

UNIDAD PATRONATO MUNICIPAL SAN JOSÉ
UNIDAD DE EJECUCIÓN DE PROYECTOS Y SERVICIOS DE NIÑEZ
INFORME CONVENIOS GUAGUA CENTROS

Quito, 09 de marzo de 2023

1. ANTECEDENTES

La Unidad Patronato Municipal San José es una entidad dependiente de la Alcaldía Metropolitana, con autonomía administrativa y financiera creada mediante Ordenanza Metropolitana No. 0274, de 29 de diciembre de 2008, la misma que fuera derogada y acogida en todas sus partes por la Ordenanza Metropolitana No. 001, de 29 de marzo de 2019, donde se expidió el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, el cual en su parte pertinente manifiesta que su finalidad esencial es la ejecución de las políticas de protección social definidas por la municipalidad a favor de niños, niñas y adolescentes, jóvenes, adultos jóvenes, adultos mayores y familias del comercio minorista, en el ámbito del Distrito Metropolitano de Quito.

El Proyecto Guagua Centros fue diseñado para desarrollarse en las parroquias urbanas y rurales del Distrito Metropolitano de Quito, que reúnan criterios de densidad poblacional de niños y niñas de 1 a 3 años en situación de vulnerabilidad, con el fin de promover el mejoramiento de condiciones de vida de los habitantes de la ciudad.

El Proyecto Guagua Centros tuvo un modelo de gestión basado en asignaciones, según lo previsto en los artículos 104 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 89 de su Reglamento y la Resolución del Concejo Metropolitano de Quito No. C028, de 26 de enero del 2011. Las condiciones de ejecución están contenidas en actos convencionales suscritos entre el MDMQ y las beneficiarias de las asignaciones. Por tratarse de recursos públicos, esas asignaciones están, además, sujetas a rendición de cuentas y acciones de control, según el régimen jurídico aplicable.

La Unidad de Ejecución de Proyectos y Servicios de Niñez, implementó el “Proyecto Centros de Desarrollo Infantil Comunitario Guagua Centros”, a través de la apertura de 200 Convenios, mismos que se encontraban ubicados conforme el siguiente detalle:

Cada Guagua Centro atendía entre 40 a 50 niños, brindando atención integral a niñas y niños, apoyando a las iniciativas para la protección y cuidado a los niños y niñas, contribuyendo a su desarrollo integral y facilitando su transición a la educación formal; dotando de facilidades a las madres trabajadoras para acceder al mercado laboral aprovechando su vocación para el cuidado infantil, formación, experiencia y capacidades de administración, según los compromisos específicos que se detallan en las cláusulas del convenio.

Mediante Resolución de Administración General No. GADDMQ-AG-2020-0014-R, de **01 de abril de 2020**, la Dra. Natalia Recalde Estrella, Administradora General, resolvió lo siguiente:

“Art. 1.- La suspensión de plazos fijados en todos los convenios y adendas vigentes, suscritos por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, a fin de que los compromisos y actividades programadas en los instrumentos sean cumplidos, conforme el objeto y obligaciones de los mismos; y así, cautelar de la mejor manera, posibles incumplimientos de plazos administrativos y cronogramas definidos, que se vieran afectados por causa de la suspensión de actividades sean



parciales o totales según sea el caso a causa de la emergencia sanitaria. (...)

Disposiciones Generales

Primera: -La aplicación y ejecución de la suspensión de plazos es de forma obligatoria a las partes cooperantes a través de convenios suscritos con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, sean estos cooperantes personas públicas o privadas, naturales o jurídicas, debiendo ser cumplidas además por cada uno de los administradores de convenios”.

Mediante resolución de Directorio Ordinaria Nro. 002 realizada el 23 de diciembre de 2021 se aprobó el Manual de Liquidación de Guagua Centros V3, cuyo objetivo es finiquitar las obligaciones contraídas entre la Unidad Patronato Municipal San José y la Asignatarias/representantes legales de las sociedades.

