

**PONTIFICA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA**

**MAESTRIA DERECHO - GESTIÓN PÚBLICA**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN:**

*“Análisis a la Efectividad de las recomendaciones incluidas en los informes de exámenes especiales emitidos por la Contraloría General del Estado, para la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento, EPMAPS, año 2020”*

**Flor María de los Ángeles Guerrero Mosquera**

## **RESUMEN**

La presente investigación pretende establecer la incidencia de las recomendaciones sugeridas en los informes emitidos por la Contraloría General del Estado, con la finalidad de asegurar una eficiente gestión en las actividades y procesos relacionados con el uso de los recursos humanos, técnicos y económicos de las instituciones del sector público; y, con ello establecer si se está aportando al mejoramiento de la gestión pública; en particular de la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento, a través de un análisis descriptivo y cualitativo de las intervenciones de control en la empresa pública, se analizarán las observaciones detectadas en su momento por auditoría, su coherencia con las recomendaciones dispuestas y las condiciones actuales de operatividad de los procesos misionales y de apoyo; llegando a concluirse que la generalidad con la que se definen las acciones correctivas, adicionado a la sugerencia de soluciones de casos específicos, sin focalizarse en la implementación de procesos, que basados en sistemas, módulos, registros u otros, generen actividades institucionales de carácter permanente; incide directamente en el mejoramiento del sistema de control interno y con ello, en la optimización en el uso de los recursos públicos.

### **Palabras Claves**

Contraloría, Control interno, Recomendación, Acciones correctivas y/o preventivas, Gestión pública eficiente y efectiva.

### **Abstract**

The present investigation aims to establish the incidence of the recommendations suggested in the reports issued by the General Comptroller of the State, in order to ensure efficient management in the activities and processes related to the use of human, technical and economic resources of the institutions. from the public sector; and, with this, establish

whether it is contributing to the improvement of public management; in particular of the Metropolitan Drinking Water and Sanitation Public Company, through a descriptive and qualitative analysis of the control interventions in the public company, the observations detected at the time by audit will be analyzed, their coherence with the recommendations provided and the current operating conditions of the missionary and support processes; reaching the conclusion that the generality with which corrective actions are defined, added to the suggestion of solutions for specific cases, without focusing on the implementation of processes, which based on systems, modules, records or others, generate institutional activities of a permanent nature ; directly affects the improvement of the internal control system and with it, the optimization of the use of public resources

### **Keywords**

Comptrollership, Internal control, Recommendations, Corrective and/or preventive actions, Efficient and effective public management.

## INTRODUCCIÓN

### **Antecedentes y conocimiento actual**

Los artículos 211 y 212 de la Constitución de la República del Ecuador, (Octubre 2008) disponen que *“La Contraloría General del Estado es el organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales y, la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos; a su vez, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (junio 2002) en sus artículos 18 y 19, le atribuye dirigir el sistema de control administrativo que se compone de la auditoría interna, externa y el control interno de las entidades del sector público; además, señala que el control externo, se ejercerá mediante la evaluación crítica de las acciones y obras de los administradores de los recursos públicos, con posterioridad a su ejecución, examinando la gestión financiera, administrativa, operativa y medio ambiental, de acuerdo con la materia sujeta al control.*

Con el afán de promover la buena gobernanza y contribuir a la transparencia y a la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos, así como sobre la economía, eficiencia y eficacia de la administración pública (INTOSAI, 2019), en los informes que emana la Contraloría General del Estado, se emiten recomendaciones y/o acciones correctivas que con el carácter de obligatorias deben ser implementadas por las entidades públicas que previamente han sido sujetos de intervención; sin embargo, esta intención no siempre se ve cristalizada, pues de forma reiterada, los equipos de auditoría vuelven a revelar en los informes, idénticas deficiencias en las actividades y/o procesos de las entidades a las ya detectadas con antelación en la misma organización; y, que a pesar del tiempo de gracia establecido para la aplicación de las recomendaciones, no se han ejecutado, se lo ha hecho parcialmente o, simplemente no son factibles de implementarse; todo esto debido al contenido mismo de las soluciones sugeridas en las recomendaciones, a la inexistencia de un sistema de seguimiento interno o en otros casos a procesos de control administrativo débiles.

## **Importancia y posible aplicación**

Bajo la premisa de que el sistema de control administrativo, es un pilar fundamental en la estructura organizacional de las entidades públicas y guía obligatoria para el manejo de los recursos públicos; para cumplir con su misión, la Contraloría General del Estado, CGE, ejecuta: la emisión y actualización periódica de disposiciones, normas e instructivos para fortalecer procesos de la administración; da asesoría a quienes administran estos recursos públicos; y, ejecuta auditorías del sector público con el concurso de equipos multidisciplinarios de profesionales, quienes generan informes de auditoría, que contienen los resultados y/o hallazgos (debilidades), sus potenciales consecuencias y las recomendaciones y/o acciones correctivas, que contribuyan a superar la deficiencia detectada; éstas últimas, conforme lo dispuesto en los artículos 31 y 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y 28 de su Reglamento, tienen el carácter de obligatorias y deben ser aplicadas, una vez puestas en conocimiento de la Máxima Autoridad del organismo auditado, luego de un período de gracia de tres meses.

Para cumplir su misión el órgano de control genera un instrumento, denominado Plan Operativo de Control (CGE Ecuador, 2023), en el que, considerando criterios de caducidad, materialidad, conflictividad e impacto social, define las organizaciones, entidades, gobiernos seccionales, empresas del sector público y/o entidades privadas que dispongan de recursos públicos, que anualmente serán objeto de intervención.

## **Problemática y vacíos asociados a la gestión de los informes de la CGE.**

La magnitud de recursos presupuestarios fiscales asignados a entidades y empresas del sector público, relacionadas con la administración de sectores estratégicos y de seguridad y, gobiernos seccionales, asociada a la complejidad y conflictividad de sus operaciones y al riesgo de incurrir en caducidad; ocasionan que la Contraloría periódicamente efectúe acciones de control recurrentes en estos ámbitos y en muchos casos, relacionadas con los mismos componentes: contrataciones, proyectos, operaciones de deuda, concesiones u otra operación gubernamental, (CGE Ecuador, 2021)

evidenciándose que se mantienen aquellos hallazgos u observaciones a los procesos, funciones, actividades, tareas y productos, que ya fueron detectadas en auditorías previas, y con ello la presencia de una inadecuada gestión en el uso de los recursos públicos y en el cumplimiento de los objetivos de las entidades; así, es el caso de los informes ejecutados en la EPMAPS, Ns. DPPCh-0001-2020 y DPPCh-0041-2020, relacionados con procesos de contratación de construcción y mantenimiento de obra pública, cuyo período de análisis, se amplía entre uno y otro, pues el primero es de abril de 2014 a junio de 2019 y en el segundo, de julio de 2014 a diciembre de 2019, acciones de control que a pesar de haberse analizado distintos procesos de contratación y en distintos períodos, comparten idénticas observaciones relacionadas con la falta de publicación en el portal del SERCOP, de la información relevante de las distintas fases de los procesos de contratación. De forma similar tenemos los informes DNAI-AI-0034-2020 y DPPCh-0038-2020, relacionados con procesos de contratación de computadoras y suministro de combustible, en su orden, con períodos de análisis distintos, comparten idénticas observaciones relacionadas con la ausencia de análisis técnicos que determinen las especificaciones técnicas y/o términos de la contratación.

Al respecto, Pasco J. (2015) señala que: “ *la gestión por procesos realza las cadenas de valor y permite asegurar que los bienes y servicios produzcan resultados. Los recursos esenciales para optimizar la cadena de valor son el personal, la infraestructura, los equipos, las técnicas y métodos, y las finanzas.(...)*”.

