UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA ISRAEL

ESCUELA DE POSGRADOS "ESPOG"

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MENCIÓN: GESTIÓN POR RESULTADOS

Resolución: RPC-SE-01-No.016-2020

TRABAJO DE TITULACIÓN EN OPCIÓN AL GRADO DE MAGÍSTER

Título del trabajo:
Diseño de estrategias para detectar posibles delitos contra la Administración Pública en la Contraloría General del Estado
Línea de Investigación:
Gestión administrativa y sociedad
Campo amplio de conocimiento:
Administración
Autor/a:
Iván Andrés Matute Vanegas
Tutor /a:
PhD. Grisel Pérez Falco

Quito - Ecuador

2021

APROBACIÓN DEL TUTOR

Yo, Grisel Pérez Falco con C.I: 1756871925, en mi calidad de Tutor del trabajo de investigación titulado: Diseño de estrategias para detectar posibles delitos contra la Administración Pública en la Contraloría General del Estado. Elaborado por: Iván Andrés Matute Vanegas, de C.I: 0104123153, estudiante de la Maestría: Administración Pública, mención: Gestión por Resultados de la **UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA ISRAEL (UISRAEL)**, como parte de los requisitos sustanciales con fines de obtener el Título de Magíster, me permito declarar que luego de haber orientado, analizado y revisado el trabajo de titulación, lo apruebo en todas sus partes.

Quito D.M., 26 de marzo de 2021

_____

Firma

Tabla de contenidos

APROBACIÓN DEL TUTOR ii
INFORMACIÓN GENERAL 1
Contextualización del tema 1
Pregunta Problémica 1
Objetivo general 2
Objetivos específicos 2
Beneficiarios directos: 2
CAPÍTULO I: DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO 3
1.1. Contextualización de fundamentos teóricos 3
1.1.1. Control 3
1.1.2. Control Gubernamental 3
1.1.3. Auditoría 3
1.1.4. Auditoría Gubernamental 4
1.1.5. Clasificación de la Auditoría Gubernamental en el Ecuador 4
1.1.5.1. Por su naturaleza 4
1.1.5.2. Por quien lo realiza 5
1.1.6. Delitos contra la eficiencia en la Administración Pública 5
1.2. Problema a resolver 6
1.3. Proceso de investigación 7
1.3.1. Enfoque de la investigación 7
1.3.2. Tipo de investigación 7
1.3.3. Población y muestra 8
1.3.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos 8
1.4. Vinculación con la sociedad 8
1.5. Indicadores de resultados 9
CAPÍTULO II: PROPUESTA 14
2.1. Fundamentos teóricos aplicados 14
2.2. Descripción de la propuesta 20
2.3. Matriz de articulación 29
CONCLUSIONES 30
RECOMENDACIONES 31
BIBLIOGRAFÍA 32
ANEXOS 34

Índice de tablas

Tabla 1. Normativa interna para detectar e investigar posibles actos de corrupción..... 9
Tabla 2. Manuales y guías de auditoría gubernamental..... 10
Tabla 3. Macroproyectos O.S.2.1..... 18
Tabla 4. Macroproyectos O.S.3.2..... 18
Tabla 5. Macroproyectos O.S.4.2..... 19
Tabla 6. Macroproyectos O.S.4.4..... 19
Tabla 7. Propuesta 20
Tabla 8. Perfil de validadores..... 27
Tabla 9. Criterios de validación..... 27
Tabla 10. Matriz de articulación 29

