China (CDB), tres convenios de financiamiento por un total de 5 000 millones de dólares americanos, distribuidos de la siguiente manera:

- Línea 1: 1 000 millones, suscrito el 31 de agosto de 2010
- Línea 2: 2 000 millones, suscrito el 27 de junio de 2011

Diez SETENTA Y SIETE

- Línea 3: 2 000 millones, suscrito el 20 de diciembre de 2012

De estas líneas de crédito, conforme las condiciones acordadas entre las partes, el 72% de los recursos, son de libre disponibilidad, y el 28% se destinaron para financiar proyectos atados o específicos con una tasa de interés fija promedio del 6,78% anual.

DESCRIPCIÓN	Tramo A (USD)	Tramo B (USD)	Tramo C (USD)	TOTAL (USD)
	Libre Disponibilidad	Atados	Atados	
Línea 1 (2010-08-31) – Plazo de vencimiento 4 años.	800 000 000,00	200 000 000,00 *	-	1 000 000 000,00
Línea 2 (2011-06-27) – Plazo de vencimiento 8 años.	1 400 000 000,00	600 000 000,00*	-	2 000 000 000,00
Línea 3 (2012-12-20) – Plazo de vencimiento 8 años.	1 400 000 000,00	300 000 000,00*	300 000 000,00*	2 000 000 000,00
TOTAL (USD)	3 600 000 000,00	1 100 000 000,00*	300 000 000,00*	5 000 000 000,00

* Equivalencia en dólares, ya que fueron valores entregados en Renminbis, Moneda de la República Popular de China

El desembolso correspondiente a la Línea 1, tramo "A" de fondos de libre disponibilidad fue acreditado a la cuenta 01110227 CCU-CCU-C.EXT/BCO DESARROLLO CHINA, el 29 de septiembre de 2010 por 799 999 985,00 USD, así mismo, a esta cuenta ingresaron valores por diferentes conceptos, tales como transferencias entre cuentas del sector público e intereses por depósitos a plazos por un monto de 302 062 096,40.USD; sin embargo de todos estos recursos se destinaron el 48,90% (538 749 970,00 USD) a gasto corriente, 33,03% (363 832 964,91 USD) a gasto de inversión, 8,37% (92 177 029,08 USD) a gasto de capital, 9,50% (104 688 749,18 USD) para aplicación del financiamiento y 0,2% a otros gastos (2 218 255,55 USD) quedando un saldo al 29 de diciembre de 2010 de 395 112,68 USD. Evidenciándose que los 800 000 000,00 USD, provenientes de esta deuda pública contratada, durante el año 2010, fueron depositados en una Subcuenta, lo que permitió efectuar un seguimiento de su uso y destino.

A partir del 2011 los recursos de libre disponibilidad fueron ingresados a la Cuenta Única del Tesoro Nacional, desde la cual, el Estado cubre todos sus compromisos, tales como gastos corrientes y de capital; sin embargo, no se identificaron los proyectos que fueron financiados con estos recursos, y si el destino del endeudamiento fue exclusivamente para proyectos y programas de inversión e infraestructura.

OTRO SETENTA Y OCHO

Así mismo, la República del Ecuador, a través del Ministerio de Finanzas, durante el período comprendido entre el 01 de agosto de 2014 y el 31 de diciembre de 2015, contrató convenios de crédito y emitió bonos del Estado, por un total de 3 070 986 000,00 USD, como se detalla a continuación:

CÓDIGO DEL ACREEDOR	ACREEDOR	FECHA DEL CONVENIO DE CRÉDITO	MONTO USD	PLAZO (AÑOS)	INDICE DE RIESGO PAÍS	TASA DE INTERÉS PROMEDIO	WTI USD
FLAR-618	FONDO LATINOAMERICANO DE RESERVAS (FLAR)	2014-09-09	617 579 000,00	3	401	3,3804%	92,27
CREDIT SUISSE AG.	CREDIT SUISSE AG LONDON BRANCH	2014-10-27	100 000 000,00	7	524	6%	81,01
3420/OC-EC	BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)	2015-02-05	500 000 000,00	20	788	1,27%	51,69
3415/OC-EC	BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)	2015-02-05	300 000 000,00	6	788	2,92%	51,69
BONOS SOBERANOS 2020	CITIGROUP GLOBAL MARKETS LIMITED	2015-03-24	750 000 000,00	5	835	10,5%	48,87
BONOS SOBERANOS 2020	CITIGROUP GLOBAL MARKETS LIMITED	2015-03-24	750 000 000,00	5	835	10,5%	48,87
CREDIT SUISSE AG 53.4 M	CREDIT SUISSE AG LONDON BRANCH	2015-06-15	53 407 000,00	7	768	6,2303%	59,52
TOTAL MILLONES USD			3 070 986 000,00				

Fuente: Subsecretaría de Financiamiento Público

Estos recursos, fueron orientados para el financiamiento del PAI y programas de inversión, para infraestructura económica, a través del financiamiento presupuestario, es decir, son recursos que al no haberse identificado o atado a un proyecto específico, son considerados de “Libre Disponibilidad”, los cuales representaron el 39% del total contratado durante el período citado.

Los créditos comprometidos para libre disponibilidad de enero a diciembre de 2014, ascendieron a 3 117 579 000,00 USD, de los cuales, la presente acción de control consideró, por el período comprendido entre el 1 de agosto y el 31 de diciembre de 2014, 717 579 000,00 USD; y, en lo que corresponde al año 2015 por 2 353 407 000,00 USD.

Los recursos provenientes de este endeudamiento público, fueron ingresados a la Cuenta Única del Tesoro, desde la cual el estado cubre obligaciones tanto corrientes como de inversión, sin distinguir la asignación de los mismos por cada uno de los

proyectos, lo que no permitió al equipo de control determinar los proyectos atados al financiamiento de estos fondos, debido a que el Ministerio de Finanzas no abrió una subcuenta específica que permita identificar el movimiento de los recursos originados por cada una de las fuentes de financiamiento, resultado del endeudamiento público, conforme lo previsto en el artículo 167 del Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que señala:

“...Art. 167.- Cuenta Única del Tesoro Nacional. La Cuenta Única del Tesoro Nacional es el instrumento operativo de manejo de los recursos públicos, vinculado al Sistema Único de Cuentas, El Ministerio de Finanzas mantendrá en el banco depositario de los fondos públicos todos los recursos financieros, provenientes de cualquier fuente de ingresos que alimente el Presupuesto General del Estado, en la Cuenta Única del Tesoro Nacional y las subcuentas que corresponda.- ...La facultad para disponer la apertura de cuentas en el depositario oficial, de las entidades y organismos del sector público, excepto de la seguridad social, corresponde al Ministerio de Finanzas.- El número de cuentas bancarias de las instituciones será el adecuado para sus operaciones...”.

Esta situación, no permitió, determinar si se cumplió con lo dispuesto en el artículo 290, numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador y 126 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Además, frente a la falta de medios documentales que permitan identificar las fuentes de financiamiento de los proyectos ejecutados, se solicitó a la Subsecretaría del Tesoro Nacional, los movimientos de la cuenta Corriente Única del Tesoro, a fin de determinar el destino de los recursos de libre disponibilidad provenientes de los convenios de financiamiento así como de la emisión de bonos, quien con oficio MINFIN-STN-2016-1604-O de 21 de marzo de 2016, remitió los movimientos relacionados con el pedido de auditoría, los que en relación a los flujos de los recursos provenientes de los créditos, no se identificó los proyectos que se planificaron financiar con estos recursos, por lo se solicitó a los Subsecretarios de Presupuesto, actuantes en los periodos de ejecución de la acción de control, al Director Nacional de Seguimiento y Evaluación de Financiamiento Público y al Subsecretario de Financiamiento Público, remitir el detalle de los proyectos que fueron financiados con los recursos provenientes del endeudamiento público.

Al respecto, el Subsecretario de Presupuesto, con oficio MINFIN-SP-2016-0052 de 4 de marzo de 2016, manifestó:

Próximamente

“... A partir del año 2011 para facilitar la gestión en la ejecución del presupuesto de las entidades se procedió a unificar en el gasto en una sola fuente de financiamiento los recursos correspondientes a desembolsos externos y créditos internos y fiscales propiamente dichos; de esta manera, los recursos obtenidos de las colocaciones y/o préstamos internos y externos son destinados a financiar el plan anual de inversiones.-En lo referente a los proyectos financiados con líneas de crédito del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y Credit Suisse AG London Branch, por tratarse de fondos de libre disponibilidad, se destinaron a financiaron (sic) proyectos de infraestructura contemplados en el Plan Anual de Inversiones aprobado por Senplades, los cuales no identifican organismos específicos en los registros presupuestarios.- Debo indicar que los recursos provenientes de créditos y/o préstamos internos y externos son destinados a financiar proyectos específicos que identifican el organismo otorgante (atados) y otros contemplados en el Plan Anual de Inversiones que no registran un organismo determinado (libre disponibilidad)...”

Lo señalado por el servidor, evidencia que los fondos de libre disponibilidad provenientes de deuda, no se registraron con cargo un correlativo determinado, por lo que no se identificaron los proyectos que fueron financiados con estos recursos, y si el destino del endeudamiento fue exclusivamente para proyectos y programas de inversión e infraestructura, en concordancia con el artículo 126 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 918 publicado en Registro Oficial 286 de 3 de marzo de 2008, referente a las Normas para las entidades que conforman la función ejecutiva, el seguimiento y evaluación de dichos programas y proyectos le corresponde a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES que deberán estar en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que se solicitó a la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, con oficio 063-DVSA-MF-DADSySS-2016 de 18 de abril de 2016, información respecto de 71 proyectos financiados con recursos provenientes de endeudamiento público, el mismo que fue atendido por la Subsecretaria de Seguimiento y Evaluación con oficio SENPLADES-SSE-2016-0061-OF de 29 de abril de 2016, en el que informó:

“... la Senplades, a través de su SSE, después de la expedición del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), el 20 de octubre de 2010, de conformidad con sus artículos 6, 26 y 119, mediante el Sistema Integrado de Planificación y Finanzas Públicas (SIPeIP) y a partir del cierre del ejercicio fiscal del año 2011, realiza el seguimiento y la evaluación semestrales de la ejecución física del Presupuesto General del Estado (PGE) y remite los resultados al Ministerio de Finanzas.-Se ha identificado que, de los 71 proyectos listados por la CGE, únicamente cincuenta (54) se encuentran registrados con esos nombres en el (SIPeIP) en cuarenta y siete (47) proyectos con CUP, de los cuales únicamente treinta y cuatro (34) hicieron parte del PAI 2015: (a) diecinueve (19) financiados con recursos de deuda y (b) quince (15) sin recursos de deuda...”