La persistencia de modelos de gestión ineficientes, obedece entre otros, a la poca importancia que las máximas autoridades, directivos y servidores, otorgan a la aplicación del sistema de control interno (cuyo objetivo fundamental está orientado al cumplimiento del ordenamiento jurídico, técnico y administrativo de las actividades y operaciones que ejecuta una organización), además a la falta de implementación de las recomendaciones, su aplicación parcial sin cumplir objetivos y/o a la inadecuada construcción de las acciones sugeridas en las recomendaciones de auditoría. Criterio fortalecido, en el enfoque que en este sentido hace Espinoza A. (2017), quien refiere esta problemática, como consecuencia de:

“ *la ausencia de funcionarios con capacidad para asumir la dirección y gerencia en las*

*entidades estatales, y por otro, lado el accionar “punitivo” del servidor público caracterizado por la “anomia” sobre la que basa sus actos, el mismo que muchas veces es inculcado al interior del estado, por prácticas y accionar nada eficientes, eficaces y transparentes, ....Además de las consecuencias que esta situación genera en sus relaciones con el resto de la economía, caracterizada por altos niveles de corrupción y una inadecuada prestación de los servicios públicos,....*

Condición que se profundiza ante la inexistencia de disposiciones normativas internas que exijan a la organización la implementación de un sistema de seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones, con la definición de las fases, áreas responsables de su seguimiento, validación, periodicidad de control, aplicación de sanciones internas, entre otros aspectos.

### **Objetivos y pregunta investigación**

Partiendo de los resultados contenidos en el informe de verificación de cumplimiento de recomendaciones, No DNA5-GAD-0088-2022, aprobado el 1 de noviembre de 2022, la investigación efectuará el análisis a la efectividad lograda en los procesos y/o actividades, sobre las que se generó la disposición de acción correctiva, mediante la recomendación emitida en los informes aprobados en el año 2020, en la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento, EPMAPS, seleccionada por la autonomía administrativa, técnica y financiera que ostenta, la magnitud de los recursos que administra y la estructura orgánico-funcional de sus procesos de gobernanza, misionales y de apoyo.

Y, se pretende responder inquietudes respecto a: sí las recomendaciones emitidas por la Contraloría General del Estado están enmarcadas en el contexto orgánico-funcional y normativo de la EPMAPS y por lo tanto, dirigidas a los actores responsables de su implementación?; sí, las recomendaciones implementadas por la EPMAPS, lograron la efectividad deseada para mejorar los procesos misionales, gobernantes y habilitantes?; y, sí, la EPMAPS, alcanzó niveles razonables de eficacia en el cumplimiento de las recomendaciones emitidas en los informes, por la Contraloría General del Estado?

### **Estructura de la investigación**

Se considerará la siguiente secuencia de análisis; marco legal y normativo de la Contraloría **General del Estado, en torno a las recomendaciones**; su marco conceptual; base legal, normativa y estructura orgánico-funcional de la **EPMAPS**; **definición de** los informes con dictamen de cumplimiento a ser analizados; **estratificación y proporcionalidad**, estado de implementación de las recomendaciones; eficacia y efectividad logradas en aquellos procesos, donde se evidenció el **cumplimiento de recomendaciones**; **causas que impidieron el cumplimiento**, su aplicación parcial, aquellas no probadas y/o no aplicables, sus efectos; análisis de la existencia y estructura de un sistema de seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones; su seguimiento; presencia y aplicación de sanciones; propuesta de un enfoque reglamentario institucional en torno a la aplicación de las recomendaciones; conclusiones y recomendaciones.

## **CAPÍTULO I**

### **MARCO LEGAL Y CONCEPTUAL**

Conforme lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, LOCGE, la ejecución del sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado se realiza por medio del control interno y externo, el primero de responsabilidad de cada una de las instituciones del Estado; y, el externo le compete a la Contraloría General del Estado y a otras instituciones de control, en el ámbito de sus competencias.

Para el efecto, se definen tres tiempos de Control Interno: previo, continuo y posterior, los dos primeros, ejecutados por los servidores de la institución, quienes deben analizar las actividades institucionales propuestas, antes de su autorización o ejecución, respecto a su legalidad, veracidad, conveniencia, oportunidad, pertinencia y conformidad con los planes y presupuestos institucionales; así como la oportunidad, calidad y cantidad de obras, bienes y servicios que se recibieren o prestaren de conformidad con la ley, los términos contractuales y las autorizaciones respectivas. Y, el control posterior, ejecutado por la unidad de auditoría interna como responsable del control posterior interno ante las respectivas autoridades; unidad que conforme ley debe cumplir con el rol fundamental de prestar asesoría.

El Control Externo, conforme lo dispuesto en el artículo 18 de la LOCGE, lo realiza la Contraloría General del Estado, mediante la auditoría gubernamental, que consiste en un sistema integrado de asesoría, asistencia y prevención de riesgos que incluye el examen y evaluación críticos de las actuaciones administrativas, acciones y obras de los administradores de los recursos públicos, los tipos de acciones de control que se ejecutan pueden ser: Examen Especial, que es el estudio de aspectos limitados o de una parte de las actividades relativas a la gestión de una entidad; Auditoría Financiera, que es la verificación de la razonabilidad las cifras presentadas en los estados financieros; Auditoría de Gestión, comprende la evaluación de los resultados originalmente esperados y los

alcanzados; Auditoría de Aspectos Ambientales, que son las evaluaciones de impacto ambiental en los términos establecidos en la Ley de Gestión Ambiental; y, la Auditoría de Obras Públicas, que evalúa la administración de las obras en construcción y el manejo de la contratación pública y los resultados físicos que se obtengan en el proyecto específico sometido a examen. Intervenciones cuyos resultados se plasman en los siguientes productos de control: informe, Memorando Resumen de Responsabilidades, Síntesis y demás anexos.

## MARCO TEÓRICO

Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, ISSAI 100, Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público, (INTOSAI, 2019) definen a la auditoría del sector público, como un factor esencial en la gestión de los recursos estatales, al proporcionar a los órganos legislativos y de supervisión, a los encargados de la gobernanza y al público en general, información y evaluaciones independientes y objetivas concernientes a la administración y el desempeño de las políticas, programas u operaciones gubernamentales; teoría que complementada con lo señalado en las Normas para Auditoría de Cumplimiento, Grupo 400, (INTOSAI, 2019) que determinan:

*“...entre otros elementos, el informe de auditoría, debe contener la descripción de la materia controlada y el alcance (alcance y límites de la auditoría); criterios de auditoría; explicación y razonamiento de los métodos usados; hallazgos; conclusiones basadas en respuestas a preguntas de auditoría; respuestas de la entidad auditada y **Recomendaciones** (cuando corresponda); señalando que el apartado dedicado a los hallazgos incluye la comparación realizada por el auditor entre la evidencia obtenida y los criterios establecidos y el modo en que esta comparación ha conducido a los hallazgos de la auditoría; cuando se informe de una desviación del cumplimiento significativa, la formulación de recomendaciones prácticas y constructivas contribuye a promover la buena gestión pública, el auditor deberá prestar atención a no presentar recomendaciones tan detalladas que le hagan asumir el papel de la administración y pongan en riesgo su objetividad.(...)”.*

Regulaciones que ponen énfasis en la labor de supervisión por parte de las entidades fiscalizadoras superiores, respecto a las acciones que adopte la entidad, en respuesta a las cuestiones planteadas en un informe de auditoría; es decir, en saber si la entidad ha

enfrentado de manera adecuada las cuestiones que surgieron, o si existen acciones insuficientes o insatisfactorias por parte de la entidad auditada (INTOSAI, 2019).

Al respecto, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, artículo 77, dispone como función de la Máxima Autoridad “*c)....Aplicar las medidas correctivas establecidas en las recomendaciones de auditoría*”, de forma complementaria el artículo 28 de su Reglamento, establece un período de gracia de tres meses, para la implementación de éstas; luego de lo cual, faculta al órgano de control la exigencia de su cumplimiento, so pena de la aplicación de las sanciones respectivas. De igual forma, la Norma Técnica de Control Interno para las entidades públicas y entidades privadas que dispongan de recursos públicos No. 660-02, (en adelante NCI 660-02), ratifica la exigencia respecto a la aplicación de las recomendaciones emitidas por el órgano de control.

Para el efecto, el Contralor General del Estado, mediante Acuerdo 010-CG-2022, publicado el 31 de julio de 2022, expidió un “*instructivo para el registro de las acciones correctivas y los medios de verificación para el cumplimiento de las recomendaciones resultantes de los procesos de gestión de control*” que contiene lineamientos que las entidades, empresas y otras organizaciones del sector público, deben ejecutar en un Módulo denominado “Registro de Cumplimiento de Recomendaciones” que la Contraloría tiene a disposición, en la página web institucional. (disponible en <https://www.contraloria.gob.ec/Portal/24244> ).