2. OBSERVACIONES DE CONTRALORÍA

Es importante señalar que el proceso referido fue observado por la Contraloría General del Estado, a través de la Dirección Nacional de Auditoría de Gobiernos Autónomos Descentralizados, quien realizó el examen especial **DNA5-GAD-0044-2021** a la suscripción, ejecución, seguimiento, evaluación y liquidación del convenio de cooperación interinstitucional entre el Fondo de Inversión Social Quito Solidario y la Unidad Patronato Municipal San José, por el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2018 y el 31 de diciembre de 2020; convenio a través del cual se financió y se ejecutó varios convenios para la implementación de Guagua Centros. Dicho informe contiene, entre otras, las siguientes observaciones y recomendaciones:

- No se determinó la presentación de garantías por las transferencias realizadas a personas naturales, ni estipulaciones sancionatorias por incumplimiento de compromisos adquiridos.
- No se registró los convenios en el Sistema de Registro y seguimiento de los Convenios SISCON.
- Los Guagua Centros objeto de examen no contaron con autorización de funcionamiento para prestar los servicios de desarrollo integral para la primera infancia.
- No se descontaron de las transferencias mensuales los valores asignados a los niños que no asistieron regularmente.
- No se efectuó la devolución de los valores no utilizados.
- No emitieron la aprobación respectiva para la retención.
- En caso de existir valores sobrantes, no coordinaron acciones para solventar dicha situación.
- No ejercieron el control previo al pago.

Por lo expuesto, la Contraloría General del Estado recomendó al Director de la Unidad, entre otras, tomar las siguientes acciones:

- Dispondrá y controlará a los Administradores, Supervisores y Fiscalizadores, controlen mensualmente el uso de las transferencias económicas realizadas, verificando la existencia de valores no utilizados, así como de diferencias en rubros asignados.
- Dispondrá y controlará al Director Financiero realice la revisión y liquidación de valores pendientes de devolución por parte de los Asignatarios y conjuntamente el Director de



Asesoría jurídica solicitarán su reembolso, precautelando los recursos entregados.

- Realizada la recuperación de los montos no utilizados por los asignatarios y a base del informe escrito, se realizará un alcance al Acta de Liquidación o Finiquito, para que se efectúe la devolución al Fondo de Inversión Social Quito Solidario.

Como puede observarse, existen observaciones claras por parte del ente de control, acerca del manejo de los fondos en la ejecución del proyecto Guagua Centros, además de recomendaciones expresas por parte de la Contraloría General del Estado acerca de proceder con la revisión y liquidación de valores pendientes, así como de su reembolso; mismas que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, una vez comunicadas a las instituciones del Estado y a sus servidores, *“deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio; serán objeto de seguimiento y su inobservancia será sancionada por la Contraloría General del Estado”*. Cabe aclarar que estas sanciones pueden ser de tipo administrativa, civil culposas, pudiendo tratarse de multas o incluso glosas por el monto no restituído.

3. PROCESO DE LIQUIDACIÓN

Por lo expuesto, esta administración ha continuado con el proceso de cierre y liquidación de los convenios para la implementación y desarrollo del del Proyecto Centros de Desarrollo Infantil Comunitario Guagua Centros, respetando la normativa vigente, así como los manuales aprobados para tal efecto, y sobre todo, el debido proceso que garantice la vigencia de derechos de todas las partes involucradas, como se expone a continuación:

ESTADO DE LOS GUAGUA CENTROS		TOTAL
Guagua Centros Cerrados periodo 2021		20
Guagua Centros en Coactiva		2
Guagua Centros Cerrados hasta junio 2022		4
Guagua Centros Cerrados en diciembre 2022		3
Guagua Centros Cerrados el año 2023		3
Guagua Centros Pendientes de cerrar		168
TOTAL GUAGUA CENTROS		200