Índice de figuras

Figura 1. Fases de la elaboración de la planificación estratégica de la CGE 16

INFORMACIÓN GENERAL

Contextualización del tema

En Ecuador, los delitos contra la Administración Pública, han sido motivo de un amplio debate de gobernantes, políticos, académicos y más aún de los ciudadanos, quienes exigen transparencia en el manejo de recursos públicos, y a su vez, soluciones inmediatas para prevenir y sancionar los actos de corrupción en las entidades estatales; ya que según los índices de percepción realizados por Transparencia Internacional (2020), la corrupción en el sector público, en menor o mayor grado está presente en todos los 180 países evaluados, en donde dos tercios alcanzan una puntuación menor a 50 en el índice del año 2020, en una escala donde cero (0) corresponde a corrupción elevada y 100, corrupción inexistente, con una media mundial de 43 puntos. El estudio señala que para la región de las Américas (América del Norte, América del Sur y el Caribe), se obtuvo una puntuación media de 43 por quinto año consecutivo, refiriéndose negativamente a que dicha región, es un polo de corrupción y de mala gestión de fondos siendo una de las más afectadas por la crisis de la COVID-19. Ecuador con 39 puntos, no es la excepción, ya que se encuentra por debajo de la media mundial y regional, y esto se debe a que la corrupción en el año 2020, fue el centro de atención durante la pandemia sanitaria, de lo cual existen 141 investigaciones abiertas por casos de corrupción en contratos del Estado, malversación de fondos y precios abusivos en la adquisición de insumos médicos.

Según la Constitución de la República del Ecuador (2008), la Contraloría General del Estado (CGE) es el organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos públicos y la consecución de los objetivos de las entidades del Estado, sin embargo, debido a los nuevos mecanismos de fraude y al incremento acelerado de casos de corrupción, las actuaciones del Organismo de Control se han visto limitadas en la detección oportuna de los hechos que derivan en delitos contra la Administración Pública, en especial en materia de contratación pública, que es considerada un área crítica para el cometimiento de irregularidades; por lo que, para que la Contraloría General del Estado pueda cumplir de manera eficiente con este mandato constitucional, es necesario que adopte nuevas estrategias que permitan detectar de manera oportuna posibles casos de corrupción en los entes gubernamentales.

Pregunta Problémica

¿Cómo mejorar el control externo practicado por la Contraloría General del Estado, frente a posibles delitos contra la Administración Pública?

Objetivo general

Diseñar estrategias orientadas a detectar posibles delitos contra la Administración Pública en la Contraloría General del Estado

Objetivos específicos

- Contextualizar los fundamentos teóricos sobre el control de los recursos públicos y delitos contra la Administración Pública.
- Diagnosticar las estrategias y procedimientos aplicados en la Contraloría General del Estado para detectar posibles delitos contra la Administración Pública
- Elaborar una propuesta que contenga estrategias para detectar posibles delitos contra la Administración Pública
- Valorar las estrategias diseñadas a través del criterio de especialistas

Beneficiarios directos:

La sociedad ecuatoriana, en razón de que, con un control más eficiente de recursos públicos por parte de la Contraloría General del Estado, se pretende detectar y reducir los actos de corrupción en el sector público, y de esta manera, cumplir con las exigencias de la población.

Los servidores públicos de la Contraloría General del Estado, ya que con las estrategias a ser implementadas se lograrán mejores resultados en las acciones de control practicadas a los entes gubernamentales, lo que facilitará la detección oportuna de hechos irregulares, así como, la obtención de evidencia suficiente y pertinente que servirá de sustento de los informes de auditoría.

CAPÍTULO I: DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

1.1. Contextualización de fundamentos teóricos

1.1.1. Control

Para Jara (2009) es "un sistema de información que permite comparar lo planeado con los resultados obtenidos a través de la gestión, adoptando las medidas correctivas pertinentes en caso de detectarse desviaciones significativas" (p.2).

El control es aquella función que pretende asegurar la consecución de los objetivos y planes prefijados en la fase de planificación. Como última etapa formal del proceso de gestión, el control se centra en actuar para que los resultados generados en las fases anteriores sean los deseados (Pérez-Carballo, 2006, p. 21).

1.1.2. Control Gubernamental

Dextre (2016) define al control gubernamental como la supervisión, vigilancia y verificación de los hechos y resultados de la gestión pública relacionados con la eficacia, eficiencia, transparencia y economía en el uso de los recursos estatales, así como, del cumplimiento de la normativa legal, políticas y planes de acción mediante la evaluación del sistema de administración y control, con la finalidad de adoptar acciones correctivas para mejorarlos.