Deuda OCHENTA Y UNO

El detalle remitido por la funcionaria únicamente contempló información de proyectos atados más no información referente a los proyectos y programas financiados con fondos de libre disponibilidad, por lo que no se precisaron los proyectos que se beneficiaron con estos recursos; además, auditoría no verificó si existió el seguimiento y evaluación a cada uno de éstos, por parte de la Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación de la SENPLADES.

Posteriormente, el Subsecretario de Presupuesto con oficio MINFIN-SP-2016-0061 de 16 de marzo de 2016, remitió en medio magnético el detalle de proyectos que fueron financiados con créditos otorgados por el Banco de Desarrollo de China y con recursos de libre disponibilidad, producto de la ejecución presupuestaria obtenida de la herramienta informática e-SIGEF de los ejercicios fiscales 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015; una vez revisada la información se determinó que durante el año 2010 se identificaron los proyectos que fueron financiados con recursos de libre disponibilidad con el Banco de Desarrollo de China, 127 proyectos por un monto pagado de 439 946 098,39 USD, sin embargo a partir del año 2011 no se identificó la fuente de financiamiento de los proyectos, que correspondieron a libre disponibilidad.

Así también, el Director Nacional de Seguimiento y Evaluación con oficio MF-SFP-2016-201 de 05 de abril de 2016, entregó al equipo de auditoría en medio digital el detalle de los proyectos de los años 2013, 2014 y 2015 financiados con recursos de libre disponibilidad de los créditos contratados con el Banco de Desarrollo de China –CDB (Tramos A), Fondo Latinoamericano de Reserva, Credit Suisse AG London Branch y Banco Interamericano de Desarrollo, así como de los recursos provenientes de la recaudación obtenida en las colocaciones de bonos del Estado en los mercados nacional e internacional; en el que no se evidenció a qué crédito correspondían los recursos utilizados para cada uno; solamente se indicó una nota “no incluye fuente 701” misma que se denomina “...Asistencia Técnica y Donaciones...”, con respecto a los proyectos de los años 2010, 2011 y 2012 financiados por el Banco de Desarrollo de China, indicó que fueron entregados en medio magnético durante el examen DAPAyF-0044-2013 realizado en el año 2013 “...al proceso de endeudamiento a los desembolsos recibidos provenientes de los contratos y convenios celebrados con el Banco de Desarrollo de China...”, archivo remitido el 24 de febrero de 2016, el cual tampoco incluye la fuente de financiamiento por proyecto.

Qdo OCHENTA Y DOS

Con oficio 98-DVSA-DADSySS-2016 de 03 de mayo de 2016, se solicitó al Subsecretario de Presupuesto, las razones por las cuales, a partir del año 2011, en la ejecución presupuestaria del Plan Anual de Inversiones no se efectuaron los registros correspondientes al "correlativo" y "organismo", mismos que permiten identificar la fuente de financiamiento de cada proyecto, así como también la base legal en la cual se amparó para no incluir estos registros, quien mediante oficio MINFIN-SP-2016-0162 de 12 de mayo de 2016, manifestó lo siguiente:

"... Las Normas Técnicas de Presupuesto contenidas en el Acuerdo Ministerial Nro. 0347 de 28 de noviembre de 2014, el cual convalido (sic) la vigencia del Acuerdo Ministerial No. 447 publicado en el Registro Oficial No. 259 de 24 de enero de 2008, disponen en el numeral 2.2.4.2.1 respecto a las categorías programáticas "Las categorías a utilizarse son: programas, proyectos y actividades."; además se contemplan en el numeral 2.3.3 diferentes clasificaciones presupuestarias, las cuales constituyen instrumentos que permiten organizar y presentar la información que nace de las operaciones correlativas al proceso presupuestario con el objeto de facilitar la toma de decisiones durante el mismo.- Una de las clasificaciones utilizada es la de fuentes de financiamiento, la cual identifica los gastos públicos según las fuentes de financiamiento de origen de los ingresos y contiene un componente genérico y un subcomponente particularizado.- Mediante Acuerdo Ministerial Nro. 262 de 4 de octubre de 2010, se unificaron las fuentes de financiamiento 202 y 301 provenientes del financiamiento público, considerado que constituyen recursos que se direccionan a créditos de inversión de propósito múltiple; y, con el objeto de facilitar la gestión en la ejecución del presupuesto de las entidades, por medio de las Directrices de programación presupuestaria 2011-2014 y Proforma de PGE 2011 se procedió a comunicar a las entidades respecto a la unificación en los egresos en una sola fuente de financiamiento de los recursos correspondientes a desembolsos externos y créditos internos y fiscales propiamente dichos; manteniéndose las fuentes desagregadas en los ingresos.- Por lo expuesto, el ente rector de las finanzas públicas emite anualmente directrices presupuestarias para el proceso de formulación en las cuales se contemplan lineamientos para la aplicación de la estructura programática y diversas clasificaciones a utilizarse; y para el caso de las fuentes de financiamiento, a partir del año 2011 los proyectos de inversión financiados con recursos provenientes de crédito y/o préstamos internos y externos que identifican el organismo otorgante (atados) registran organismo y correlativo en el Sistema de Administración Financiera; en tanto que otros contemplados en el Plan Anual de Inversiones que no identifican organismo otorgante específico (libre disponibilidad) no registran estos campo..."

Situación que se presentó debido a que el Subsecretario de Crédito Público, Subsecretario de Financiamiento Público, Director de Evaluación de Operaciones de Crédito, Director Nacional de Seguimiento y Evaluación del Financiamiento Público, el Subsecretario de Presupuesto y la Subsecretaria de Seguimiento y Evaluación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, no adoptaron los medios que permitan identificar el registro y uso de los recursos provenientes de endeudamiento público de libre disponibilidad y su ligamiento a los programas y

QUILLO OCHENTA Y TRES

proyectos de inversión, ocasionando que los servidores del Ministerio de Finanzas y SENPLADES, no hayan identificado la cuantía que fue destinada de cada préstamo, así como de los recursos obtenidos por la emisión de bonos a cada proyecto, por lo que auditoría, no dispuso de los medios de verificación que permitan verificar el uso de los recursos de libre disponibilidad en programas y proyectos de inversión, conforme lo establecido en la Constitución y en el COPLAFIP.

Por lo que inobservaron lo dispuesto en los artículos 290 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador, 113 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, 126 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Pública, artículo 3 del Decreto Ejecutivo 918 publicado en Registro Oficial 286 de 3 de marzo de 2008, referente a las Normas para las entidades que conforman la función ejecutiva; numerales 2.2.4 literal b) número 5 y 6, 2.2.4.3 literal b), numeral 12; y, y 2.2.2 literal b) numeral 1 del 19 del Acuerdo Ministerial 119 de 19 de mayo de 2010; numerales 2.2, literal b), número 1 y 2; 2.3.3 literal b) numeral 1; y, 2.2, literal b), numeral 1 del Acuerdo 254 respecto de la Organización y Administración del Ministerio de Finanzas, publicado en la Edición Especial 219 del Registro Oficial del 14 de diciembre de 2011 y la Norma de Control Interno 404-11 Control y Seguimiento, respectivamente.

Con oficios 17051, 17052, 17053, 17054, y 17055 - DADSySS de 27 de junio de 2016; 17647, 17987 – DADSySS de 30 de junio de 2016, se comunicó los resultados provisionales al Ministro de Finanzas, Subsecretario de Financiamiento Público, Director Nacional de Seguimiento y Evaluación, Director Nacional de Evaluación de Operaciones de Crédito, Subsecretario de Presupuesto, y Subsecretaria de Seguimiento y Evaluación quienes expusieron puntos de vista que se detallan a continuación:

El Subsecretario de Presupuesto con oficio MINFIN-SP-2016-0223-O de 01 de julio de 2016, señaló:

“... Se han elaborado informes semestrales y anuales, respecto al seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria incluido el endeudamiento público, mismos que se han puesto a consideración y conocimiento de la Presidencia de la República y Asamblea Nacional, como lo determina la Constitución de la República; y se encuentran publicados en el portal web de ese Ministerio.-Respecto a la inversión pública, debo señalar que se incorpora en el PGE únicamente los proyectos que constan en el Plan Anual de Inversiones (PAI) administrado y remitido por la Senplades a esta Cartera de Estado; en cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo Ministerial No.262 de 4 de octubre de 2010, mediante el cual se unificaron las fuentes de financiamiento, así como para que la gestión presupuestaria sea más eficiente y

SEIS OCHENTA Y CUATRO

dinámica, facilitando la ejecución del presupuesto de las entidades, a partir del año identifican el organismo otorgante (atados) registran los campos de organismo y correlativo en el Sistema de Administración Financiera, en tanto que con recursos que no identifican organismo otorgante específico (libre disponibilidad) se han financiado otros proyectos contemplados en el PAI y no registran los campos de organismo y correlativo en el Sistema. Mediante este procedimiento se ha facilitado la asignación y redistribución de recursos (modificaciones), garantizando la normal ejecución de proyectos que registran avances en la gestión física y financiera. ... Por lo expuesto, me permito señalar que en el ámbito de competencia de la Subsecretaría de Presupuesto, se ha cumplido con las atribuciones y responsabilidades establecidas en las bases legales vigentes en cada año, además se han realizado las gestiones y monitoreo respectivos para garantizar que los recursos provenientes de créditos y/o préstamos al constituir ingresos no permanentes se direccionen al financiamiento de programas y proyectos de inversión pública contemplados en el Plan Anual de Inversiones ...”