### **CASO DE ESTUDIO. Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento, EPMAPS.**

La Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento, en adelante EPMAPS, fue creada mediante Ordenanza Metropolitana 0309 de 16 de abril de 2010, R.O. 186 de 5 de mayo de 2010; tiene como misión la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario y pluvial en el Distrito Metropolitano de Quito; mediante la realización de actividades tales como, la ejecución de obras, adquisición de equipos,

operación y mantenimiento de los sistemas, gestión administrativa, comercial y financiera, a través de todo el ciclo del agua, desde la captación en las fuentes hasta el manejo de las aguas residuales urbanas, pasando por todo el proceso de conducción, potabilización, distribución, recolección de las aguas residuales y la disposición final. Su estructura orgánico-funcional, fue actualizada mediante Resolución 0135 de 30 de septiembre de 2020; considerando el período de gestión 2020-2022, responde a la siguiente:

<b>Nivel Directivo</b>	Directorio Dirección de Auditoría Interna
<b>Nivel Ejecutivo</b>	Gerencia General
	<b>Asesoría:</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dirección de Comunicación social y transparencia</li> <li>- Secretaría General</li> <li>- Unidad Coordinadora de programas de agua potable y alcantarillado de Quito</li> </ul>
<b>Procesos Agregadores de Valor</b>	<b>Procesos Gobernantes</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gerencia de Planificación y Desarrollo</li> <li>- Gerencia Técnica de Infraestructura <ul style="list-style-type: none"> <li>Subgerencia de Inversiones</li> <li>Subgerencia de Construcciones</li> </ul> </li> <li>- Gerencia de Operaciones <ul style="list-style-type: none"> <li>Subgerencia de Agua Potable</li> <li>Subgerencia de Hidroelectricidad</li> <li>Subgerencia de Saneamiento</li> </ul> </li> <li>- Gerencia Comercial <ul style="list-style-type: none"> <li>Subgerencia Comercial</li> </ul> </li> </ul>
<b>Procesos de Apoyo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gerencia del Ambiente</li> <li>- Gerencia de Administración y Logística</li> <li>- Gerencia de Talento Humano</li> <li>- Gerencia Financiera</li> <li>- Gerencia Jurídica</li> <li>- Gerencia de Tecnología de la Información</li> </ul>

**Fuente:** Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la EPMAPS.

La empresa de agua potable de Quito, a efectos de su operatividad, mantiene vigente el Reglamento interno de procedimientos de contratación pública, (EPMAPS, 2022) que en

esencia norma los trámites y actuaciones administrativas para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultorías. Los artículos 6, 22 y 7 definen las funciones y atribuciones de los autorizadores de gasto y de pago; bajo el siguiente esquema:

- Gerente General, responsable de la gestión de contratación de bienes, obras y/o servicios, bajo las modalidades de Catálogo Electrónico, Subasta Inversa Electrónica, Licitación, Consultorías, Procedimientos Especiales, Ferias Inclusivas, Regímenes Especiales, Contratación Directa o bajo Emergencia; en procesos que superen 1 064 952,60 USD;
- Gerente de Administración y Logística, responsable de la gestión de contratación de bienes, obras, servicios y/o consultorías, bajo similares modalidades, en aquellos procesos cuyos montos estén comprendidos entre 70 996,84 USD y 1 064 952,60 USD;
- Coordinador de la Gerencia Administrativa y Logística, responsable de la gestión de contratación bajo Subasta Inversa Electrónica y Catálogo Electrónico, hasta 70 996,84 USD; y,
- Gerente Técnico de Infraestructura, responsable de la gestión de contratación de obras y consultorías, bajo las modalidades de Menor Cuantía, Cotización de Obras, Régimen Especial, Régimen Especial y Contratación Directa, ante una declaratoria de Desierto, en procesos comprendidos entre 248 488,94 USD y 1 064 952,60 USD.

Normativa en la que, de forma adicional, identifica los sujetos responsables ante los órganos de control, por los actos y decisiones que se adopten, así:

- Fase Preparatoria: Personal del área requirente.
- Fase Precontractual: Servidores que conforman la Comisión Técnica y de profesionales responsabilizados por los autorizadores de gasto, para llevar adelante esta fase.
- Fase Contractual y de Ejecución: Servidor nominado como Administrador del contrato, acompañado logísticamente por la Gerencia o Unidad requirente.

Estructura organizacional, al amparo de la cual, las áreas requirentes, acompañadas operativamente con las Gerencias Jurídica, de Administración y Logística, Técnica de Infraestructura y Financiera, llevan adelante los procesos contratación que ejecuta la empresa pública. Escenario bajo el cual, el órgano de control, llevó adelante el control de los recursos públicos, mediante las acciones de control correspondientes.

La Contraloría General del Estado, en el período comprendido entre el 2 de enero y el 31 de diciembre de 2020, ejecutó en la EPMAPS, 11 acciones de control relacionadas con exámenes especiales, cuyo alcance en componente (naturaleza de los rubros a ser analizados) y período (tiempo en que se ejecutaron los hechos sujetos a análisis) bajo los criterios de materialidad, conflictividad y caducidad; en un 96% se circunscribieron al análisis de procesos de contratación, y un 3% revisión de operaciones administrativas-financieras, bajo el siguiente esquema:

Ord.	INFORME No.	Componente	Período		Monto analizado USD	Número Recomend.
			Del	Al		
		<b>EE. Procesos precontractual, contractual y de ejecución de los procesos:</b>				
1	DNAI-AI-0034-2020	SIE-EPMAPS-056-2014 Y SIE-EPMAPS-178-2014, servicio de arrendamiento de computadoras	1/10/2013	30/4/2019	1.260.028,58	11
2	DNAI-AI-0050-2020	SIE-EPMAPS-C500-2014, SIEC-EPMAPS-007-2015, SIEC-EPMAPS-012-2015, SIEC-EPMAPS-017-2016 Y SIEC-EPMAPS-026-2017, arrendamiento de vehículos, control y utilización	2/1/2014	31/12/2018	1.652.637,12	9
3	DNA5-0007-2020	Primera etapa del proyecto de agua potable ríos orientales, ramal Chalpi Grande-Papallacta y Central Hidroeléctrica Chalpi	1/1/2015	28/2/2019	13.567.151,34	7
4	DPPch-0001-2020	Servicio de limpieza de sumideros a presión y de las órdenes de trabajo emitidas	1/4/2014	30/6/2019	2.176.270,01	8
5	DPPch-0003-2020	Servicio de mantenimiento de vehículos, equipos y maquinaria pesada.	2/1/2017	30/6/2019	1.215.583,99	10
6	DPPch-0008-2020	LICS-EPMAPS-005-2019 "programas de seguros que ampara al personal, bienes e instalaciones de la empresa"	1/1/2019	31/12/2019	6.385.148,48	3
7	DPPch-0021-2020	Adquisición de insumos y dispositivos médicos, bienes y servicios para solventar la emergencia sanitaria declarada por motivo del COVID-19	16/3/2020	13/5/2020	820.044,93	10
8	DPPch-0038-2020	Abastecimiento de combustible del parque automotor de la EPMAPS	2/7/2015	31/12/2019	1.744.597,86	8
9	DPPch-0041-2020	Construcción del proyecto Interceptores quebrada Río Grande, subsistema 3, zona Eloy Alfaro	2/7/2014	31/12/2019	2.520.803,29	15