El autor clasifica al control gubernamental en interno y externo. Señala que el control gubernamental interno, implica las acciones institucionales para asegurar una correcta y eficiente gestión de las operaciones, bienes y recursos del Estado. El control gubernamental externo, es aquel que realiza el órgano del sistema por encargo o designación. También lo clasifica en función del momento de su ejercicio en control previo, control simultáneo y control posterior, siendo este último ejecutado por el Órgano Superior de Control (Dextre, 2016).

1.1.3. Auditoría

Según Álvarez (2006) "la auditoría constituye una herramienta de control y supervisión que contribuye a la creación de una cultura de la disciplina de la organización y permite descubrir fallas en las estructuras o vulnerabilidades existentes en la organización" (p.54).

Para Sánchez (2005) es "un proceso sistemático para obtener y evaluar de manera objetiva, las evidencias relacionadas con informes sobre actividades económicas y otras situaciones que tienen una relación directa con las actividades que se desarrollan en una entidad pública o privada. El fin del proceso consiste en determinar el grado de precisión del contenido

informativo con las evidencias que le dieron origen, así como determinar si dichos informes se han elaborado observando principios establecidos para el caso".

1.1.4. Auditoría Gubernamental

Según Pacheco (2019) "la auditoría gubernamental no es más que la revisión sistemática que realizan las entidades fiscales superiores de cada país, estas se encargan de recaudar la información fiscal de todas las entidades que conforman la república y que manejan de alguna u otra manera capital del estado".

Para la autora, la auditoría gubernamental tiene 4 características básicas:

- Cuidar del buen manejo de los recursos públicos.
- Verificar el cumplimiento de las atribuciones y objetivos de las entidades del sector público.
- Manejar un plan operacional anual para cumplir los objetivos dentro de una gestión pública.
- Emitir recomendaciones para ayudar a mejorar la gestión pública.

1.1.5. Clasificación de la Auditoría Gubernamental en el Ecuador

La Contraloría General del Estado (2001) clasifica a la auditoría gubernamental, así:

1.1.5.1. Por su naturaleza

Auditoría financiera.- Es la que informa la razonabilidad de las cifras presentadas en los estados financieros de una institución pública, programa o proyecto en un período determinado; concluyendo con la elaboración del informe de auditoría, en el que se incluirá la opinión profesional del auditor.

Auditoría de gestión.- Es la que evalúa el control interno y gestión de las instituciones públicas o la ejecución de proyectos o programas, con la única finalidad de establecer si su desempeño se efectuó de acuerdo a los criterios de economía, eficiencia y efectividad, en función de los indicadores planteados en la entidad pública.

Examen especial.- Evalúa parte de las actividades financieras, administrativas, operativas y de medio ambiente de las entidades públicas posterior a su ejecución, aplicando procedimientos de auditoría de acuerdo a la materia examinada, de lo cual emitirá un informe con comentarios, conclusiones y recomendaciones.

Auditoría de aspectos ambientales.- Relacionada con el análisis de procedimientos de elaboración y aprobación de estudios de impacto ambiental en las instituciones públicas, de conformidad con las normas ambientales vigentes en el país.

Auditoría de obras públicas o de ingeniería.- Examina la contratación y ejecución de obras ejecutadas por las entidades del sector público, así como, el cumplimiento de las condiciones contractuales y los resultados de la infraestructura acorde a los programas o proyectos aprobados.

1.1.5.2. Por quien lo realiza

Auditoría interna.- Es cuando las acciones de control son ejecutadas por el personal de Auditoría Interna, quienes dependen operativamente de la CGE, sin embargo, son parte de la estructura orgánica de las entidades del sector público.

Auditoría externa.- Practicada por el personal auditor de la CGE o de firmas privadas de auditoría, con el objeto de emitir su opinión de los hallazgos detectados mediante un informe de auditoría.

1.1.6. Delitos contra la eficiencia en la Administración Pública

El Código Orgánico Integral Penal, COIP (2014) (como se citó en López, 2018) define a los delitos contra la eficiencia de la Administración Pública, así:

Peculado.- Conducta de los servidores públicos que en beneficio propio o de terceros abusen, se apropien, distraigan o dispongan arbitrariamente de bienes, dinero público o privado, efectos que los representen, piezas, títulos o documentos que estén en su poder en virtud o razón de su cargo.