El Subsecretario de Financiamiento Público, con oficio MINFIN-SFP-2016-805 de 22 de julio de 2016, señaló:

“... antes de la emisión del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la gestión presupuestaria en lo que tiene que ver con la asignación de recursos para la ejecución de proyectos era rígida y se daban recurrentemente muchos casos en que determinados proyectos que tenían recursos no ejecutaban de acuerdo a lo programado, manteniéndose esos recursos ociosos y sin generar beneficios para la economía y otros proyectos que tenían una buena ejecución, no tenían recursos para seguir ejecutando. Ese círculo vicioso con la expedición del COPLAFYP, pudo romperse, y actualmente la asignación de recursos para proyectos es más flexible y dinámica, de tal forma que los proyectos que demandan más recursos por una buena ejecución, pueden acceder a recursos disponibles del presupuesto y no esperar que otros proyectos que se ejecuten de manera ineficiente liberen espacios presupuestarios para poder acceder a ellos, muchas veces cuando ya se ha cerrado el año fiscal. ... se debe aclarar y resaltar que el hecho de que la auditoría no haya tenido los medios de verificación que permitan garantizar el uso de los recursos de libre disponibilidad en programas y proyectos de inversión, no quiere decir que en la ejecución presupuestaria de asignación de recursos para programas y proyectos del PAI de los años que correspondan, se hayan inobservado lo dispuesto en la Constitución...”

El Subsecretario de Financiamiento Público, subrogante, en oficio MINFIN-DM-2016-999 de 14 de septiembre de 2016, en su parte pertinente, informó:

“... hasta antes de la emisión del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la gestión presupuestaria en cuanto a la asignación de recursos para la ejecución de proyectos era rígida y se producía recurrentemente muchos casos en que determinados proyectos que tenían recursos no ejecutaban de acuerdo a lo programado, manteniéndolos ociosos y sin generar beneficios para la economía y, en cambio otros proyectos que tenían una buena ejecución no contaban con recursos para seguir ejecutando. Esta situación con la expedición del COPLAFIP a partir de 22 de octubre de 2010, pudo evitarse. Actualmente la asignación de recursos para proyectos es más flexible, eficiente y dinámica, de tal forma que los proyectos que demandan más recursos por una buena ejecución puede acceder a recursos

QUEDÓ OCHENTA Y CINCO

*disponibles de los proyectos que se ejecutan de manera ineficiente, en estricto cumplimiento con la normativa legal vigente. - Respecto a la regla fiscal, se debe indicar que la misma fue verificada en las liquidaciones presupuestarias de los años 2014 y 2015, estableciéndose que los gastos permanentes fueron financiados en su totalidad con ingresos permanentes; y, respecto a la disposición referida con el destino del endeudamiento público, se determinó lo siguiente:.- **Año 2014:** En lo correspondiente a los desembolsos de la deuda pública que ascendieron a USD9.342,80 millones se destinaron para financiar parte del Plan Anual de Inversión.- **Año 2015:** Durante el ejercicio fiscal 2015 se evidenció que los desembolsos de la deuda pública que ascendieron a USD5.809,90 millones, se destinaron para financiar el Plan Anual de Inversiones...”*

Lo comentado por los servidores, evidencia que efectivamente la gestión presupuestaria se volvió más flexible con la emisión del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, razón por la cual no fue factible precisar los proyectos que se beneficiaron con recursos de libre disponibilidad, el Subsecretario de Presupuesto señaló que en efecto no se identifican organismo otorgante específico y se han financiado otros proyectos contemplados en el PAI, lo que según el servidor ha facilitado la asignación y redistribución de recursos a otros proyectos. El Subsecretario de Financiamiento Público aseveró lo señalado por el Subsecretario de Presupuesto al indicar que actualmente la asignación de recursos para proyectos es más flexible y dinámica, además posterior a la lectura del borrador del informe indicó que su unidad verificó el cumplimiento de la regla fiscal, en las liquidaciones presupuestarias de los años 2014 y 2015, es decir que los gastos permanentes fueron financiados en su totalidad con ingresos permanentes; sin embargo, esta situación dificultó el control por lo que auditoría no identificó la cuantía que fue destinada de cada préstamo, así como de los recursos obtenidos a cada proyecto.

Conclusiones

La República del Ecuador, a través de la Subsecretario de Financiamiento Público, con el objeto de financiar el Plan Anual de Inversiones y el Manejo Presupuestario correspondiente a los años 2010, 2011 y 2012, suscribió con el Presidente del Banco de Desarrollo de China (CDB), tres convenios de financiamiento por 1000, 2000 y 2000 millones de dólares respectivamente, el 31 de agosto de 2010, 27 de junio de 2011 y 20 de diciembre de 2012, cuyas condiciones de uso y destino correspondieron en un 72% a fondos de libre disponibilidad.

Así mismo, la República del Ecuador, a través del Ministro de Finanzas y el Subsecretario de Financiamiento Público, en el período comprendido entre el 01 de

DDU OCHENTA Y SEIS

agosto de 2014 y el 31 de diciembre de 2015, contrató convenios de crédito y actas resolutivas de emisión de bonos, por un total de 3 070 986 000,00 USD, cuyas condiciones de su uso y destino, fueron orientadas para Libre Disponibilidad representando el 39% de lo contratado en ese período.

Durante el año 2014 varios acreedores otorgaron al país un total de 3 117 579 000,00 USD y en el año 2015 por 2 353 407 000,00 USD, como fondos de libre disponibilidad para financiar exclusivamente proyectos y programas de inversión e infraestructura.

El equipo de control evidenció que, durante el año 2010, los recursos provenientes de deuda, fueron depositados en una Subcuenta, lo que en este caso sí permitió efectuar un seguimiento de su uso y destino. A partir del 2011 los recursos de libre disponibilidad fueron ingresados a la Cuenta Única del Tesoro Nacional, desde la cual, el Estado cubre todos sus compromisos, tales como gastos corrientes y de capital; sin embargo, no se identificaron los proyectos que fueron financiados con estos recursos, y si el destino del endeudamiento fue exclusivamente para proyectos y programas de inversión e infraestructura.

Lo comentado se presentó, debido a que el Subsecretario de Crédito Público, Subsecretario de Financiamiento Público, Director de Evaluación de Operaciones de Crédito, Director Nacional de Seguimiento y Evaluación del Financiamiento Público, el Subsecretario de Presupuesto y la Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, no adoptaron los controles que permitan identificar el registro y uso de los recursos provenientes de endeudamiento público de libre disponibilidad y su ligamiento a los programas y proyectos de inversión, ocasionando que no se identifique la cuantía que fue destinada de cada préstamo así como de los recursos obtenidos por la emisión de bonos a cada proyecto.

Recomendaciones

Al Ministro de Finanzas

10. Dispondrá al Director Nacional de Seguimiento y Evaluación del Financiamiento Público, coordinar con el Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, a fin de que efectúe un monitoreo conjunto del avance de los

SEDA OCHENTA Y SIETE

programas y proyectos, así como determinen que este guarde relación con los desembolsos efectuados con el fin de evaluar su cumplimiento y la adecuada utilización de los recursos asignados, evitando generar gastos financieros adicionales.

Al Secretario Nacional de SENPLADES

11. Dispondrá al Subsecretario de Seguimiento y Evaluación de la SENPLADES coordinar con el Director Nacional de Seguimiento y Evaluación del Financiamiento Público del Ministerio de Finanzas a fin de evaluar en conjunto el avance de los proyectos, de determinarse retrasos, prepararán un informe para su conocimiento y del Ministro de Finanzas a fin de tomar las acciones correctivas que corresponda.

Proyectos Financiados con Tramo B y C de los convenios suscritos con el Banco de Desarrollo de China, CDB

El Coordinador General Legal y el Subsecretario de Financiamiento Público del Ministerio de Finanzas en representación del Ministro de Finanzas, suscribieron por la República del Ecuador con el Vicepresidente y el Presidente del Banco de Desarrollo de China, tres convenios de financiamiento, el 31 de agosto de 2010, 27 de junio de 2011 y 20 de diciembre de 2012, respectivamente.

De estas tres líneas de crédito, los dos primeros se clasificaron en dos tramos (A y B) y la tercera en tres tramos (A, B y C).

Línea 1

El Coordinador General Legal del Ministerio de Finanzas del Ecuador y el Vicepresidente del Banco de Desarrollo de China, para el caso de la línea de financiamiento 1, suscrita el 31 de agosto de 2010, convinieron de acuerdo a la cláusula 5.2.1 Literal C, que los desembolsos correspondientes a los Tramos A y B, se depositen directamente por parte del prestamista en la cuenta del prestatario, recursos que de acuerdo a la información proporcionada por la Subsecretaría del Tesoro Nacional mediante oficio MINFIN-STN-2016-1604-O de 21 de marzo de 2016, se evidenció que fueron acreditados a la cuenta 01110227 CCU-CCU-C.EXT/BCODESARROLLOCHINA, aperturada en el Banco Central, mismos que fueron transferidos a la cuenta 1110006 CCU - MIN. ECONOMIA

OCHO OCHENTA Y OCHO

CUENTA CORRIENTE UNICA, para ejecutar desembolsos que regularmente hace el Estado a favor de proveedores y más beneficiarios con los que se estableció compromisos de pago. En lo que corresponde a los proyectos ejecutados con este financiamiento, el Director Nacional de Seguimiento y Evaluación del Financiamiento Público, con oficio MF-SFP-2016-388 de 31 de marzo de 2016, remitió los movimientos de la cuenta que administró este crédito, antes de ingresar a la del Tesoro, así como el detalle de los proyectos a ejecutarse.

En relación al detalle de proyectos remitidos al equipo de control, se evidenció que su financiamiento fue parcial, ya que estuvo planificado para complementarse con las otras líneas de financiamiento, y así concluir con los proyectos, de allí que el Presupuesto de estos según la “EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PLAN ANUAL DE INVERSIONES, BANCO DE DESARROLLO DE CHINA”, del año 2010, lo comprometido ascendió a 462 667 289,31 USD, mientras que el financiamiento de la primera línea 1 en este año fue de 200 000 000,00 USD, por lo que la diferencia se financió con las líneas de crédito 2 y 3.