ESTADO DE LOS GUAGUA CENTROS	EJECUTADAS	PENDIENTES
Retiro de Bienes	67	102
Creación de cuentas por cobrar en la dirección Financiera de la UPMSJ	120	48
Convenios enviados al DMF para creación de Títulos de Crédito	14	154

A continuación, se detalla un resumen del proceso de notificación y liquidación Guagua Centros:

AÑO 2020:

- Las condiciones derivadas de la pandemia por covid-19 así como las medidas de restricción tales como el confinamiento, aislamiento, suspensión total o parcial de actividades y servicios, para mitigar su propagación, afectaron la mayoría de los proyectos, servicios y actividades entre los cuales se encontraron los Convenios de los Centros de Desarrollo Infantil (Guagua Centros), pues se consideró que estos podían ser un foco de contagio para los niños/as y sus familias, lo que se tradujo en un riesgo para la vida de los ciudadanos de conformidad a lo que estableció la Secretaria de Salud del Municipio, concluyendo que dichos servicios no podían brindarse en las condiciones sanitarias que atravesaba el país.



- Mediante correos electrónicos, los administradores de convenio socializaron la Resolución GADDMQ-AG-2020-0014-R en donde se indica la suspensión de los convenios por la pandemia que se atravesaba, con las Asignatarias/representantes legales de las sociedades.
- Mediante oficio s/n enviado por correo electrónico, el Administrador de Convenio notificó el inicio de composición amistosa.
- El administrador de convenio mediante oficio s/n, enviado por correo electrónico notificó el inicio de cierre unilateral de los convenios que no se acogieron al Cierre por mutuo acuerdo.
- El Abg. Gabriel Mier, Director de Asesoría Legal de ese entonces, devolvió el proceso de terminación unilateral y recomendó realizar el cambio causal de terminación de convenio de acuerdo con su plazo.
- El administrador de convenio realizó la notificación mediante oficio s/n enviado por correo electrónico, de terminación de plazo.
- El administrador de convenio realizó la notificación de la restitución de valores no ejecutados del rubro arriendos.
- El Dr. Nelson Maldonado, Director de la Unidad Patronato Municipal San José de ese entonces, aprobó el Manual de procedimiento versión 2.0, para liquidación Guagua Centros.

AÑO 2021:

- Se realizaron las notificaciones para justificar los valores no ejecutados en la operación del Guagua Centro mediante oficio s/n enviado por correo electrónico a las Señoras Asignatarias.
- Después de un tiempo prudente y en base a cada convenio se envió una notificación económica de los valores a restituir a la UPMSJ, para lo cual existió en ciertos casos la entrega de documentación por parte de las asignatarias/representantes legales de las sociedades.
- Entre los meses de abril y mayo, el administrador del convenio realizó la revisión de la documentación entregada por las asignatarias de cada centro y a su vez hubo correcciones que se solicitaron.
- En el mes de julio, los administradores de convenios colaboraron con el equipo de Contraloría en la realización del examen especial a la suscripción, ejecución, seguimiento, evaluación y liquidación del convenio de cooperación interinstitucional entre el Fondo de Inversión Social Quito Solidario y la Unidad Patronato Municipal San José,
- La Contraloría General del Estado remitió el informe DNA5-GAD-0044-2021 en diciembre 2021.



- Se aprobó El Manual de Liquidación de Guagua Centros V 3.0 mediante Resolución de Directorio Ordinaria Nro.002.