Enriquecimiento ilícito.- Cuando los servidores públicos obtuvieren para sí o para terceros un incremento injustificado en su patrimonio como producto de su cargo o dignidad, superior a los 400 salarios básicos unificados del trabajador en general.

Cohecho.- Cuando los servidores públicos reciban o acepten, para sí o por interpuesta persona, algún beneficio económico indebido o de otra clase para sí o un tercero, sea para hacer, omitir, retardar o condicionar asuntos relativos a sus funciones.

Concusión.- Cuando los servidores públicos abusando de su cargo o funciones, por sí mismo o por medio de terceros, ordenen o exijan la entrega de derechos, cuotas, rentas, intereses, sueldos o gratificaciones indebidas.

Tráfico de influencias.- Cuando los servidores públicos en función de las facultades de su cargo o de sus relaciones personales o jerárquicas, ejerzan influencia en otra u otros servidores para obtener un acto o resoluciones favorables a sus intereses personales o de terceros.

1.2. Problema a resolver

La Contraloría General del Estado para cumplir con su misión institucional de controlar los recursos públicos para precautelar su uso eficiente, se enfrenta a grandes cambios que ha sufrido el sector público ecuatoriano, como el incremento del número de instituciones públicas, las mismas que según el informe de Rendición de Cuentas (2019), en el catastro se cuenta con una base de 3600 entidades a ser examinadas por el Organismo de Control; así también, el proceso de desconcentración de funciones de las entidades del sector público, que si bien pretende contribuir con una mejor prestación de sus servicios a la ciudadanía, desde el punto de vista del control gubernamental, este proceso ha conllevado a que la información se encuentre dispersa en las diferentes coordinaciones zonales de los entes auditados, en especial, la documentación que sustenta la adquisición de bienes o prestación de servicios efectuados desde la matriz o planta central, en donde su ejecución y entrega final de productos, se lo realiza a nivel nacional; situaciones externas que dificultan el control de los recursos públicos por parte de la Contraloría General del Estado, y a su vez, limitan la detección de posibles delitos contra la Administración Pública.

Si bien el Organismo de Control según el informe de Rendición de Cuentas (2019) ha ejecutado 1413 acciones de control y aprobado 1601 informes, de los cuales 276 corresponden a indicios de responsabilidad penal, su labor en la detección de delitos o hechos dolosos en contra la Administración Pública no ha sido oportuna, ya que su investigación se basa en el análisis de denuncias o notas periodísticas difundidas en medios de comunicación, es decir, el problema radica en la falta de celeridad de los procesos administrativos seguidos en la Contraloría para conocer y actuar de manera ágil y oportuna en posibles actos ilícitos, ya que no se cuenta con fuentes de información externas ni herramientas tecnológicas diseñadas para fines de consultar, procesar y resguardar la información de un posible indicio, ya que en la actualidad, los auditores al iniciar la investigación, no disponen de más pistas que las mencionadas en la denuncia o nota periodística; también se ha observado la falta de capacitación teórico-práctica en auditoría forense, en especial al nuevo personal que ingresa sin la experiencia necesaria en este campo, que les permita tener una visión clara de posibles prácticas corruptas en las entidades auditadas, y de esta manera, indagar y recopilar evidencia

suficiente y pertinente que sirva de sustento de los informes de indicios de responsabilidad penal.

Por lo que, la presente investigación se orienta a diagnosticar los procesos aplicados en la Contraloría General del Estado para detectar posibles delitos contra la Administración Pública, y de esta manera, con los sustentos teóricos y metodológicos, y en base a los resultados obtenidos en este proyecto, elaborar una propuesta de estrategias que permitan mejorar los actuales procesos administrativos seguidos por el Ente de Control, y a su vez, optimizar y agilitar los resultados de las acciones de control relacionadas con presuntos actos dolosos a ser puestos en conocimiento de la Fiscalía General del Estado, y de esta manera, fortalecer la lucha contra la corrupción y generar confianza en la sociedad desde el punto de vista de la labor institucional de la Contraloría General del Estado.