Líneas 2 y 3

Respecto a estas dos líneas de financiamiento, suscritas el 27 de junio de 2011 y 20 de diciembre de 2012, el prestamista depositó los recursos de este financiamiento, conforme el siguiente detalle:

Líneas de Financiamiento	Tramo	Monto en RMB	Monto en USD	Cuenta acreditada (Banco de Desarrollo de China)
2	B	4 000 000 000,00	600 000 000,00	NRAW37101560031677120000 en RMB
3	B		300 000 000,00	NRAW37108400000071680000
3	C	1 900 000 000,00	300 000 000,00	NRAW37101560032063320000
TOTAL EN USD			1 200 000 000,00	

Los recursos resultantes de estos dos tramos de financiamiento, otorgados por el Banco de Desarrollo de China, CDB, de acuerdo a las cláusulas 5.4.2 constante en los dos convenios de crédito, fueron acreditados en las cuentas antes descritas, aperturadas en el Banco de Desarrollo de China, denominadas Cuentas de Liquidación, desde las que se realizó los desembolsos a los proveedores bajo las condiciones establecidas en las cláusulas 5.4.3, de los dos convenios de crédito, por las cuales el Prestatario, notificará al prestamista, la necesidad de un desembolso desde esta cuenta a favor de los

NO OCHENTA Y NUEVE

proveedores con al menos diez (10) días laborables antes de la fecha de pago requerida, con lo cual se instruye al prestamista para que realice las transferencias de recursos del préstamo, a nombre del prestatario, todo o parte de los Préstamos del Tramo B y C, según corresponda, de manera directa a la cuenta de uno o más de los contratistas aprobados, mismos que tiene relación con los Proyectos Aprobados, con base en facturas comerciales emitidas por los ejecutores de los Proyectos.

Los artículos 6 y 15 del Contrato de la Cuenta de Liquidación suscrito el 27 de junio de 2011 y el 20 de diciembre de 2012, determinan que estas forman parte de los convenios de financiamiento suscritos con el CDB, (cláusulas 5.6 de los dos convenios), mismas que determinan que los desembolsos del préstamo se lo hará en la moneda pactada, Renminbi, RMB, estableciendo además, que los ingresos de esta cuenta, incluirán los préstamos en RMB liberados por el CDB y redepositados en dicha cuenta, debiéndose mantener un saldo mínimo de 100 000,00 RMB, cuya cuota anual para la gestión de la cuenta es de 300 RMB, respectivamente.

El Subsecretario de Financiamiento Público, mediante oficio MINFIN-SFP-2016-364 de 29 de marzo de 2016, remitió los movimientos de las cuentas antes citadas, en las que se identifican, los movimientos bancarios, a nivel de débitos, créditos y saldos, sin identificar los beneficiarios de los desembolsos, documentos que están constituidos por copias simples, lo cual no garantiza ni asegura su legalidad, ya que no están certificados por el ente emisor. Cabe señalar, que en una de estas cuentas, la NRAW37101560031677120000 en RMB, al 31 de diciembre de 2015, se determinó un saldo de 1 650 569,22 RMB (251 415,70 USD, al tipo de cambio de 8 de junio de 2016).

Además, sobre las cuentas aperturadas para la administración de los recursos de estas dos líneas de crédito, indicó:

“...Las cuentas...se encuentran activas y financian actualmente proyectos “elegibles” de inversión en ejecución, incluidos en el programa de inversiones, con base en la planificación plurianual de la inversión pública, de conformidad con el inciso segundo del Art. No. 97 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Esto significa que mientras dichos proyectos continúen ejecutándose, las cuentas precedentes seguirán activas...”

De lo señalado por el Subsecretario, auditoría no evidenció que 1 650 569,22 RMB, fondos remanentes en la cuenta NRAW37101560031677120000 hayan sido

Queda NOVENA

utilizados para financiar proyectos de inversión e infraestructura, ya que el último movimiento bancario fue el 14 de enero de 2015.

Con oficio 11-DVSA-MF-DADSySS-2016 de 2 de marzo de 2016, se solicitó al Director Nacional de Seguimiento y Evaluación, el detalle de los proyectos financiados con estos convenios de crédito, a cuyos proveedores fueron cancelados sus obligaciones con recursos de estas líneas de financiamiento, quien mediante oficio MF-SFP-2016-388 de 31 de marzo de 2016, informó que los recursos provenientes de los tres tramos, financiaron los Proyectos que se detallan en anexo 3, los cuales suman 1 212 972 827,82 USD, montos que fueron pagados desde las cuentas aperturadas con este fin.

Sobre los proyectos que informó el Director Nacional de Seguimiento y Evaluación, auditoría no identificó el motivo de las transferencias de recursos, ya que no se detallaron los costos de los proyectos, como es el caso del sistema ECU 911, proyecto de modernización de los ferrocarriles, construcción de las plataformas gubernamentales, el de infraestructura física, equipamiento, mantenimiento, estudio y fiscalización en salud, y a EP Petroecuador, sin embargo las transferencias de recursos se realizaron a los organismos ejecutores para que cubran gastos por cada uno de estos proyectos. Con respecto a los demás, se evidenció que los montos pagados al 31 de diciembre de 2015, no van a la par con sus costos, como consta en el anexo 3. Cabe señalar, que esta información al corresponder a proyectos atados debió contener datos sobre fechas de finalización y de cuándo podrían ponerse al servicio de la comunidad; no obstante, la información no reveló los tiempos estimados y condiciones para su ejecución, ni su financiamiento global, a base del cual se garantice la total ejecución de estos proyectos, lo que evidencia una falta de acciones y de planificación que permita optimizar la utilización de los recursos.

En relación a la evaluación, seguimiento o monitoreo que le compete a la SENPLADES organismo que de conformidad con las disposiciones constantes en el Decreto Ejecutivo 918 de 3 de marzo de 2008, "NORMAS PARA LA ENTIDADES QUE CONFORMAN LA FUNCIÓN EJECUTIVA", de la información proporcionada, se evidenció que los resultados expuestos no guardan consistencia con lo reportado por los ejecutores así por ejemplo, según la información constante en el oficio SENPLADES-SSE-2016-0061-

CUENTA NOVENTA Y UNO

OF de 29 de abril de 2016, suscrito por la Subsecretaria de Seguimiento y Evaluación de la SENPLADES, respecto al Proyecto Central Hidroeléctrica Quijos, se informó que al 2015, el avance físico de la obra es del 63%, mientras que CELEC EP, organismo ejecutor a través del Ministro de Electricidad de Energía Renovable y el Gerente General de CELEC EP, en oficios MEER-DM-2016-0195-OF y CELEC-EP-2016-0684-OFI de 05 de mayo de 2016, respectivamente, informaron al 31 de diciembre de 2015, el proyecto tiene un avance del 46,42%, versus un avance programado del 74%, lo que evidencia que la información no guarda consistencia con la del organismo encargado de la evaluación, ya que según lo informado por el Ministro de Electricidad de Energía Renovable, inclusive la empresa "China National Electric Engineering Co. Ltd.", fue declarada la terminación unilateral para la ejecución de las obras relacionadas con este proyecto, afectando al retorno programado de la inversión.

Lo expuesto evidencia que la SENPLADES, no coordinó con las entidades ejecutoras el desarrollo de los proyectos, a fin de que se adopten las medidas correctivas de manera oportuna, en el caso de que existan retrasos, procurando alcanzar las metas y objetivos que representan la ejecución de este tipo de proyectos.

Del total de proyectos financiados con la deuda pública, comprometida por el Gobierno del Ecuador, con el CDB, en este caso, de los 1 200 000 000,00 USD, auditoría analizó una planilla por cada uno de los 15 proyectos considerados como parte de la muestra, por 204 668 385,51 USD, de lo cual se determinaron los siguientes hechos reportables:

1. No se evidenció haberse designado un responsable de la administración de las cuentas aperturadas para la recepción y uso de los recursos provenientes del financiamiento otorgado por el CDB, sin que el Ministro de Finanzas y el Subsecretario de Financiamiento Público hayan emitido directrices o disposiciones para la utilización de dichos recursos, mismos que se mantuvieron con saldo al 31 de diciembre de 2015 en la cuenta NRAW37101560031677120000 correspondiente al Tramo B Línea II, o a su vez el cierre de la misma, por lo tanto el Subsecretario no cumplió con el objetivo para el cual se efectuó el convenio de financiamiento que fue:

"... invertir o proveer fondos para Proyectos Elegibles, mediante el pago al Prestatario, a la Cuenta de Liquidación, para pago posterior a Contratistas Aprobados involucrados en Proyectos Aprobados por la entidad pública contratante de la
Págs. NOVENTA Y DOS

República del Ecuador, o como el Prestamista lo pudiera consentir por escrito de otra forma..."

Esta situación demuestra que los recursos existentes como saldo de la cuenta antes descrita, no se hayan asignados de manera ágil entre programas y proyectos de inversión e infraestructura, de acuerdo a lo establecido en el artículo 126 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, y el numeral 3 del artículo 290 de la Constitución.