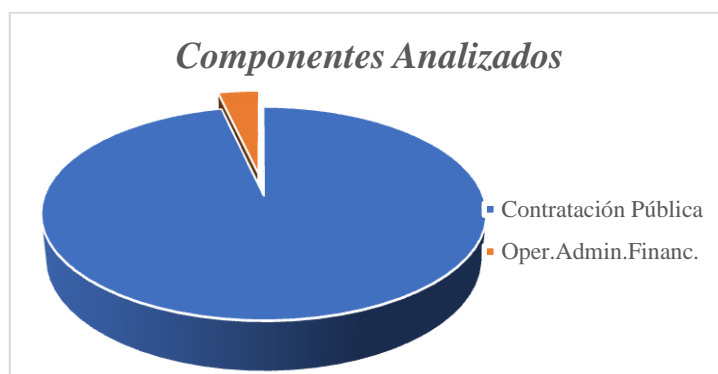
		<b>Subtotal Recomendaciones:</b>				<b>81</b>
		<b>EE. A las siguientes operaciones:</b>				
10	DNA5-0037-2020	Operaciones administrativas y financieras y a la trazabilidad, administración de identidad, cuentas de usuario y monitoreo e las transacciones electrónicas de pago realizadas al exterior, a través del Banco Central del Ecuador	15/5/2020	5/6/2020	1.342.874,00	2
11	DPPch-0002-2020	Al cumplimiento de las recomendaciones emanadas en los informes de la Contraloría General del Estado y de la Unidad de Auditoría Interna, aprobados en los años 2015 al 2017	1/10/2015	30/6/2019		1
		<b>Subtotal Recomendaciones</b>				<b>3</b>
<b>TOTAL RECURSOS ANALIZADOS</b>					<b>32 685 139,60</b>	<b>84</b>

Informes Aprobados período 2020

Tabla No. 1

Fuente: Página Web – Contraloría General del Estado / Flor María Guerrero.2023

Informes en los cuales se emitieron 84 recomendaciones, de las cuales, 81 corresponden a sugerencias de acciones correctivas relacionadas con procesos de contratación pública y 3 corresponden a sugerencias de mejoras en las actividades técnico-administrativos; como se demuestra en la gráfica a continuación:



Alcance de los Informes y sus Recomendaciones

Gráfico No. 1

Fuente: Página Web – Contraloría General del Estado / Flor María Guerrero.2023

En torno a estos informes, la Contraloría General del Estado a través de la Unidad de Auditoría Interna Institucional, efectuó el seguimiento al cumplimiento de 75 recomendaciones emitidas en 10 informes aprobados el 2020, dictamen formulado en el informe DNA5-GAD-0088-2022, aprobado 1 de noviembre de 2022; y cuyo período de análisis de la gestión, fue del 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2021; así como también en oficio EPMAPS-AI-2023.025 de 17 de febrero de 2023. Mismos en los que de

forma global auditoría determinó la presencia de 67 recomendaciones con calificación de “Cumplidas”, 6 “No probadas” y 2 “No Aplicables”, así:

Ord .	INFORME No.	Fecha Aprobación	Entrega Máx.Autoridad	Recomend. emitidas	Número dela Recomendación	Estado de calificación
1	DNAI-AI-0034-2020	20/1/2020	Oficio EPMAPS-AI-2020-042 de 2-03-2020	11	1-2-6-7-8-9-11	Cumplidas
					3-4-5-10	No aplicables
2	DNA5-0007-2020	3/2/2020	Oficio EMI-OF-DNA5-0400-2020 de 16-03-2020	7	1,2,3,5,6,7	Cumplidas
					4	No aplicable
3	DNA5-0037-2020	20/8/2020	oficio EMS-787-DNA5-2020 de 8-10-2020	2	2	Cumplidas
4	DPPch-0001-2020	27/8/2020	oficio EPMAPS-AI-2020-283 de 5-10-2020	8	1,2,3,6,7,8	Cumplidas
					4,5	No aplicables
5	DPPch-0002-2020	27/8/2020	oficio EPMAPS-AI-2020-274 de 30-09-2020	1	1	Cumplidas
6	DPPch-0003-2020	27/8/2020	oficio EPMAPS-AI-2020-277 de 2-10-2020	10	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10	Cumplidas
7	DPPch-0008-2020	8/10/2020	oficio EMS-0152-DPPch-2020 de 29-10-2020	3	1,2,3	Cumplidas
8	DPPch-0021-2020	19/11/2020	oficio EPMAPS-AI-2020-041 de 1-12-2020	10	1,2,3,4,5,7,8,9,10	Cumplidas
					6	No aplicable
9	DPPch-0038-2020	29/12/2020	oficio EPMAPS-AI-2021-022 de 25-01-2021	8	1,2,3,4,5,6,7,8	Cumplidas
10	DPPch-0041-2020	30/12/2020	oficio EPMAPS-AI-2021-017 de 25-01-2021	15	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13,14,15	Cumplidas
			<b>TOTAL:</b>	<b>75</b>		

Informes con calificación de la Contraloría General del Estado

Tabla No. 2

Fuente: Informe DNA5-GAD-0088-2022 / Flor María Guerrero.2023

Siendo objetivo de la investigación determinar la efectividad lograda en la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento, EPMAPS, con ocasión de la implementación de las recomendaciones, nos centraremos en el análisis de aquellas recomendaciones que ya fueron calificadas por auditoría, como “Cumplidas”, “No Aplicables” y “No probadas”, es decir de las 75 recomendaciones citadas en el cuadro precedente; respecto de las cuales se efectuará el seguimiento a la implementación de acciones correctivas como parte del sistema de control interno y su incidencia en la organización; así como también en las que corresponda, la determinación de las causas para su no ejecución o aplicación.

Además de efectuar la valoración de la eficacia del sistema de seguimiento interno en la consecución de las recomendaciones gestionadas por la empresa, considerando la secuencia de los actos administrativos dispuestos y ejecutados por los gestores responsables de las distintas áreas técnicas y misionales de la EPMAPS. De igual forma se propondrá la emisión de normativa, que incluya las fases de disposición, seguimiento, control, validación y sanciones, respetando tiempos preestablecidos.

## CAPITULO II

### DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES

Para proseguir con el análisis, es necesario, conforme el enfoque de auditoría, definir la naturaleza de los distintos estados de calificación de la implementación de las recomendaciones, así:

**Recomendación cumplida:** Condición establecida, cuando se determina que las acciones, decisiones, procedimientos, normativa y prácticas implementadas por la entidad, a partir del conocimiento de la recomendación, condujeron a superar las deficiencias planteadas en el informe de auditoría, es decir, lograron la efectividad en los procesos o actividades observadas.

**Recomendación no cumplida:** Se define esta condición, cuando el auditor luego de la aplicación de los procedimientos de auditoría, determina que las acciones correctivas sugeridas en las recomendaciones del informe, no fueron ejecutadas y/o implementadas; y por ende la cuestión observada en el informe de auditoría, no ha sido subsanada. El incumplimiento de las recomendaciones, ocasiona la determinación de una responsabilidad administrativa al sujeto responsable de su ejecución, conjuntamente con la Máxima Autoridad, dependiendo de las circunstancias de inacción establecidas por auditoría.

**Recomendación parcialmente cumplida:** Esta condición se define, cuando auditoría evidencia que las acciones sugeridas en la recomendación del informe, se encuentran en proceso de ejecución; o, cuando su implementación esté sujeta al cumplimiento por fases o etapas previas que impliquen una cadena sucesiva de hechos condicionados a períodos de tiempo. Para lo cual se deberá considerar aspectos tales como: la coherencia con los tiempos de ejecución desde el conocimiento del informe por parte de la entidad; la oportunidad de las acciones iniciales adoptadas para su cumplimiento, factores internos y externos que impidieron su cumplimiento total; tiempo transcurrido entre una y otra

gestión efectuada en torno a la implementación de una recomendación (posible presencia de tiempos muertos), entre otros.

**Recomendación no probada:** Se determina en los casos en los cuales auditoría no puede probar su implementación, en razón de que durante el período de análisis del examen, no se presentaron operaciones administrativas, financieras, técnicas, económicas u otros hechos que exijan su aplicación. Para calificar bajo esta condición, es necesario que el auditor cuente con documentación probatoria que demuestre la inexistencia de estas operaciones o actividades.

**Recomendación no aplicable:** Se considera una condición, cuya calificación resulta sui géneris, en razón de convertirse en una contradicción a la razón de ser de una recomendación; y, se establece cuando auditoría determina que por circunstancias relacionadas con cambios en la estructura de la organización, cambios en la normativa legal y en los cargos de los servidores a los cuales estaban dirigidas las recomendaciones y no pueden ser asumidas por las nuevas áreas u otros aspectos legales y técnicos, se ocasiona la imposibilidad de su aplicación; para lo cual de forma obligatoria se deberá obtener la fundamentación técnica y legal correspondiente. La calificación de esta condición por parte de auditoría, implica retirar la condición de exigibilidad del cumplimiento de esta recomendación, contrario a lo dispuesto en el artículo 92 de la LOGGE.