1.3. Proceso de investigación

1.3.1. Enfoque de la investigación

La presente investigación se fundamentará en el enfoque cualitativo, el mismo que, según Hernández, Fernández & Baptista (2014) "utiliza la recolección y análisis de los datos para afinar las preguntas de investigación o revelar nuevas interrogantes en el proceso de interpretación" (p.7). Este enfoque metodológico permitirá recopilar información de los procesos que se ejecutan en la Contraloría General del Estado para detectar irregularidades en el manejo administrativo y financiero de las entidades del sector público, identificar las Direcciones o Unidades de Control responsables y conocer los productos finales del proceso.

1.3.2. Tipo de investigación

La investigación será de tipo descriptiva, Bernal (2010) refiere que "se soportará principalmente en técnicas como la encuesta, la entrevista, la observación y la revisión documental" (p.113). En tal sentido, para diagnosticar los procesos seguidos por el Ente de Control para detectar posibles actos irregulares en las entidades del sector público, se realizará en el campo, un levantamiento de procesos con los servidores que participan en el análisis de las denuncias ciudadanas; además, una recopilación documental de la normativa interna que permitirá conocer la problemática de la CGE, relacionada con la detección oportuna de actos de corrupción; diagnóstico que nos servirá para elaborar un diseño de estrategias para lograr una mejor actuación de la entidad en posibles casos de investigación de hechos ilícitos.

1.3.3. Población y muestra

La población de este proyecto de investigación corresponde a la Dirección Nacional de Asuntos Éticos, Participación Ciudadana y Vinculación de Grupos de Atención Prioritaria (DNAEPCyVGAP) de la CGE, que en su estructura cuenta con 16 servidores; del cual, se considerará un muestreo no probabilístico intencional con la finalidad de seleccionar a los individuos más esenciales a criterio del investigador (Arias, 2006). Por lo tanto, se estableció una muestra de 10 servidores que tienen relación directa con el proceso analizado.

1.3.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

En la presente investigación se consideró la observación participante, entrevista y la revisión documental como medios de recolección de datos.

Según Cerda (como se citó en Bernal, 2010) el investigador para la obtención de información opta por la técnica de observación participante cuando se está cerca de la situación analizada, y de esta manera, se conoce de forma directa los hechos que pueden constituirse en información relevante para el caso de estudio.

Para Bernal (2010), la entrevista es la "técnica orientada a establecer contacto directo con las personas que se consideren fuente de información" (p.194). En este caso se realizarán entrevistas a los servidores de la DNAEPCyVGAP y Direcciones de Auditoría de la CGE.

Además, se utilizará la técnica documental, para la revisión de la base legal interna, manual de procesos, estructura orgánica, políticas institucionales, entre otros; ya que es importante realizar un levantamiento de información en las áreas involucradas en el proceso de detección de posibles indicios irregulares en las entidades del sector público a través de las denuncias ciudadanas, y de esta manera, sugerir acciones que mejoren los procesos aplicados en la actualidad.

1.4. Vinculación con la sociedad

El proyecto de investigación será un aporte para controlar los actos de corrupción en las entidades del sector público, a través de la implementación de estrategias desde el punto de vista institucional de la Contraloría General del Estado para detectar irregularidades en la Administración Pública, lo que garantizará que los recursos sean canalizados hacia los fines misionales de cada una de las entidades del sector público; y con ello, cumplir con las exigencias de la sociedad, quienes esperan una Contraloría fortalecida y oportuna en la lucha en contra la corrupción.

1.5. Indicadores de resultados

Como resultado de la revisión documental de la normativa interna y las entrevistas, se realizó un levantamiento de información de los procedimientos aplicados por el Organismo de Control para detectar y combatir posibles delitos contra la Administración Pública.