2.-En relación a la ejecución de los proyectos, el Director General del Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público-INMOBILIAR, Ejecutiva de la Agencia Nacional de Tránsito, Director General del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911, Director General del Servicio de Contratación de Obras; Ministros de Salud Pública, Electricidad y Energía Renovable, Gerente General de la Empresa Pública Estratégica de la Corporación Eléctrica del Ecuador CELEC EP, a los requerimientos realizados por auditoría, mediante oficios 49, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 84, 91, 92, 93, 94 y 95 DVSA-MF-DADSySS-2016 de 13 y 28 de abril de 2016, respectivamente, informaron las condiciones de ejecución de los proyectos financiados con estas líneas de crédito, en el último trimestre de cada período fiscal, quienes remitieron documentación relacionada con la ejecución de los proyectos a partir del año 2010, determinándose los siguientes hechos:

- No se cumplieron los plazos para la ejecución del contrato para el Diseño, Suministro, Instalación y Puesta en Servicio del Parque Eólico Villonaco, suscrito el 23 de agosto de 2011 entre la Corporación Eléctrica del Ecuador CELEC EP y la empresa Xinjiang Goldwind Science and Technology Co. Ltd., por un valor de 78 448 837,00 Yuanes y 23 384 806,00 USD. El plazo establecido para la disponibilidad de la operación comercial de su totalidad, incluidos los auxiliares y obras civiles, fue de 290 días, contados a partir de la fecha de suscripción del contrato, por lo que la entrega bajo estas condiciones debió hacerse efectiva el 08 de junio de 2012, plazo que no se cumplió, debido a que a dos ampliaciones de plazo, la primera por 103 días inherentes a circunstancias de fuerza mayor justificadas por el contratista, y otra por 238 días adicionales misma que según los informes de los Asesores Jurídicos, se debió a la falta de pago del contratante del 20% de los bienes importados por lo que se acogieron al artículo 1568 del Código Civil realizando el cálculo de multas por seis días, ocasionando que este proyecto ~~DIJO NOVENTA Y TRES~~

el cual ha recibido recursos provenientes de endeudamiento público no haya generado los beneficios económicos y sociales para el país en los tiempos que fueron planificados inicialmente.

- Plazos no cumplidos del Proyecto Central Térmica Esmeraldas II. El contrato fue suscrito el 29 de noviembre de 2011 entre la Corporación Eléctrica del Ecuador CELEC EP y la empresa HARBIN ELECTRIC INTERNATIONAL CO. LTD, el plazo convenido para la ejecución de este proyecto, fue de 730 días calendario contados a partir del 31 de enero de 2012, fecha de suscripción del acta de inicio de los trabajos, es decir, el contrato debió culminar el 30 de enero de 2014; sin embargo, existieron desfases en el avance de construcción del proyecto ocasionando que el contrato no sea culminado en los plazos previstos, debido a que no contaron con el permiso de construcción emitido por el Municipio, existió deficiencia en el diseño y falta de planificación en el tendido del cableado, cambios realizados en las especificaciones técnicas y falta de empleados locales que apoyen en los diferentes frentes de construcción, entre otros aspectos; así mismo, se suscribió el acta de entrega recepción provisional una vez realizado la adenda de 30 de enero de 2015, la que estipuló la habilitación de la suscripción de esta acta sin el cumplimiento previo del tema ambiental previsto en el contrato principal.

Así también, debido a que en el acta de entrega recepción provisional, el cálculo de multas, superó el monto de la garantía de fiel cumplimiento del contrato, al no cumplir con los plazos previstos inicialmente, ocasionó que no se obtengan los rendimientos esperados del proyecto al que se hace referencia en los términos establecidos en el mismo.

- Contrato para la construcción del Hospital de Especialidades de Portoviejo de 400 camas por 89 183 178,86 USD, con tres ampliaciones de plazo para su ejecución, el proyecto debió entregarse el 22 de agosto de 2014, plazo que no se cumplió ya que se otorgaron tres ampliaciones de plazo por 233, 264 y 182 días respectivamente, por lo que el plazo, incluidas sus ampliaciones culminaría el 01 de julio de 2016; sin embargo, al corte del período de examen el avance físico de la obra fue del 54,99%.
QUINCE NOVENTA Y CUATRO

La obra no fue culminada en el plazo previsto debido a tres ampliaciones mismas que ascendieron a 679 días, plazo superior al contratado, debido principalmente a que los estudios, diseños completos, definitivos, actualizados, planos y cálculos elaborados previo el inicio del proceso de contratación no estaban completos; y, además, debido a un aumento de la capacidad del Hospital de 400 a 508 camas; lo que ocasionó que el plazo se extendiera hasta el 1 de julio de 2016, por lo que no se encuentra brindando los servicios de salud a la ciudadanía, finalidad por la cual fue financiada.

- El contrato para la “Adquisición, Instalación y Puesta en Funcionamiento de Equipamiento Biomédico, Mobiliario Clínico y Mobiliario Básico para las Unidades Operativas de Salud del País – Línea de Crédito de la República Popular China”, suscrito el 15 de diciembre de 2014 con la empresa China SINOPHARM INTERNATIONAL, por 53 884 442,00 USD más IVA, ejecutado por el Ministerio de Salud Pública, tenía un plazo de ejecución de 360 días, vigente desde la fecha de suscripción del contrato. El 9 de diciembre del 2015 se aprobó una ampliación del plazo de ejecución determinándose como nueva fecha de terminación el 31 de mayo del 2016 es decir 173 días adicionales, argumentando principalmente demora en el pago del anticipo, imposición de impuestos de salvaguardia, licencia de INEN para los electromédicos, inconvenientes en el proceso de desaduanización e insuficientes preparativos de los hospitales para la recepción de los equipos, lo que afectó en el progreso de entrega del equipamiento, a diciembre de 2015 el proyecto tuvo un avance físico del 63,94%, lo que evidencia que los estudios realizados previo la contratación no fueron integrales, ya que no se contemplaron este tipo de inconvenientes; así mismo, al ser financiado con recursos provenientes de los convenios de crédito suscritos con el Banco de Desarrollo de China y al no culminarse en los plazos previstos, el proyecto en mención no cumplirá con las expectativas de beneficio social, ante la prioridad de financiarlo con recursos de endeudamiento público.
- Terminación Unilateral para los Proyectos Hidroeléctricos Mazar Dudas y Quijos. El avance global ejecutado del proyecto Quijos, al corte del período de examen, fue de 46,42% versus un avance programado del 74,05% de acuerdo al Resumen Ejecutivo de Avance de diciembre 2015 aprobado por el Gerente Unidad de Negocio COCA CODO SINCLAIR, existió un desfase en la ejecución de la obra;
46,42 NOVENTA Y CINCO

además existieron varias actividades suspendidas, por lo que CELEC EP procedió a notificar al Contratista la Resolución de Terminación Unilateral del Contrato CELEC-EP-0170-15 de 9 de diciembre de 2015.

3.- En cuanto al proyecto Mazar Dudas, se determinó que en el año 2012 el avance físico global programado fue de 10,95%; sin embargo, el avance ejecutado del proyecto fue de 7,63%; estos retrasos se dieron por falta de productividad del contratista, situación que se repitió en el año 2013 cuando el avance físico global fue del 54,16% frente a un avance programado de 93,34%. El Ministro de Electricidad y Energía Renovable con oficio MEER-DM-2014-0045-OF de 30 de enero de 2014, puso en conocimiento del Presidente Constitucional de la República el informe del Proyecto Hidroeléctrico Mazar Dudas, indicando que el plazo contractual no se cumplirá, debido principalmente a que la empresa contratista no ha asignado recursos suficientes al proyecto, lo cual ha provocado bajos rendimientos en los distintos frentes de trabajo, con la consecuente afectación en el avance del proyecto. Los continuos incumplimientos han motivado la aplicación de multas que alcanzan 1 700 000,00 USD.

El 18 de enero de 2016, se ejecutaron las garantías del buen uso del anticipo, fiel cumplimiento del contrato y cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental presentadas por la Contratista a base de la Resolución de Terminación Unilateral del contrato CELEC-EP-0170-15.

No se cumplieron los plazos contractuales, las obras no se encuentran ejecutadas al 100% y las inobservancias por parte del contratista ocasionaron la terminación unilateral de los dos contratos; sin embargo, debido a que éstos han sido financiados con recursos de endeudamiento público y al haberse presentado estos inconvenientes no se contará oportunamente con los beneficios económicos y/o sociales previstos en los proyectos.

En relación a los proyectos, el equipo de control solicitó e insistió con oficios 63 y 96-DVSA-MF-DADSySS-2016 de 18 y 28 de abril de 2016 respectivamente, a la Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, el avance de ejecución de los proyectos, estándares de cumplimiento, copias certificadas de los informes y novedades reportadas al corte del período de examen de

NOVENA Y SEIS

los proyectos de la muestra, quien con oficio SENPLADES-SSE-2016-0061-OF de 29 de abril de 2016, remitió los informes de ejecución física de proyectos ejecutados que incluyen recursos de deuda correspondientes a los años 2014 y 2015, así como la ejecución física del Presupuesto General del Estado años 2012, 2013, 2014 y 2015; sin embargo, estos informes se basan en la información cargada por los ejecutores en el Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública, por lo que auditoría no evidenció los informes de seguimiento realizados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo a los proyectos financiados con recursos provenientes de deuda pública, en los que consten el avance real del proyecto y las razones por las cuales, siendo éstos prioritarios no se han culminado en los tiempos previstos.

Los hechos comentados, se originaron debido a que el Ministro de Finanzas y el Subsecretario de Financiamiento Público, no supervisaron por la oportunidad, efectividad de las asignaciones y el uso de los recursos provenientes de endeudamiento público, así también, no controlaron que estos fondos hayan sido utilizados en su totalidad, exclusivamente para financiar proyectos de inversión e infraestructura, por lo que inobservaron lo establecido en el artículo 290 numeral 3 de la Constitución de la República, artículos 72 numeral 3; 74 numerales 3 y 25; y, 126 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; numeral 1.1 literal b) inciso 19; 2.3 literal a) y b) inciso 5 del Acuerdo 254 Organización y Administración del Ministerio de Finanzas publicado en la Edición Especial 219 del Registro Oficial de 14 de diciembre de 2011, y la Norma de Control Interno 404-11 Control y seguimiento.

Los Directores Nacionales de Seguimiento y Evaluación del Financiamiento Público al no monitorear la gestión efectiva de los desembolsos, inobservaron lo establecido en el numeral 2.3.3, literal a), literal b) numerales 1 y 7 del Acuerdo 254 Organización y Administración del Ministerio de Finanzas publicado en la Edición Especial 219 del Registro Oficial de 14 de diciembre de 2011.

La Subsecretaria de Seguimiento y Evaluación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, no coordinó con las entidades ejecutoras el desarrollo de los proyectos, siendo su responsabilidad, a fin de que se adopten las medidas correctivas de manera oportuna, en el caso de que existan retrasos, procurando alcanzar las metas y objetivos que representan la ejecución de este tipo de proyectos, inobservando el

NOVENA Y SIETE

artículo 3 del Decreto Ejecutivo 918, publicado en Registro Oficial 286 de 3 de marzo de 2008, referente a las normas para las entidades que conforman la función ejecutiva.