AÑO 2022:

- Mediante correos electrónicos enviados a las asignatarias/representantes legales de las sociedades se solicitó información pendiente de entrega, como expedientes correspondientes de diciembre 2019 enero, febrero y marzo 2020, actas de finiquito del personal y/o cualquier otro documento que justifique los gastos realizados. Adicionalmente, se solicitó el detalle pormenorizado de bienes, documento con el cual el Administrador de convenio procedió a realizar la constatación de los bienes adquiridos con los recursos públicos no reembolsables.
- Mediante oficios s/n individualizados, los Administradores de Convenio remitieron a las asignatarias/representantes legales de las sociedades las convocatorias para mantener reuniones, a fin de tratar temas relacionados con el proceso de liquidación y cierre del convenio de forma personalizada.
- Se iniciaron las reuniones personalizadas para indicar los pendientes que mantienen para cerrar los convenios y de igual manera se socializó la liquidación económica respectiva, considerando los valores que deben restituir a la UPMSJ, así pues se les puso en conocimiento sobre la opción de solicitar una facilidad de pago, de acuerdo a lo que establece el Código Tributario.
- Durante este proceso de cierre se han acercado las asignatarias/representantes legales de las sociedades a revisar conjuntamente con cada Administrador de Convenio, la documentación y los valores con el fin de tener claro cómo se han determinado las liquidaciones económicas.
- Se revisaron las liquidaciones económicas con la nueva documentación entregada por parte de las asignatarias/representantes legales de las sociedades, en conjunto con la Dirección Financiera y en base al Manual de Liquidación, y se determinó valores a restituir para lo cual se realizó un alcance a la notificación de liquidación económica.
- Al existir una negativa por parte de las asignatarias/representantes legales de las sociedades para cerrar los convenios de forma amigable y a su vez los incumplimientos a los compromisos adquiridos en las reuniones personalizadas, se procedió a realizar una reunión con el objetivo de analizar las propuestas sugeridas por las asignatarias/representantes legales de las sociedades y sus respectivos abogados. Para dicho efecto, se realizó mesas de trabajo en donde no se llegaron a acuerdos. Un resumen de las reuniones mantenidas es el siguiente:



Reunión 11 de abril 2022

- Se propone iniciar procesos de mediación con cada asignataria, con la posibilidad de reconocer rubros ejecutados con posteridad al 13 de abril de 2020.
- Compromiso de mantener nueva reunión con el fin de determinar los temas que puedan ser sometidos al proceso de mediación.

Reunión 13 de abril 2022:

- Las asignatarias, a través de sus representantes, solicitan, entre otros temas:
 - Con las asignatarias que ya devolvieron valores y bienes al Patronato, este se comprometa a devolver dichos valores y bienes a favor de las mismas asignatarias.
 - Se reconozca los pagos por despido intempestivo, glosas IESS, multas del Ministerio de Trabajo, impuestos patentes e incluso honorarios profesionales en los que hemos tenido que incurrir por el retardo en las transferencias mensuales y en la liquidación, que son gastos indirectos.
 - Reconocimiento de sueldos de las asignatarias hasta la presente fecha, como gasto indirecto.

Reunión 27 de abril 2022:

- En cumplimiento a los compromisos adquiridos en las reuniones anteriores, se instalaron 3 mesas de trabajo donde se discutió los planteamientos realizados por las asignatarias para el cierre de convenios, luego de las respectivas deliberaciones entre los funcionarios delegados y las asignatarias no se llegó a un acuerdo definitivo respecto a los temas tratados, por las exigencias de las asignatarias con respecto a condonación de deudas, contratación como educadoras comunitarias, etc.

- Producto del cambio de autoridades, se trabajó en una hoja de ruta para el cierre de Convenios, para lo cual se inició con la presentación de una consulta al Procurador Metropolitano mediante Oficio Nro. UPMSJ-2022-0463-OF, solicitando el pronunciamiento sobre el destino que debe darse a los bienes adquiridos en la ejecución de los convenios del proyecto "Guagua Centros".
- Mediante Oficio Nro. GADDMQ-PM-2022-2530-O, de 01 de julio de 2022, el Subprocurador de Asesoría General de la Procuraduría Metropolitana del GAD del Distrito Metropolitano de Quito, Mgs. Marcelo Sánchez Montenegro, remitió al Director de la Unidad Patronato Municipal San José, Mgs. Edwin Rogelio Echeverría Morales, la respuesta sobre la solicitud de pronunciamiento respecto a bienes en convenios del proyecto "Guagua Centros". Dentro de mencionado oficio, se señala en sus párrafos pertinentes lo siguiente:

"(...) la Procuraduría Metropolitana no tiene competencia para ratificar o confirmar un procedimiento administrativo que corresponde a la gestión propia de la entidad responsable de la ejecución y liquidación de dichos convenios, conforme las cláusulas definidas en los mismos (...)