Disposiciones legales emitidas por la Contraloría General del Estado

La Contraloría General del Estado con la finalidad de detectar irregularidades e investigar posibles actos de corrupción, expidió las siguientes disposiciones legales:

Tabla 1. *Normativa interna para detectar e investigar posibles actos de corrupción*

Normativa / Regulación	Acuerdo	Fecha de expedición	Objeto
Código de Conducta Ética de la Contraloría General del Estado	031-CG-2017	2017-09-18	Art. 1.- Establecer un marco de referencia de conductas ante determinadas situaciones para actuar de una manera ética y proba, en observancia de principios deontológicos y constitucionales. Art. 3.- Principios Éticos de la Contraloría General del Estado.- **1. Control, prevención y lucha contra la corrupción.** La Contraloría General del Estado promueve e impulsa el control de las entidades y organismos del sector público y de las personas naturales y jurídicas del sector privado que prestan servicios o desarrollan actividades de interés público, con el objeto de promover un ejercicio de funciones responsable, transparente y equitativo; fomenta e incentiva la participación ciudadana; protege el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y, previene y combate la corrupción.
Reglamento para la Presentación, Recepción y Trámite de Denuncias para Investigación Administrativa en la Contraloría General del Estado	045-CG-2018	2018-07-27	Establecer los requisitos para la presentación de denuncias sobre presuntos hechos, actos u operaciones originados en las instituciones del Estado, que revelen, por acción u omisión de sus servidores públicos o terceros relacionados con ella, la indebida, ilegal o ineficiente gestión en la utilización de recursos y bienes públicos
Declarar como política institucional el cumplimiento de los compromisos de la Presidencia del Grupo de Trabajo Especializado en la Lucha Contra la Corrupción Transnacional (GTCT) hasta el 31 de julio de 2021, así como, emitir el instructivo para su aplicación	024-CG-2019	2019-10-01	Crear Comisiones para Elaboración de Instrumentos, Manuales y Guías; Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades; y, Desarrollo de Tecnologías de la Información, con la finalidad de cumplir los compromisos pactados de lucha anticorrupción

Fuente: Contraloría General del Estado

Además, la Función de Transparencia y Control Social, de la cual la Contraloría General del Estado forma parte, de conformidad con el artículo 204 inciso 3 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), el 11 de junio de 2019, emitió el Plan Nacional de Integridad y

Lucha Contra la Corrupción (2019-2023), encaminado a promover principios del buen gobierno en los actores sociales, políticos y estatales.

Para regular la práctica de la auditoría gubernamental en sus diferentes modalidades, la Contraloría General del Estado ha emitido la siguiente normativa:

Tabla 2. *Manuales y guías de auditoría gubernamental*

Normativa / Regulación	Acuerdo	Fecha de expedición
Manual de Auditoría Financiera Gubernamental	016-CG-2001	2001-08-27
Manual de Auditoría de Gestión	031-CG-2001	2001-11-22
Manual General de Auditoría Gubernamental	012-CG-2003	2003-06-06
Guía de Auditoría de Obras Públicas	030-CG-2005	2005-11-21
Estructura para la formulación de los Manuales Específicos de Auditoría Interna	031-CG-2009	2009-09-23
Guía de Auditoría de Deuda Pública	005-CG-2011	2011-03-10
Guía Metodológica para Auditoría de Gestión	047-CG-2011	2011-12-02
Guía de Auditoría Ambiental	037-CG-2013	2013-03-25
Instructivo para la ejecución de verificaciones preliminares	011-CG-2013	2013-03-25

Fuente: Contraloría General del Estado

No obstante, con respecto al control y lucha contra la corrupción, no se observó la emisión de una guía o manual de auditoría especializado en esta área, que sirva a los auditores como referencia en su marco normativo y fundamentos teóricos y prácticos para orientar de una mejor manera el desarrollo de las acciones de control.

Recepción e investigación de denuncias

Se observó que la Contraloría, como estrategia para conocer posibles actos de corrupción en las entidades del sector público, puso a disposición de la ciudadanía canales para la recepción de denuncias, a cargo de la DNAEPCyVGAP, que según el Manual de Procesos, expedido mediante Acuerdo 029-CG-2020 de 14 de diciembre de 2020, es la unidad responsable de la recepción y análisis de denuncias ciudadanas, proceso que ha sido revisado en el levantamiento efectuado en esta Dirección, como una de las técnicas de recopilación de información, el mismo que se ejecuta de la siguiente manera:

1. El ciudadano puede realizar la denuncia por medio de la ventanilla de la CGE, formulario en la página web, correo electrónico (eticos@contraloria.gob.ec) o llamando a la línea 1800-ETICOS, la misma que es receptada por el servidor responsable de esta actividad en la DNAEPCyVGAP e inmediatamente remitida a Documentación y Archivo para su

registro en el REGYWEB, sistema documental diseñado para el seguimiento y control de los trámites que ingresan a la institución, por lo que, el proceso de denuncias no cuenta con una herramienta informática propia de su gestión.