Con oficios 19214, 19212 = DADSySS, de 13 de julio de 2016, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120 = DVSA-MF-DADSySS-2016 de 24 de agosto de 2016 se comunicó los resultados provisionales, al Director Nacional de Seguimiento y Evaluación y a los Subsecretarios de Seguimiento y Evaluación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, quienes expusieron puntos de vista que se detallan a continuación:

La Secretaría de Seguimiento y Evaluación de la SENPLADES con oficio SENPLADES-SSE-2016-0167-OF de 25 de julio de 2016, señaló:

"... La Senplades, en cumplimiento de los artículos 26 y 119 del COPFP y del artículo 3 del Decreto Ejecutivo Nro. 918 sobre las Normas para las Entidades que conforman la Función Ejecutiva, coordina con el Ministerio de Finanzas, los Ministerios Coordinadores y los Ministerios Sectoriales, entre otras instituciones públicas, el seguimiento y evaluación física y financiera de la ejecución de sus presupuestos.- Para este fin, el Ministro de Finanzas y la Senplades emiten coordinadamente un oficio circular semestral de convocatoria al reporte de la información necesaria, siendo ésta de completa responsabilidad del titular de cada entidad. Se anexa para referencia el Oficio Nro. MF-SENPLADES-2015-002, de 14 de diciembre de 2015, relacionado con el ejercicio de seguimiento y evaluación del segundo semestre de 2015.- La herramienta de seguimiento, por parte de la Senplades, es el Módulo de Seguimiento a las Intervenciones Públicas (MSIP) del Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública (SIPI). En función del artículo 68 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, se presume que toda información cargada en el Sistema por sus usuarios es legítima, la obligación de la SSE no es realizar una auditoría de dicha información, sino utilizarla para la generación de los reportes correspondientes, constituyéndose así el ejercicio de seguimiento.- Es necesario establecer la diferencia entre el avance físico de un proyecto en su integridad y el avance físico de las obras (componentes de infraestructura) que pueden hacer parte del mismo. Todo producto de un proyecto de inversión, tangible o intangible, es considerado un avance físico del presupuesto invertido...- Esta Subsecretaría no puede pronunciarse sobre los posibles métodos de cálculo adicionales que haya podido utilizar el MEER...-Una vez que concluye el reporte de cada ejercicio semestral en el MSIP del SIPI, realizado por usuarios, la SSE procesa la información cargada y genera los resultados correspondientes, que son transmitidos al Ministerio de Finanzas para hacer parte del informe global semestral que es presentado por esa Cartera de Estado a la Presidencia de la República y a la Asamblea Nacional.-... la máxima autoridad de esta Cartera de Estado, remitió los resultados y alertas de las actividades de seguimiento y evaluación de la Senplades por Consejo Sectorial a los Miembros de Coordinación correspondientes... relacionados con el ejercicio de seguimiento y evaluación del 2015..."

NO NOVENTA Y OCHO

Lo expresado por la servidora evidencia que la Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, mantiene comunicación con los ejecutores, sin embargo, no nos proporcionó los informes que evidencien el seguimiento real de estos proyectos.

El Subsecretario de Financiamiento Público, Subrogante y el Director Nacional de Seguimiento y Evaluación, con oficio MINFIN-SFP-2016 - 858 de 11 de agosto de 2016, señalaron:

“... si bien, con Oficio No. MINFIN-SFP-2016-364 de 29 de marzo de 2016, esta Subsecretaría entregó copias simples detalladas de todos los movimientos de la cuenta NRAW3710156003167712000 en RMB, correspondiente a la Línea de Crédito II Tramo “B” de 27 de junio de 2011, así mismo se indicó... que los documentos tienen el carácter de confidenciales o reservados conforme lo dispone el inciso segundo del Art. 137 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, los mismos que se encuentran en el Archivo Reservado de esta Subsecretaría, así como el detalle de los desembolsos realizados para pago a los proveedores de contratistas aprobados de “proyectos elegibles”, ... Es importante recalcar que la utilización de cada uno de estos montos, se realizó bajo estricto apego a las estipulaciones del Convenio de Crédito y a las disposiciones de Ley que regulan el uso del financiamiento externo. - ... conjuntamente con el Estado de Cuenta remitido por CDB en cada operación de pago a los contratistas de los proyectos en ejecución, también se remite vía correo electrónico el detalle y descripción del pago cancelado ya sea por anticipo o planillaje en el avance de obra o adquisición de bienes... Adicionalmente se adjunta los reportes en formato de Excel de los movimientos de las cuentas que permitan cruzar continuamente los valores cancelados e informados por el acreedor CDB para verificación de todos y cada uno de los pagos realizados detallados en los Estados de Cuenta contra los oficios de solicitud de pago que envía cada ejecutor / administrador del contrato...- Es importante aclarar que éste y los otros estados de cuenta entregados con Oficio No. MINFIN-SFP-2016-364, contienen montos que corresponden a comisiones del crédito contratado, rendimientos financieros, retención de impuestos por intereses ganados y finalmente los montos pagados a los proyectos (anticipos, planillas y adquisiciones) que son parte de las estipulaciones de los Convenios de Cuenta de Liquidación. Se debe enfatizar que ninguno de los montos detallados corresponde a ningún otro tipo de pagos que no sean los “proyectos elegibles” aprobados para financiarse con recursos del CDB. - ... mientras exista saldo en la cuenta, ésta se encuentra activa y financiará potencialmente “proyectos elegibles” de inversión en ejecución con recursos CDB y que están incluidos en el Programa de Inversión con base en la planificación plurianual de la inversión pública, de conformidad con el inciso segundo del Art. No. 97 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Esto significa que mientras dichos proyectos continúen ejecutándose, las cuentas precedentes seguirán activas; es decir, mientras se considere como recurso disponible de utilizar, la cuenta seguirá abierta; y, en caso de que su saldo fuera igual al Saldo Mínimo, se la cerrará. Si alguno de los proyectos llegara a solicitar un pago por el monto de hasta RMB 1 550 569.22, (valor que no incluye los RMB 100 000 requeridos como saldo mínimo en cuenta), se procederá a utilizar dichos recursos.- Las Direcciones Nacionales de Negociación y de Seguimiento y Evaluación... tiene ... definidas dentro de sus funciones y atribuciones la administración de los recursos

DSO NOVENTA Y NOVE

de las cuentas aperturadas del financiamiento otorgado por el CDB. Estas mantienen los registros de los movimientos conforme la acreditación preliminar en la Cuenta de Liquidación, para su posterior atención en el pago a los proveedores o contratistas.- ... la función de esta Subsecretaría es la consecución del financiamiento, en caso necesario, y no la de ejecutar los proyectos; esta le corresponde a cada uno de los ejecutores de los "Proyectos Elegibles" que se financian con estas Líneas de Crédito y deberá referirse a cada uno, para que justifique el atraso o incumplimiento del mismo. ..."

Lo expresado por el Subsecretario de Financiamiento Público, no modifica el comentario de auditoría debido a que no se ha evidenciado documentadamente que, al 14 de enero de 2015 se haya hecho uso del saldo de la cuenta para financiar potencialmente "proyectos elegibles" de inversión que están incluidos en el Programa de Inversión con base en la planificación plurianual de la inversión pública.

El Subsecretario de Seguimiento y Evaluación de la SENPLADES, que actuó en el período comprendido entre el 09 de febrero y el 05 de julio de 2011, en comunicación de 6 de septiembre de 2016, señaló:

"... recién en el año 2014 se establecieron las competencias de la Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación de la SENPLADES... dentro de mi período de gestión no existían competencias ni atribuciones claras... por lo tanto... los funcionarios públicos únicamente podemos cumplir con las funciones que nos otorgue la Ley... no era posible arrogarme funciones.- En mi corto período de gestión, como Subsecretario de Seguimiento y Evaluación, se dio continuidad a la disposición de instalación de cámaras que permitieron monitorear el alcance de los proyectos...- Adicionalmente participé en la aprobación de la matriz de seguimiento de proyectos que fue socializada y puesta en conocimiento de las Entidades Ejecutoras de los proyectos, a través de la cual se podía conocer el avance físico, financiero, contractual y de cumplimiento de los proyectos por parte de las entidades ejecutoras.- ... es importante mencionar que la Subsecretaría de Inversión de SENPLADES es el área que tiene a su cargo la priorización de los proyectos de inversión, no siendo esta competencia de la Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación..."

La Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación de SENPLADES, que actuó en el período comprendido entre el 01 de abril y el 30 de noviembre de 2015, en comunicación de 6 de septiembre de 2016, indicó:

*"... el Estatuto Orgánico de la SENPLADES... señala que la Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación, entre sus atribuciones debe: "Promover la rendición de cuentas y evaluar la efectividad del sector público en el **cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo**, y los planes de desarrollo y ordenamiento territorial", "Generar, coordinar y asesorar la implementación de **lineamientos, metodologías e instrumentos de seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo**; así como de las **intervenciones públicas** y estudios relacionados para su*

de la CIEA

cumplimiento”- ... me permito indicar que la Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación, a través de la Dirección de Seguimiento a las Intervenciones Públicas ha realizado un monitoreo periódico de las intervenciones públicas de su nivel, considerando el avance físico y presupuestario e identificado principales nudos críticos, en caso de existirlos para ser resueltos por las entidades pertinentes en coordinación con sus Ministerios Coordinadores. Este seguimiento se lo efectúa a partir de la información recabada desde las unidades ejecutoras de los proyectos de inversión... solicitando a la SECOB sobre sus obras de infraestructura en el país. El resto de pedidos se los realizó a través de la Dirección, ya sea por Quipux o a través de correos electrónicos, en los cuales hay que señalar que la entidad que remite la información es la RESPONSABLE de la veracidad y calidad de la misma. En caso de existir variaciones se debe tomar en cuenta la fuente de información y sobre todo la fecha de corte de la misma. - Con la información recibida se retroalimentó a los Ministerios Coordinadores del Sector a través de reuniones periódicas, reportes e informes oficiales...”