Para el caso que nos ocupa, la Unidad de Auditoría Interna Institucional, con cargo al Plan Anual de Control año 2022, en atención a la orden de trabajo 0004-DNA5-GAD-EPMAPS-AI-2022 de 25 de abril de 2022, efectuó la evaluación al cumplimiento de las recomendaciones emanadas en los informes aprobados para la EPMAPS, en los años 2019 y 2020, considerando las acciones, decisiones y actos administrativos, técnicos y financieros ejecutados en el período comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2021; labor plasmada en Informe DNA5-GAD-0088-2022, aprobado el 1 de noviembre de 2022.

Casi la totalidad de las recomendaciones que fueron objeto de calificación, se relacionan con los procesos de Contratación Pública, que en su momento fueron evaluados por auditoría; y que se enfocaron a sugerir acciones correctivas en torno a observaciones establecidas en las fases preparatoria, precontractual, contractual y de ejecución de los procesos de contratación de bienes, obras y/o servicios analizados, así:

Ord.	INFORME No.	Recomendac. emitidas	Estado de calificación según CGE	Recomendaciones por fases			Otras
				Preparatoria	Precontractual	Contractual y de Ejecución	
1	DNAI-AI-0034-2020	11	Cumplidas	3	1	3	
			No probadas	4			
2	DNA5-0007-2020	7	Cumplidas	2	1	3	
			No aplicable	1			
3	DNA5-0037-2020	2	Cumplidas				2
4	DPPch-0001-2020	8	Cumplidas			6	
			No aplicables	2			
5	DPPch-0002-2020	1	Cumplidas				1
6	DPPch-0003-2020	10	Cumplidas	3		2	5
7	DPPch-0008-2020	3	Cumplidas	3			
8	DPPch-0021-2020	10	Cumplidas	6	2	1	
			No aplicable			1	
9	DPPch-0038-2020	8	Cumplidas	8			
10	DPPch-0041-2020	15	Cumplidas	1		14	
		<b>75</b>		<b>33</b>	<b>4</b>	<b>30</b>	<b>8</b>

**Calificación de Recomendaciones por fases de contratación**

Tabla No. 3

Fuente: Informe DNA5-GAD-0088-2022 / Flor María Guerrero.2023

Como se aprecia en el cuadro precedente, aproximadamente el 97% de las observaciones establecidas por auditoría en los informes, hacen relación a falencias en las fases preparatoria y, contractual y de ejecución; es decir a debilidades detectadas en la fase de construcción de los estudios y/o exigencias de los bienes, obras o servicios a contratarse, así como en las actividades relacionadas con la ejecución misma de los contratos, hasta la liquidación y cierre de los mismos.

A efectos de conocer la trazabilidad de los informes de auditoría, para constituirse en elementos aportantes a la gestión de las entidades públicas, se hace necesario señalar que una vez puestos en conocimiento de la Máxima Autoridad institucional, conforme el artículo 28 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en adelante RLOCGE, se tiene un período de gracia de tres meses para la implementación de las recomendaciones contenidas en el informe; luego de lo cual, se procede a la evaluación de su cumplimiento, considerando las disposiciones contenidas en las Políticas Generales para la Planificación, Ejecución y Evaluaciones de los Planes Anuales de Control de la Contraloría General del Estado; que señalan que las unidades de auditoría interna y externa de la CGE, planificarán la ejecución de acciones de control de cumplimiento de recomendaciones, únicamente cuando exista un número excesivo de informes sin verificación; por otro lado, considerando la naturaleza del componente (contratación, asociación, operaciones administrativas-financieras, entre otros) en las auditorías que se ejecutan, también se cumple con la verificación de las recomendaciones del informe precedente, cuya naturaleza es similar al rubro cuyo examen se da inicio.

Cabe señalar que dada la capacidad operativa de la Contraloría, la periodicidad de las intervenciones de auditoría, entre uno y otro examen especial relacionados con un mismo o similar componente, por lo regular oscila entre 24 y 48 meses, en los cuales la Autoridad institucional puede efectuar las acciones correctivas sugeridas en los informes y que a futuro debe generar efectividad en la aplicación de los procesos, en este caso, de la contratación pública.

A continuación, se efectuará un análisis secuencial de acciones de control ejecutadas a componentes de similar naturaleza y a las observaciones establecidas; además de los tiempos de notificación de acciones correctivas. Partiendo de la información que contienen los informes y sus recomendaciones, con corte al 31 de diciembre de 2021.

Ord.	Observación Auditoría Pública	Informe – Componente y Núm. Recomendación	Período de Análisis		Fecha comunicación Autoridad
1	Presenta inconsistencias en la documentación que se anexa como sustento para el establecimiento de la modalidad de contratación, su alcance, servicios y presupuesto; sin anexarse análisis técnicos que demuestren respalden las decisiones tomadas.	<b>DNAI-AI-0034-2020</b> EE. a los procesos SIE-EPMAPS-056-2014 Y SIE-EPMAPS-178-2014, contratación del servicio de arrendamiento de computadoras. <b>Recom.Ns. 1 - 2 - 3</b>	2013-10-01	2019-04-30	2020-03-02
		<b>DPPch-0003-2020</b> EE. A contratos suscritos para el servicio de mantenimiento de vehículos, equipos y maquinaria pesada. <b>Recom.Ns. 3 - 4</b>	2017-01-02	2019-06-30	2020-10-02
		<b>DPPch-0021-2020</b> EE. A la adquisición de insumos y dispositivos médicos, bienes y servicios para solventar la emergencia sanitaria declarada por motivo del COVID-19. <b>Recom.Ns. 1 - 2</b>	2020-03-16	2020-05-13	2020-12-01
		<b>DPPch-0038-2020</b> EE. A los procesos de contratación para el abastecimiento de combustible del parque automotor de la EPMAPS. <b>Recom.No. 1</b>	2015-07-02	2019-12-31	2021-01-25
2	Falta de publicación en el Portal del SERCOP de la documentación relevante, informes parciales y periódicos del servicio que se recibió, por parte del administrador del contrato desencadenó que no se cumpliera con los principios de transparencia.	<b>DPPch-0001-2020</b> EE. A los contratos suscritos para el servicio de limpieza de sumideros a presión y de las órdenes de trabajo emitidas <b>Recom.Ns. 1 - 2</b>	2014-04-30	2019-06-30	2020-10-05
		<b>DPPch-0021-2020</b> EE. A la adquisición de insumos y dispositivos médicos, bienes y servicios para solventar la emergencia sanitaria declarada por motivo del COVID-19. <b>Recom.No. 9</b>	2020-03-16	2020-05-13	2020-12-01
		<b>DPPch-0041-2020</b> EE. A la contratación para la construcción del proyecto Interceptores quebrada Río Grande, subsistema 3, zona Eloy Alfaro <b>Recom.No. 2</b>	2014-07-02	2019-12-31	2021-01-25
3	Calificación y aceptación de oferta, a pesar de incumplimiento a exigencias, indebida construcción de APUs, componentes duplicados o innecesarios	<b>DNA5-0007-2020</b> EE. A la 1era. Etapa del proyecto de agua potable rios orientales ramal Chalpi Grande-Papallacta y central hidroeléctrica Chalpi; <b>Recoms. 1, 2, 3, 6</b>	2015-01-01	2019-02-28	2020-03-16