*Sin perjuicio de lo señalado, resulta pertinente advertir sobre la **aplicación del Reglamento Administración y Control de Bienes del Sector Público, cuya observancia es obligatoria** además de lo que pueda encontrarse reglado en el "Manual de Liquidación de Convenios Guagua Centros V3" aprobado el 23 de diciembre de 2021; (...)*

(...) el segundo inciso del artículo 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado ha establecido que "los recursos públicos no pierden su calidad de tales al ser administrados por corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles y otras entidades de derecho privado, cualquiera hubiere sido o fuere su origen, creación o constitución, hasta tanto los títulos, acciones, participaciones o derechos que representen ese patrimonio, sean transferidos a

personas naturales o personas jurídicas de derecho privado, de conformidad con la ley.”

Es decir que las normas precedentes aplican, sin excepción, a personas de derecho privado que adquirieron, administraron, usaron y custodiaron los bienes adquiridos con fondos públicos, los cuales no pierden la calidad de tales, por mantenerse bajo su administración y cuidado, en concordancia con los artículos 11 y 20 que se citan más adelante. (...)

Por lo tanto, será la unidad de administración de bienes e inventarios o quien haga sus veces en el GAD del Distrito Metropolitano de Quito o dentro de la Unidad Patronato Municipal San José, la competente para orientar y dirigir sobre la conservación o destino de los bienes públicos objeto de los convenios antes anotados, además de supervisar el egreso y baja de los bienes e inventarios de la entidad u organismo, de ser el caso. (...)

Bajo las disposiciones precedentes, la responsabilidad sobre el cuidado, uso, custodia y conservación a cargo de los custodios o usuarios finales, termina cuando sobre dichos bienes se hayan suscrito las actas de entrega recepción de egreso o devolución, o se hubiera realizado la reposición o restituido su valor, con lo cual se verifica que debe efectuarse el registro y control, en uno u otro caso, del destino de dichos bienes. (...)

En conclusión, la aplicación del REGLAMENTO GENERAL SUSTITUTIVO PARA LA ADMINISTRACIÓN, UTILIZACIÓN, MANEJO Y CONTROL DE LOS BIENES E INVENTARIOS DEL SECTOR PÚBLICO y complementariamente las Normas de Control Interno, han definido los procedimientos a seguir respecto al ingreso y egreso de bienes, en concordancia con el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, debiendo cumplirse sin excepción, al no haber una disposición expresa que así lo permita (...).”

4. LIQUIDACIÓN DE VALORES

El GAD, a través de la UPMSJ, en cumplimiento a los compromisos adquiridos en los convenios suscritos, transfirió de manera mensual los recursos necesarios para el funcionamiento del Centro Infantil, previa la justificación y aprobación de los gastos por parte del Administrador de Convenio.

Mediante correos electrónicos, se notificó a las asignatarias/representantes legales de las sociedades que arrendaban en predios municipales, la restitución de los valores correspondiente al rubro de gasto de arriendos que no fueron utilizados en la ejecución del proyecto.

Se realizó una notificación para la **justificación** de los gastos ejecutados en el mes de febrero y marzo 2020, y después de un tiempo prudente y en base a cada convenio se envió posteriormente una notificación económica de los valores a **restituir** a la UPMSJ, para lo cual existió en ciertos casos la entrega de documentación por parte de las asignatarias/representantes legales de las sociedades.