El Ministro de Finanzas y el Subsecretario de Financiamiento Público, subrogante, mediante oficios MINFIN-DM-2016-475 y MINFIN-DM-2016-999, de 14 de septiembre de 2016, informaron:

“... la cuenta que se abrió en el CDB de China sirve para la recepción de los desembolsos y es una cuenta remunerada, por lo que el saldo de 1.650.569,22 RMB es producto de los intereses ganados y los diferenciales cambiarios generados en la efectivización de cada solicitud de desembolso. Cabe señalar que, este remanente constituye un monto disponible para la República que puede ser usado para los proyectos elegibles para el Banco de Desarrollo de China que actualmente se encuentra en fase de liquidación. - La Subsecretaría de Financiamiento Público realiza los registros contables respectivos para la asignación de saldos en las cuentas de los ejecutores. Cada pago deberá ser registrado previo a la atención de un nuevo pedido de desembolso. Se mantiene continuamente reuniones con los equipos financieros de las entidades ejecutoras para aclarar inquietudes sobre los desembolsos elaborados y sus registros en el sistema. Para perfeccionar el proceso, se han elaborado instructivos tanto de atención de desembolsos “Procedimientos de pagos”... así como el instructivo contable sobre “Pago de planillas a los proveedores internacionales”... los mismos han sido compartidos a los ejecutores para su revisión y acatamiento estableciendo así, por parte de la Subsecretaría de Financiamiento Público y las Direcciones de Negociación y de Seguimiento y Evaluación, un sistema de monitoreo continuo y de seguimiento a los recursos desembolsados de crédito entregados, es decir que el Ministerio de Finanzas cumple con la consecución y asignación de recursos a través de las fuentes de financiamiento, mientras que la ejecución de los proyectos corresponde a las unidades ejecutoras y la evaluación de los mismos a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo...”

DDG: CIE-HUO

El Subsecretario de Seguimiento y Evaluación de SENPLADES, que actuó en el período comprendido entre el 18 de noviembre de 2011 y el 21 de enero de 2013 en comunicación de 13 de septiembre de 2016, indicó:

*“... Dentro de mi período de gestión... el seguimiento de los proyectos se lo realizó a través de las herramientas Módulo de Seguimiento a las Inversiones Públicas (MSIP) del Sistema Integrado de Planificación e Inversiones Públicas (SIPeP), la cual fue creada para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 26 y 119 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y en el artículo 3 del Decreto 918 sobre las Normas para las Entidades que conforman la Función Ejecutiva... La información subida a dicha herramienta es de exclusiva responsabilidad del titular de cada entidad; y, en virtud de... dicha información la Subsecretaría genera los reportes correspondientes, constituyéndose así el ejercicio de seguimiento. - Una vez que las unidades ejecutoras... concluyen el reporte semestral en el MSIP del SIPeP la Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación procesa la información cargada y genera los resultados correspondientes, los cuales son remitidos al Ministerio de Finanzas. - ... la Subsecretaría cumplió su atribución de dirigir la realización de seguimiento y evaluación de la ejecución de los programas y proyectos de inversión pública ...- Es necesario mencionar que la Subsecretaría de Inversión Pública es la responsable del manejo del módulo de inversión pública, en donde se ingresa toda la información de la articulación de los programas y proyectos de inversión en **todo su ciclo de vida** (sic), con las políticas gubernamentales, bajo un esquema de plurianualidad; información que es ingresada por cada una de las entidades ejecutoras...”*

Lo expresado por el Subsecretario de Seguimiento y Evaluación de SENPLADES, hace alusión a que cumplió con la atribución de dirigir la realización de seguimiento y evaluación de la ejecución de los programas y proyectos de inversión pública, además indicó que es responsabilidad de los ejecutores cargar información actualizada en el sistema SIPeP, que a partir de esa información se efectuaron reportes de seguimiento, sin embargo no se evidenció los reportes donde consten los avances reales de los proyectos financiados con recursos provenientes de deuda pública, en los que consten las razones por las cuales, siendo éstos prioritarios no se han culminado en los tiempos previstos.

Conclusiones

Auditoría evidenció que, al 31 de diciembre de 2015, en una de las cuentas, en RMB, aperturadas en el Banco de Desarrollo de China, existió un saldo de 1 650 569,22 RMB (251 415,70 USD, al tipo de cambio de 8 de junio de 2016), que no ha sido utilizado para financiar proyectos de inversión e infraestructura ya que el último movimiento bancario de la cuenta fue el 14 de enero de 2015.

Saldo CIENTO DOS

En lo relacionado con el detalle de proyectos proporcionado, auditoría no evidenció que hayan sido asignados los costos a los siguientes proyectos: sistema ECU 911, modernización de los ferrocarriles, construcción de las plataformas gubernamentales y el de infraestructura física, equipamiento, mantenimiento, estudio y fiscalización en salud, inclusive las transferencias realizadas a EP Petroecuador, por lo que no se identifica el motivo de las transferencias de los recursos. Con respecto a los demás proyectos, se evidenció que los montos pagados al 31 de diciembre de 2015, no van a la par con sus costos, a pesar de que al corresponder a proyectos atados debió contener información sobre fechas de finalización y la estimación de cuándo éstos puedan ponerse al servicio de la comunidad.

Existen proyectos con retrasos debido a que no se cumplieron los plazos para la ejecución de contratos por la falta de pago del contratante, existieron desfases en el avance de construcción de los proyectos no contaron con el permiso de construcción, deficiencias en el diseño y falta de planificación, cambios realizados en las especificaciones técnicas y falta de empleados locales que apoyen en los diferentes frentes de construcción. Al no culminarse en los plazos previstos, los proyectos no cumplieron con las expectativas de beneficio social, ante la prioridad de financiarlo con recursos de endeudamiento público, incluso existieron terminaciones unilaterales de proyectos debido a actividades suspendidas, lo que incluso, ha motivado la aplicación de multas.

El Ministro de Finanzas y el Subsecretario de Financiamiento Público, no velaron por la oportunidad, efectividad de las asignaciones y el uso de los recursos provenientes de endeudamiento público, así también, no controlaron que estos fondos hayan sido utilizados en su totalidad, exclusivamente para financiar proyectos de inversión e infraestructura. El Director Nacional de Seguimiento y Evaluación del Financiamiento Público no monitoreó la gestión efectiva de los desembolsos; y, los Subsecretarios de Seguimiento y Evaluación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, no coordinaron con las entidades ejecutoras el desarrollo de los proyectos, a fin de que se adopten las medidas correctivas de manera oportuna, en el caso de que existan retrasos, procurando alcanzar las metas y objetivos que representan la ejecución de este tipo de proyectos.

200 CIENTO TRE

Recomendación

Al Ministro de Finanzas

12. Dispondrá al Subsecretario de Financiamiento Público, hacer un seguimiento de todos los contratos de crédito suscritos por la República del Ecuador a efectos de determinar los valores desembolsados, así como los remanentes que están pendiente de ser acreditados por parte de los prestamistas, a través de lo cual determinaran la oportunidad del uso de los recursos, los retrasos de los ejecutores, con lo que preparará un informe detallado en el que consten los remanentes y los retrasos de dichos desembolsos, en base a lo cual tomará las acciones correctivas del caso. Este procedimiento se lo realizará previo al cierre de un ejercicio fiscal.

Proyecto financiado con préstamo del Banco de Desarrollo de China, no se ajustó a las condiciones aprobadas por el Comité de Deuda

El Ministro de Finanzas, mediante oficio MINFIN-SFP-2015 698 de 23 de septiembre de 2015, solicitó al Gerente General de la Sucursal Shandong del Banco de Desarrollo de China, incluir el "Proyecto de la Plataforma Gubernamental de Gestión Financiera" en la lista de proyectos elegibles, que constaron en el Tramo C de la Línea de Crédito Fase III, suscrito el 20 de diciembre de 2012; señalando que el objetivo de este proyecto es contar con la capacidad de infraestructura física adecuada para la redistribución de la presencia del Estado en espacios dignos con servicios públicos y atención ciudadana de amplia cobertura a nivel nacional, con un costo de 197 975 648,58 USD.

En esta comunicación también se mencionó que el gobierno de la República del Ecuador, en virtud de dotar al país de una infraestructura que cumpla con las necesidades de las instituciones del Estado, y garantice la eficiencia en la prestación de los servicios a la ciudadanía, considerado a este como un proyecto emblemático, *"...estableciéndose adicionalmente su ejecución como un Compromiso Presidencial de Categoría Estratégica, información que se ve reflejada en el Sistema de Gestión de Compromisos Presidenciales, mediante Nro. 13969 creado el 19 de octubre de 2010..."*.