4	Expedientes de contratación incompletos y sin entrega al archivo general, para su custodia y control posterior por parte de auditoría.	<b>DPPch-0001-2020</b> EE. A los contratos suscritos para el servicio de limpieza de sumideros a presión y de las órdenes de trabajo emitidas <b>Recom.No. 3</b>	2014-04-01	2019-06-30	2020-10-05
		<b>DPPch-0038-2020</b> EE. A los procesos de contratación para el abastecimiento de combustible del parque automotor de la EPMAFS <b>Recom. Ns. 2 - 4 - 7 - 8</b>	2015-07-02	2019-12-31	2021-01-25
		<b>DPPch-0041-2020</b> EE. A la contratación para la construcción del proyecto Interceptores quebrada Río Grande, subsistema 3, zona Eloy Alfaro <b>Recom.Ns. 1 - 7 - 8 – 10</b>	2014-07-02	2019-12-31	2021-01-25
5	No se verificó que los índices de precios aplicados a la fórmula polinómica de reajuste de precios sub cero debió ser 30 días antes de la fecha de presentación de la oferta y no a la fecha de suscripción del contrato complementario, dando lugar a que se cancele al contratista un valor en exceso	<b>DPPch-0001-2020</b> EE. A los contratos suscritos para el servicio de limpieza de sumideros a presión y de las órdenes de trabajo emitidas <b>Recom.No. 5</b>	2014-04-01	2019-06-30	2020-10-05
		<b>DPPch-0041-2020</b> EE. A la contratación para la construcción del proyecto Interceptores quebrada Río Grande, subsistema 3, zona Eloy Alfaro <b>Recom.No. 6</b>	2014-07-02	2019-07-02	2021-01-25
6	Trabajos planillados no disponen de documentación que evidencie su ejecución, además tablas de rubros con presencia de actividades duplicadas, con precios unitarios diferentes y sin justificación; lo que genera la presencia de pagos sin justificación.	<b>DNA5-0007-2020</b> EE. A la 1era. Etapa del proyecto de agua potable rios orientales ramal Chalpi Grande-Papallacta y central hidroeléctrica Chalpi; período 2015-01-02 y 2019-02-28 <b>Recoms. 5, 7</b>	2015-01-01	2019-02-28	2020-03-16
		<b>DPPch-0001-2020</b> EE. A los contratos suscritos para el servicio de limpieza de sumideros a presión y de las órdenes de trabajo emitidas <b>Recom.No. 3.</b>	2014-04-01	2019-06-30	2020-10-05
		<b>DPPch-0003-2020</b> EE. A los contratos suscritos para el servicio de mantenimiento de vehículos, equipos y maquinaria pesada. <b>Recom.No. 8</b>	2017-01-02	2019-06-30	2020-10-02
7	El Administrador del Contrato, no efectuó el cálculo de las multas establecidas en el contrato, ni las incorporó en el Acta de Entrega Recepción, lo que ocasionó que no se haya cobrado a la Contratista.	<b>DPPch-0003-2020</b> EE. A los contratos suscritos para el servicio de mantenimiento de vehículos, equipos y maquinaria pesada. <b>Recom.Ns. 1 - 2</b>	2017-01-02	2019-06-30	2020-10-02
		<b>DPPch-0041-2020</b> EE. A la contratación para la construcción del proyecto Interceptores quebrada Río Grande, subsistema 3, zona Eloy Alfaro <b>Recom.Ns. 12 – 13</b>	2014-07-02	2019-12-31	2021-01-25

**Observaciones a rubros de similar naturaleza**

Tabla No. 4

**Fuente:** Informes aprobados web institucional CGE/ Flor María Guerrero M. 2023.

Para su ilustración, la tabla contiene el detalle de informes aprobados en el año 2020, cuyas observaciones detectadas en los procesos de contratación de la EPMAPS, son idénticas, condición que obedece a que las acciones de control generadas en estos informes, incluyeron procesos de contratación, ejecutados en el mismo período de análisis de los hechos, esto es hasta el último trimestre del año 2019, agravado por que la sugerencia de acciones correctivas, fue puesta en conocimiento de la Autoridad, apenas durante el trimestre final del 2020; lo que ocasionó que las autoridades y servidores de la empresa pública, al no estar oportunamente al tanto de las recomendaciones efectuadas por el órgano de control, continuaron generando procesos de contratación con la presencia de las debilidades ya detectadas con antelación por auditoría.

Para el caso de la investigación, es necesario hacer mención a la definición que la INTOSAI (Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2019) Grupo 300, Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño, refiere en relación a la naturaleza de una Recomendación, así:

*“...Los auditores deben tratar de proporcionar recomendaciones constructivas que puedan contribuir significativamente a abordar las debilidades o problemas identificados por la auditoría....éstas deben estar vinculadas a los objetivos, hallazgos y conclusiones establecidos...deben convencer a la entidad que mejoran significativamente la conducción de las operaciones estatales.(...)”.*

Así mismo, la CGE (Acuerdo 020-CG-2019, 2019) en la reglamentación relacionada con la estructuración de los informes de auditoría, de forma expresa señala:

*“...a continuación constarán las recomendaciones que contribuirán a presentar soluciones para resolver los problemas o desviaciones identificadas y estarán dirigidas a los servidores responsables de implantarlas y de asegurar su cumplimiento.(...)”*

Recomendación que son supervisadas por la CGE, a efectos de verificar su implementación, sin embargo, expresamente en torno al estado de calificación denominado: *No cumplida o Incumplida*, podría obedecer a un sinnúmero de factores; tales como:

### **Construcción indebida de las recomendaciones**

Debido a que el servidor a la que está dirigida la recomendación, no cuenta entre sus funciones, atribuciones y/o facultades institucionales, la de disponer, ejecutar, elaborar y/o implementar la acción correctiva ordenada por la CGE; o, la línea jerárquica de disposición de una acción, asocia un cargo a una función, muchas veces funcionalmente no vinculadas; así por ejemplo “ Máxima Autoridad Institucional con Administrador de contrato; o, Gerente General con Jefe Departamento Construcciones Técnicas”; o, en los casos de deficiencias de control interno, la sugerencia de una actividad explícita a un caso, sin asociar a la generación de procesos institucionales transversales, que potencialicen los trámites futuros.

### **Falta de disposición y/o seguimiento a la implementación**

En general la ausencia de un área de apoyo a la Máxima Autoridad, que tenga como responsabilidad, dar trámite a la implementación de las recomendaciones, una vez conocidas por la entidad; o, la alta rotación de las autoridades y/o sus directivos, que genera una rotura en la cadena de gestión institucional y por ende en la consecución de las acciones correctivas sugeridas y sus objetivos; o, si bien la autoridad una vez conocido el informe, da la disposición de cumplimiento, pero no efectúa periódicamente el seguimiento a su cumplimiento.

### **Ausencia de sanciones internas por incumplimiento**

No menos importante, es aquel relacionado a la ausencia de insistencias periódicas a la implementación de las acciones correctivas, acompañado de procesos sancionatorios a los directivos y/o servidores que, teniendo la facultad o atribución de hacerlo, no la ejecutaron;

omisión que se genera debido a la falta de sistemas institucionales de seguimiento a la implementación de las recomendaciones que emite la CGE.

### Contextualización de las recomendaciones en los informes EPMAPS.

- En atención a determinar la efectividad que generaron los informes de la CGE (Tabla No.3) en los cuales auditoría determinó la presencia de 67 recomendaciones cumplidas, su contenido será analizado por cada uno de ellos; así:

Informe No.	Recomendaciones Cumplidas	Observación auditoría
DNAI-AI-0034-2020 DPPCh-0001-2020 DPPCh-0003-2020	1,2,6,7,8,9,11 1,2,3,6,7,8 1,2,3,4,5,6,7,8,9,10	Recomendaciones expresas a sanear actividades propias de próximos procesos de las mismas características; <b>no se asocia a la implementación de procesos.</b> La recomendación No. 2 del informe DPPCh-0003-2020, se emitió a una función “Administrador de contrato” y no al responsable de la unidad gestora del proceso de contratación; a quien debió disponerse recordar a los administradores, vigilar la presencia de incumplimientos y la subsecuente aplicación de sanciones. En referencia a las recomendaciones 9 y 10 del mismo informe; existen contradicciones al disponer por un lado, la creación de normativa para el tratamiento de repuestos usados y por otro, realizar una evaluación respecto a la factibilidad o no de devolver los repuestos usados a la Bodega institucional.
DNA5-0037-2020	1,2	Se coincide con la calificación de cumplimiento, al verificarse que conjuntamente con la Gerencia de Tecnología de la Información, se crearon más perfiles de supervisión, en las etapas previas a la autorización del pago. Además de inclusión de validaciones mediante códigos QR.
DPPCh-0002-2020	1	Si bien se ratifica la presencia de cumplimiento; la ejecución de la recomendación, cuya actividad es eminentemente una actividad operativa a la Máxima Autoridad; por lo que debió integrarse “ <i>la disposición a un tercero, de nivel Asistente</i> ”.
DPPCh-0008-2020	1,2,3	Si bien se establece su cumplimiento, nuevamente la recomendación No. 1, fue dirigida a una función y no a un cargo, responsable de vigilar los procesos de contratación, quien, en la nominación, debe recordar la responsabilidad que tienen los servidores nominados para las distintas fases de contratación, de actuar conforme ley.