Sobre la base de dicha documentación y justificativos, se realizó un alcance a la notificación



económica en donde los valores a restituir tienen la variación correspondiente; liquidación económica que fue validada por la Dirección Financiera.

A continuación un resumen de la parte económica de los montos asignados, restituidos y pendientes de restituir en la liquidación de los convenios:

	MONTO ASIGNADO	LIQUIDACIÓN ECONÓMICA	VALORES RECUPERADOS	VALORES POR RESTITUIR	VALOR DE BIENES NO RESTITUIDOS
TOTAL	\$ 47.585.345,54	\$ 2.361.903,84	\$ (422.809,14)	\$ 1.939.094,70	\$ 465.882,40

5. CONCLUSIÓN

En los convenios de asignación no reembolsable de recursos públicos, constan las cláusulas de ejecución, financiamiento y justificación del uso de recursos, de manera clara y expresa, pues es evidente que existe inmerso en estos acuerdos un interés público, no solo porque se aplica en beneficio directo de la comunidad, sino porque se manejan recursos públicos sujetos a control y verificación; se ha tratado la situación de cada asignataria/sociedad de forma personalizada, obteniendo así los siguientes resultados:

- 30 Convenios liquidados a conformidad de ambas partes, y se restituyeron los montos que no fueron justificados.
- 2 Convenios en coactiva.
- 14 Convenios enviados para creación de Títulos de crédito en la Dirección Metropolitana Financiera
- 67 Retiro de bienes, quedando pendiente 101.
- 120 Cuentas por cobrar creadas en la dirección Financiera de la UPMSJ, quedando pendiente 48.

En los convenios de asignación de recursos públicos, constan las cláusulas de ejecución, financiamiento y justificación del uso de recursos, de manera clara y expresa, pues es evidente que existe inmerso en estos acuerdos un interés público, no solo porque se aplica en beneficio directo de la comunidad, sino porque se manejan recursos públicos sujetos a control y verificación y se ha tratado la situación de cada asignataria/sociedad de forma personalizada.

Adicionalmente, cabe señalar que mediante oficio **No. 0111-DNA5-GAD-2023 de 11 de enero de 2023**, la Directora Nacional de Auditoría de Gobiernos Descentralizados (s), notificó a la Unidad Patronato Municipal San José con los resultados provisionales del examen especial a los procesos de selección, suscripción, administración, gestión y liquidación de los convenios de asignación no reembolsable en materia de equidad e inclusión social para la implementación de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios “Guagua”, en la Unidad Patronato Municipal San José y entidades relacionadas, ubicada en la ciudad de Quito, cantón Quito, provincia de Pichincha, por el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2017 y el 31 de agosto de 2022. En el mismo, se señalan las siguientes observaciones:

- Suscripción de convenios sin proceso de selección de Directores de los Centros de Desarrollo Infantiles “Guaguas”.
- Desembolso a beneficiarios del programa sin control y cumplimiento de criterios de vulnerabilidad.



- Valores desembolsados por adecuaciones y equipamiento sin estudios y determinación de presupuestos razonables.
- Valores no utilizados por las Asignatarias – Directoras responsables de los Centros sin restitución:
 - o Remuneraciones, alimentación, materiales de oficina, limpieza, entre otros.
 - o Canon de arrendamiento (pagos de arrendamiento en predios municipales)
- Bienes adquiridos para el funcionamiento de los Guagua Centros sin restitución, embodegados y en poder de las asignatarias.
- Convenios de asignación no reembolsable no fueron registrados en el Sistema SISCON y sin archivo documental

Particular que comunico para los fines pertinentes.

ELABORADO POR:	REVISADO POR:	APROBADO POR:
Ing. Lorena Hernández Supervisora de Convenios	Abg. Daniel Cervantes Jefe de Unidad 2 de Proyectos y Servicios – Niñez	Mgs. Byron Cuesta Director de Ejecución Técnica