920 CIENTO CUATRO

En el numeral 5 del oficio MINFIN-SFP-2015 698, el Ministro señaló la definición de proyecto elegible estipulado en el convenio de préstamo línea III y el Acuerdo de cinco partes:

*"... Conforme a la definición de **"Elegible Project"** del Phase III Five Parties Agreement:- **"Elegible Project"** means a Project in the Republic of Ecuador, selected from the priority list of projects from Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) in any of the following sectors:- (a) infrastructure projects, including railways, highways, ports, water and telecommunications networks;- (b) social development projects, including housing, hospital and medical aid centres, educational infrastructure, sanitary, social security and welfare programmes.- No obstante que el Proyecto de la Plataforma Gubernamental de Gestión Financiera no consta de manera expresa en los ámbitos arriba mencionados, genera los siguientes agregados..."*

Traducción al español

*"... **"Proyecto Elegible"** significa un proyecto en la República del Ecuador, seleccionado de la lista de proyectos prioritarios de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) en cualquiera de los siguientes sectores: a) proyectos de infraestructura, incluyendo líneas de ferrocarril, autopistas, puertos, redes de agua y de telecomunicaciones;- b) proyectos de desarrollo social, incluyendo vivienda, hospitales y centros de atención médica, infraestructura educativa, sanitaria, seguridad social y programas de asistencia social;- c) proyectos de desarrollo energético, incluidas empresas de producción de energía, refinerías de petróleo, instalaciones de producción petroquímica, desarrollo conjunto de petróleo y gas, proyectos de gas natural, tuberías de petróleo y gas, proyectos hidroeléctricos y de energía alternativa;- d) proyectos de industrialización integrada, incluyendo construcción de barcos, fabricación de fertilizantes, elaboración de productos químicos, desarrollo de la industria automotriz, desarrollo de la industria agrícola y desarrollo agropecuario, fabricación de artículos electrónicos y equipo; y,- e) proyectos mineros, incluyendo proyectos de exploración, proyectos de procesamiento, proyectos de fabricación de acero y aluminio, pero, en cada caso, excluyendo proyectos en el sector nuclear y/o proyectos que involucren a las fuerzas armadas..."*

Con oficio 27-DVSA-MF-DADSySS-2016 de 18 de marzo de 2016, se solicitó al Subsecretario de Financiamiento Público las razones técnicas y económicas que fueron consideradas para financiar el proyecto antes mencionado y la base legal que permitió incluir a éste dentro de los proyectos elegibles, quien con oficio MINFIN-SFP-2016-360 de 28 de marzo de 2016, indicó que el proyecto fue incluido en base a lo establecido en los artículos 55 del COPLAFIP y 45 de su Reglamento, y acotó, que pese a que el Proyecto de la Plataforma Gubernamental de Gestión Financiera no constó de manera expresa en los ámbitos establecidos en el convenio de financiamiento, se consideró como un proyecto de inversión en concordancia con los artículos antes mencionados; evidenciándose que el Proyecto incluido en la lista de "Proyectos Elegibles" a ser

524 CINCO CINCO

financiados con el Tramo C de la Línea de Crédito Fase III, no se enmarcaba dentro de lo establecido en la cláusula 3.1.3 la cual se encuentra en concordancia con la definición de “*Elegible Projects*” contenida en el convenio de cinco partes de 20 de diciembre de 2012, ocasionando que se financie un proyecto no establecido dentro de los que debieron ser financiados con recursos provenientes del endeudamiento con el Banco de Desarrollo de China, y que no se cumpla el objetivo para el cual fue suscrito el crédito, debido a que el Analista de Negociación y Financiamiento, Director de Negociación y Financiamiento y Subsecretario de Financiamiento Público, al elaborar, revisar y aprobar la solicitud para incluir el Proyecto de la Plataforma Gubernamental de Gestión Financiera en la lista de Proyectos Elegibles del Tramo C del convenio de financiamiento de 20 de diciembre de 2012 no consideraron las condiciones establecidas, con la finalidad de dar cumplimiento a éstas, situación que evidencia la falta de planificación previo al comprometimiento de deuda pública de parte de los responsables del trámite de aprobación del crédito.

El Ministro de Finanzas, el Subsecretario de Financiamiento Público y Director Nacional de Negociación y Financiamiento Público incumplieron las cláusulas 3.1.3 del convenio de financiamiento suscrito el 20 de diciembre de 2012 con el Banco de Desarrollo de China, 1.1 Definiciones “Elegible Project” del convenio de cinco partes suscrito el 20 de diciembre de 2012 con el Banco de Desarrollo de China, numerales 1.1 literal a); 2.3, literal b) numeral 5; 2.3.2 literal a) del Acuerdo 254 respecto de la Organización y Administración del Ministerio de Finanzas, publicado en la Edición Especial 219 del Registro Oficial, del 14 de diciembre de 2011, respectivamente; y, la Norma de Control Interno 401-03 Supervisión.

El Subsecretario de Financiamiento Público, mediante oficio MINFIN-SFP-2016-806 de 22 de julio de 2016, indicó:

“... Mediante comunicación No. MINFI-SFP-2015-698 de 23 de septiembre de 2015, dirigida al señor Gerente de la Sucursal Shandong del Banco de Desarrollo de China, remitida por el señor Ministro de Finanzas solicitó la inclusión de este Proyecto dentro de la lista de proyectos a desarrollarse con recursos de la Línea de Crédito III Tramo “C” de 20 de Diciembre de 2012, señala: “No obstante que el Proyecto de la Plataforma Gubernamental de Gestión Financiera no constan de manera expresa en los ámbitos...[que se refiere a los ámbitos de inversión constantes en el Convenio de Línea de Crédito de los Proyectos del PAI priorizado por SENPLADES], genera los siguientes agregados”, dentro de lo que señala la Cláusula 3.1.3 del Convenio de Línea de Crédito Fase III, y el Convenio de Cinco Partes Fase III, los dos suscritos el 20 de diciembre del 2012, entre el Ministerio de Finanzas, en representación del

para CREDITO SEIS

Estado ecuatoriano y el Banco de Desarrollo de China, **"Proyectos Elegibles"** (sic).- Traducción no oficial: "en el marco del Fondo para el Tramo C, para invertir en, o proporcionar fondos a los proyectos elegibles Tramo C, mediante el pago al Prestatario a la cuenta de liquidación para el pago hacia adelante a los contratistas aprobados aplicables involucrados en los proyectos aprobados por la entidad contratante del (sic) República del Ecuador **o según lo aprobado por escrito por el Prestamista (a su exclusiva discreción)**"(sic).-... con lo cual se demuestra que a pesar de no haber constado expresamente dentro de los ámbitos definidos en el Convenio de Líneas de Crédito permite, siempre y cuando apruebe el Prestamista, a su exclusivo criterio, la financiación del Proyecto de la referencia (Proyecto de la Plataforma Gubernamental de Gestión Financiera) **aprobación otorgada según Oficio S/N de 12 de octubre de 2015, del señor Gerente General de la Sucursal Shandong del Banco de Desarrollo de China...**". (sic)

Lo expuesto, evidencia que el Prestamista aprobó la condición de incluir el Proyecto de la Plataforma Gubernamental de Gestión Financiera en la lista de Proyectos Elegibles del Tramo C, pese que no cumplió con las condiciones establecidas en el convenio de financiamiento, debido a que se acogieron a lo estipulado en la cláusula 3.1.3 del Convenio de Línea de Crédito III y el Convenio de Cinco Partes Fase III "... según lo aprobado por escrito por el Prestamista (a su exclusiva discreción) ...".

El Subsecretario de Financiamiento Público, subrogante con oficio No. MF-2016-999 de 14 de septiembre de 2016, en su parte pertinente señaló:

"...el Convenio de Línea de Crédito Fase III suscrito el 20 de diciembre del 2012, expresa en su cláusula 4.2.6 ...que en texto traducido... significa: Otras Condiciones Precedentes "El Prestamista estará obligado a cumplir con la Cláusula 5.4. (Préstamos) solo si, a la fecha de la Solicitud de Utilización y en la Fecha de Utilización propuesta." "con respecto a una Utilización de la Línea de Crédito del Tramo C solamente, el Prestamista ha recibido una copia certificada de la Lista de Proyectos Elegibles del Tramo C". Esta lista de Proyectos se actualiza de acuerdo al requerimiento del Ministerio de Finanzas con base en las solicitudes de financiamiento para "Proyectos Elegibles" de los ejecutores de dichos proyectos. - El Ministerio de Finanzas, previamente a la inclusión del Proyecto de la Plataforma Gubernamental de Gestión Financiera en la lista de Proyectos Elegibles del Tramo C, mediante Comunicaciones Nos. MINFIN-SFP-2015-697... y MINFIN-SFP-2015-698... de 23 de septiembre de 2015 dirigidas al señor Gerente General de la Sucursal Shandong del Banco de Desarrollo de China, solicitó la inclusión de este proyecto, conforme el pedido de financiamiento por parte del ejecutor, realizado con Oficios No. SECOB-DG-2015-1280-O... y SECOB-DG-2015-1295-O... de 11 y 18 de septiembre de 2016.- ... Sólo el ente rector de las finanzas públicas podrá establecer limitaciones a la gestión de fuentes de financiamiento durante la ejecución presupuestaria...". Bajo estas disposiciones de la ley, el Ministro de Finanzas, tuvo todas las facultades legales para determinar la fuente de financiamiento para este proyecto...".

Diez y siete

Lo expresado por el servidor evidencia que el *Proyecto de la Plataforma Gubernamental de Gestión Financiera* fue incluido por petición del Ministro de Finanzas, en consideración de la cláusula 3.1.1 del Convenio de Línea de Crédito III y el Convenio de Cinco Partes Fase III, y contó con la autorización del Prestamista, como constó en la comunicación de 12 de octubre de 2015 suscrita por el Gerente General de la Sucursal Shandong del Banco de Desarrollo de China.

Conclusión

El Ministro de Finanzas no supervisó que las líneas de financiamiento se ajusten a una planificación y programación de proyectos por los cuales se obtuvo financiamiento externo y el cambio de ellos, el Subsecretario de Financiamiento Público y el Director Nacional de Negociación y Financiamiento Público elaboraron, revisaron y aprobaron la solicitud para incluir el Proyecto de la Plataforma Gubernamental de Gestión Financiera en la lista de Proyectos Elegibles del Tramo C, a pesar de que este no cumplió con las condiciones establecidas en el convenio de financiamiento suscrito el 20 de diciembre de 2012 con el Banco de Desarrollo de China, ocasionando que se financie un proyecto que no cumplió con las características que se establecieron para ser financiados con recursos provenientes del endeudamiento con el Banco de Desarrollo de China, y que no se cumpla el objetivo para el cual fue suscrito el crédito; sin embargo, las autoridades del Ministerio de Finanzas, informaron que la construcción de esta plataforma si bien no formó parte del proyecto original, este al ser incluido, fue aceptado por el prestamista, lo que evidencia la falta de planificación previo al comprometimiento de deuda pública de parte de los responsables del trámite de aprobación del crédito.

Recomendación

Al Ministro de Finanzas

13. Dispondrá al Subsecretario de Financiamiento Público y al Director Nacional de Negociación y Financiamiento, que los proyectos a ser considerados como elegibles, sean planificados oportunamente con el fin de que se encuentren

Q5da CIENTO OCHO

incluidos dentro de las definiciones de Proyectos Elegibles en cumplimiento de las cláusulas contractuales.


Dr. Nelson Blasco Dueñas López
Director Nacional de Auditoría de Deuda Pública y Finanzas