DPPCh-0021-2020	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10	Si bien se evidenció que las recomendaciones se cumplieron, en relación a la No. 4 no debió concretarse la disposición a la Máxima Autoridad, sino al Gerente de Logística y Abastecimientos, como responsable de supervisar los procesos de contratación institucionales. En cuanto a la recomendación No. 6 esta debió sugerirse al Gerente de Administración y Logística, quien deberá solicitar a los Gerentes de Área dispongan la revisión de la integridad de la información de la ejecución de los contratos. En relación a la recomendación No. 8, la verificación de las especificaciones técnicas requeridas, no se da previo al inicio de la ejecución, sino en la ejecución misma del contrato. Además la recomendación No. 10 esta duplicada con las disposiciones contenidas en las recomendaciones 1 y 2.
DPPCh-0038-2020	1,2,3,4,5,6,7,8	Si bien las recomendaciones han sido cumplidas; los números 8 y 9, se encuentran duplicadas en cuanto a las acciones a ejecutar.
DPPCh-0041-2020	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10, 11,12,13,14,15	Existe evidencia del cumplimiento de las recomendaciones; sin embargo se vuelve a disponer la ejecución de acciones a las funciones y no, a los cargos responsables de supervisar los procesos de contratación, como es el caso de la recomendación No. 7.

Como se demuestra en el análisis precedente, la orientación de las recomendaciones de los informes de auditoría ejecutados a procesos de contratación, no disponen en ningún caso, la creación o fortalecimiento de procesos que vinculados a la estructura orgánico funcional de la EPMAPS, puedan desarrollar sistemas permanentes de control y registro de las actividades, cuyas debilidades han sido detectadas en las intervenciones del órgano de control; tales como: la creación de tablas de actualización de Análisis de precios unitarios, APUs, de rubros, cuyos subcomponentes se reajusten periódicamente, en atención a los índices inflacionarios u otros factores externos; la generación de un sistema de estimación de costo por kilómetro recorrido de un automotor, que incluya variables directas e indirectas, como, conductor, combustible, desgaste por depreciación del vehículo, rastreo satelital, seguros, entre otros; sistema de control de la ejecución de un contrato, donde su administrador tenga la posibilidad de generar análisis transversales de lo exigido, lo ofrecido y lo ejecutado en un proceso de contratación; y, a la vez efectuar la validación de la sustentación documental necesaria para solicitar pagos y la posterior liquidación de los contratos, además de otros de similar naturaleza.

- Respecto a las 8 recomendaciones que en el informe DNA5-GAD-0088-2022, constan bajo calificación de No Probadas y/o No Aplicables; conforme el enfoque del equipo auditor, corresponden a:

<b>Informe No.</b>	<b>Recomendaciones Cumplidas</b>	<b>Observación auditoría</b>
DNAI-AI-0034-2020	3, 4, 5, 10	Recomendaciones relacionadas con la estructuración de los estudios y especificaciones técnicas; y que fueron calificadas como “No Probadas en el período sujeto a examen” en razón de que hasta el 31 de diciembre de 2021, fecha de corte del examen, no se había iniciado un siguiente proceso de arrendamiento de computadoras para la EPMAPS. Coincidiendo con el criterio.
DNA5-0007-2020	4	Si bien se la calificó como No Aplicable en el período sujeto a examen, su naturaleza obedece a No Probada; pues dispone que, en caso de utilización de material pétreo de fuentes de libre aprovechamiento, únicamente se deberá facturar lo correspondiente a costos de operación; situación que no ha ocurrido. Pero en ningún momento esta condición, ocasiona derogar la condición de exigibilidad de la recomendación de auditoría.
DPPCh-0001-2020	4, 5	Nuevamente si bien está calificada, como No Aplicables en el período sujeto a examen, estas recomendaciones están relacionadas con la estructuración de las fórmulas polinómicas y la aplicación de reajustes en contratos complementarios. Condiciones de contratación que no se presentan en los contratos de limpieza de sumideros; pues se está trabajando bajo la modalidad de precios fijos, es decir sin reajustes.
DPPCh-0021-2020	6	Si bien esta recomendación se encuentra calificada como No Aplicable en el período sujeto a examen, debe considerarse como No Probada, al existir una acción judicial interpuesta en la Fiscalía de la provincia.

En resumen, bajo el calificativo de “No Aplicables en el período sujeto a examen”, se definieron 8 de las 75 recomendaciones constantes en los 10 informes que fueron sujetos de evaluación de cumplimiento de recomendaciones; cuando en esencia se debió asignar la calificación de “No Probadas”; al constituirse en acciones correctivas, cuya implementación no es posible ejecutarla en razón de la inexistencia de las operaciones técnicas, administrativas y/o financieras que las demanden; sin que con ello se afecte la exigencia de su cumplimiento a futuro.

## **De los sistemas de control a la implementación de las recomendaciones**

1. La Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento, EPMAAPS, cuenta con un módulo interactivo de seguimiento al cumplimiento de recomendaciones, bajo responsabilidad del área de Asesoría de la Gerencia General; diseñado bajo el siguiente esquema:
  - Carga inicial de las recomendaciones contenidas en el informe remitido por la Contraloría General del Estado;
  - Generación de la comunicación de disposición de cumplimiento de las recomendaciones, en base a filtros por ejecutor de la acción;
  - Aplicación de tiempos de gracia, conforme el artículo 28 del Reglamento a la LOGGE;
  - Mediante accesos activados para gerencia, área o unidad técnica, operativa y/o administrativa; los responsables de su ejecución, cargan en el módulo, la documentación e información probatoria de la implementación de la recomendación;
  - De forma trimestral, la Asesoría de la Gerencia General, efectúa reuniones de trabajo, plasmadas en las actas respectivas; para validar si la información suministrada al módulo, demuestra o no la implementación de la recomendación; condición que se la hace valorando si se superó la debilidad detectada por auditoría. De ser así, la Asesoría otorga la auto calificación de cumplimiento;
  - De no ser así, se las califica como “Pendientes” y se otorgan tiempos adicionales, para demostración de la implementación de las acciones correctivas sugeridas por auditoría; repitiéndose los procesos de validación, hasta obtener una posible auto calificación de cumplimiento;
  - No se evidencia la presencia de acciones sancionadoras en caso de detectarse incumplimiento a la disposición del Gerente General.
  
2. La Contraloría General del Estado, como se señaló en la introducción, ha puesto a disposición de las entidades públicas, un aplicativo informático denominado “Registro

de Cumplimiento de Recomendaciones”, que tiene como finalidad el registro de la implementación de las acciones correctivas dispuestas en las recomendaciones resultantes de los informes de auditoría.

Analizada su operatividad, (CGE, 2022) se establece que a través de la asignación que hace el órgano de control de dos tipos de usuarios “El Administrador” y “El operador” se registra y mantiene actualizada la información de la implementación de las acciones correctivas dispuestas por el órgano de control, mediante la carga de un Plan de Acción; y, de los medios de verificación como evidencia de su cumplimiento de las recomendaciones. Información que sirve de insumo a los profesionales de auditoría, una vez inicien verificación del cumplimiento de las recomendaciones. Conforme reunión de trabajo con la servidora responsable del seguimiento al cumplimiento de recomendaciones de la EPMAPS, la limitada capacidad (5Mbs.) de carga por evento, vuelve tortuoso e ineficiente, el manejo del aplicativo desarrollado por el organismo de control.

Mismo que constituye para las entidades, únicamente un repositorio de información y/o documentación digital que avala el conocimiento de los informes y sus recomendaciones; pues conforme su construcción, el módulo no cuenta con la capacidad de generar alertas o advertencias de cumplimiento de tiempos; considerando los períodos establecidos en el Reglamento a la LOCGE (art. 28) e inclusive los tiempos comprometidos por las mismas entidades en sus planes de acción; condición que hace que el aplicativo represente para las entidades públicas, una herramienta de almacenamiento de información, que al no tener la capacidad de interactuar con sus usuarios, no genera mayor utilidad en la gestión.

## CONCLUSIONES

- La inadecuada identificación del responsable de la ejecución de una recomendación, el incorrecto encadenamiento de la jerarquía funcional en la estructura organizacional de la empresa, así como la inoportunidad con la que se tramitó la aprobación de los informes de auditoría y con la que se dio a conocer las recomendaciones; limitó la presencia de cambios evidentes en la administración de las fases de contratación, ocasionando que la detección de debilidades de similar naturaleza se mantengan de forma recurrente en las sucesivas intervenciones del órgano de control.
- La construcción de disposiciones de acciones correctivas específicas para casos concretos de procesos de contratación y no a procesos y/o sistemas, impidieron generar cambios en la forma como las unidades técnico-operativas y/o administrativas-financieras de la EPMAPS venían asumiendo y administrando la contratación pública desde la generación de la necesidad hasta la finalización y liquidación de los contratos; y con ello, en el cumplimiento de los objetivos relacionados con la optimización de los recursos invertidos en la provisión de bienes, obras y/o servicios; afectando los procesos misionales de la empresa.
- Si bien la empresa pública, mantiene un módulo participativo de seguimiento a la implementación de recomendaciones; cuyo control y evaluación es periódico, no se evidencia la aplicación de sanciones, ante la presencia de recomendaciones con auto calificación de pendientes; pues el área se limita a continuar con las validaciones periódicas, hasta llegar a la calificación de cumplimiento.
- El aplicativo informático creado por la Contraloría General del Estado, constituye únicamente un repositorio de información y/o documentación digital, sin que el modelo de gestión creado para manejo de las entidades públicas, sea una herramienta interactiva de control y seguimiento a la implementación de las recomendaciones; al no contar en su estructura, con una programación de alertas de fases de cumplimiento.

## RECOMENDACIONES

1. El Gerente General propondrá para aprobación del Directorio de la EPMAPS, una reforma a la estructura orgánico funcional de la empresa, con la creación de un área interna, responsable del seguimiento a la implementación de las recomendaciones, con la designación de servidores con funciones y atribuciones, vinculados indistintamente a los niveles de gobernanza, misional o de apoyo; quienes por delegación expresa de la autoridad, serán responsables del seguimiento y control a la puesta en marcha y finalización de las acciones correctivas sugeridas en los informes de auditoría.
2. Área que se responsabilizará de la emisión de reglamentación interna, que regule en base a los tiempos preestablecidos en la norma, el cumplimiento de las fases por parte de los ejecutores, desde el conocimiento del informe, las disposiciones de cumplimiento, hasta la implementación misma de la recomendación; con un acápite que considere causales relacionados con la posible aplicación de sanciones internas en caso de incumplimiento.
3. efectúe bajo criterios selectivos, la socialización del contenido de las recomendaciones; no solo a los ejecutores dispuestos por el órgano de control, sino también al entorno organizacional, que de forma indirecta termine asociado a los cambios sugeridos para superar las debilidades.
4. Como parte de las políticas de ejecución del plan anual de control, la Contraloría General del Estado, debería restituir la disposición obligatoria de generar la carta de Evaluación de Control Interno, con las subsecuentes recomendaciones; misma que debería ser puesta en conocimiento de la Máxima Autoridad, durante el transcurso mismo de la acción de control, para la implementación inmediata de las acciones correctivas.
5. En la construcción de las recomendaciones contenidas en los informes que emite el órgano de control, se deberá considerar la necesidad de integrar dos tipos de acciones correctivas; una de carácter específico en relación al caso examinado y otra, con características generales, asociada a la creación de procesos, flujos u otros de similar

naturaleza, sujetos a normativa regulatoria que bajo actividades formales se mantenga a futuro en la entidad.

6. Recomendaciones cuyo contenido deberán considerar la jerarquía y estructura orgánico funcional por procesos de la entidad, conforme sus funciones y atribuciones y, la relación de subordinación directa o indirecta; la identificación expresa del cargo/s del sujeto/s responsable de las acciones correctivas, sin identificar como ejecutor a una función (administrador de contrato, fiscalizador).
7. La Contraloría General del Estado, deberá ampliar y modificar las características de programación de su aplicativo “Registro del Cumplimiento de Recomendaciones” de tal forma, que se introduzcan alertas relacionadas con la medición del cumplimiento de tiempos, desde el conocimiento del informe por parte de la autoridad, hasta la validación interna de la carga que respalda la implementación de las acciones correctivas, considerando la normativa expedida para el efecto. Además de la inclusión de semaforizaciones a ser visualizadas por las entidades y demás organizaciones públicas, relacionadas con el avance de su cumplimiento, lo que ayudará a optimizar la gestión de los recursos. De igual forma se considerará la opción de crear un módulo relacionado con la generación de recordatorios, insistencias y/o llamados de atención internos, ante la presencia de recomendaciones no atendidas por su ejecutor.
8. Con la modificación del aplicativo antes citado, la Contraloría General del Estado, deberá elaborar y socializar normativa que regule el proceso de implementación de las recomendaciones, identificando la naturaleza de los distintos estados de cumplimiento, asociados a las fases de disposición, planificación, implementación y validación de cumplimiento, esto último ligado a la confirmación de haberse superado la debilidad u observación detectada por auditoría. Actividad que debería incluirse como obligatoria para las unidades de auditoría interna de las entidades del sector público, a ejecutarse de forma semestral, como parte del aseguramiento de la calidad del control interno.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo 020-CG-2019. (2019). *Reglamento Sustitutivo para la Elaboración, Trámite y Aprobación de*. Quito - Ecuador: Contraloría General del Estado.
- Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: R.O. 449 de 20 octubre 2008.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2002). *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*. Quito: R.O. 595 de 12 junio 2002.
- CGE. (2022). *Guía de Usuario - Registro de Cumplimiento de Recomendaciones*. Quito - Ecuador: Contraloría General del Estado.
- CGE Ecuador. (2003). *Manual General del Auditoría Gubernamental*. Quito: Contraloría General del Estado.
- CGE Ecuador. (2009). *Normas de Control Interno para las Entidades, Organismos del Sector Público y Personas Jurídicas de Derecho Privado que dispongan de recursos públicos*. Quito: Acuerdo 039-CG-2009 - diciembre 2009.
- CGE Ecuador. (2021). *Acuerdo 017-CG-2021, Políticas Generales para la Planificación, Ejecución y Evaluaciones de los Planes Anuales de Control de las unidades de auditoría externa e interna de la Contraloría General del Estado*. Quito: Contraloría General del Estado.
- CGE Ecuador. (2022). *Instructivo para el Registro de Acciones y Medios de verificación para el cumplimiento de recomendaciones*. Quito: Acuerdo 010-CG-2022 - julio 2022.
- CGE Ecuador. (9 de Febrero de 2023). Acuerdo 006-CG-2023. *Plan Estratégico Institucional 2023 - 2025*. Quito, Pichincha, Ecuador: Contraloría General del Estado.
- EPMAPS. (2022). *Reglamento Interno de Procedimientos de Contratación Pública para la EPMAPS*. Quito: EPMAPS, Resolución GG-2022-0037.
- Hipólito, P. J. (2021). Control Administrativo en la Gestión Pública. *Ciencia Latina*, 267 - 279.
- INTOSAI. (2019). *Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores*. Lima.
- INTOSAI. (2019). *Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público*. Lima - Perú: Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI.
- Organización Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores. (2019). *ISSAI 300, Principios Fundamentales de Auditoría de Desempeño*. Lima - Perú: INTOSAI.
- Pasco, J. C. (2015). La Modernización del Estado en el Perú. *Estudio de Políticas Públicas I (edic.2)*, 247.
- Presidencia República del Ecuador. (2003). *Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*. Quito: Decreto Ejecutivo 548 - julio 2003.
- Yerrén, R. (2022). El Sistema de Control Interno y la Gestión Pública. *Ciencia Latina*, 2316 - 2335.
- Zambrano, Y. R. (2017). El Control a la Gestión en la Administración Pública - Una mirada a las legislaciones de Ecuador y Perú. *San Gregorio, s/r*.