2. Luego el trámite físico es entregado al Gestor de Denuncias, servidor designado para su trámite, revisa si el hecho denunciado es competencia de la CGE, de ser así, verifica el cumplimiento de requisitos establecidos en el respectivo Reglamento para la Recepción y Trámite de Denuncias, tales como: datos personales, teléfonos de contacto, copia de cédula y certificado de votación del denunciante.

3. El Gestor de Denuncias procede a revisar el contenido de los hechos y elabora el oficio solicitando al denunciante el reconocimiento y/o ampliación de la denuncia; y previa coordinación, remite la denuncia a la Unidad de Auditoría dependiendo del ámbito que corresponda, para la investigación respectiva como parte de una acción de control; es decir, no se realiza ningún análisis ni recopilación de información con fuentes externas (Servicio Nacional de Contratación Pública, SERCOP, Ministerio de Economía y Finanzas, MEF, Superintendencias, Servicio de Rentas Internas, SRI, entre otros) que permita al Organismo de Control conocer más a fondo la denuncia y delimitar el hecho concreto, y a su vez, actuar de manera oportuna ante posibles irregularidades cometidas por los servidores del ente denunciado.

4. El Director de la DNAEPCyVGAP informa al denunciante que su trámite ha sido remitido a la Unidad de Control correspondiente, para continuar la investigación respectiva.

5. Una vez que la denuncia es recibida en la Unidad de Auditoría, se revisa el Plan Operativo de Control para verificar si se ha planificado una acción de control en la entidad denunciada, de ser así, se emite la orden de trabajo en las fechas establecidas en dicho Plan; y en el caso de no haber sido planificada, en base a la disponibilidad del personal auditor, se realiza una verificación preliminar o se considera para una futura acción de control; por lo tanto, debido a la falta de información y conocimiento preliminar de las posibles irregularidades, la denuncia no es investigada con la celeridad que el caso amerita.

También se verificó que la DNAEPCyVGAP, es la encargada de recibir y tramitar a la Unidad de Control respectiva, las observaciones del SERCOP a los procesos de contratación ejecutados por las entidades del sector público, para lo cual la referida Dirección mantiene un registro en

formato Excel de los oficios recibidos y el trámite efectuado; por lo que, al igual que las denuncias ciudadanas, no se mantiene un sistema informático para su registro y control; además, se identificó que dichas observaciones son revisadas por las Unidades de Auditoría al momento de la ejecución de una verificación preliminar o en una futura acción de control planificada o imprevista.

Por lo expuesto, las Direcciones de Auditoría son las encargadas de la investigación de las denuncias ciudadanas y observaciones remitidas por el SERCOP, situación que ha restado celeridad en la detección de posibles irregularidades, debido a que las referidas Direcciones deben cumplir con su Plan Operativo Anual; y, atender los pedidos urgentes de acciones de control imprevistas requeridas por las autoridades pertinentes.

Capacitación para detectar posibles delitos contra la Administración Pública

Para establecer el nivel de capacitación del objeto de estudio, no solo se realizó entrevistas a los servidores de la DNAEPCyVGAP, sino también a los auditores de las diferentes Direcciones de Auditoría, quienes son lo que realmente investigan posibles hechos ilícitos. Los servidores entrevistados indicaron que, entre su preparación sobre el tema, han realizado cursos en el Centro Internacional de Capacitación de la CGE, como: Responsabilidades, Ley Orgánica de la CGE, Auditoría Financiera, Auditoría Gubernamental, Auditoría Forense, Evaluación de Control Interno, Contratación Pública, entre otros.

De la revisión al Plan de Capacitación y Formación de la CGE (2019), se observó que, entre su oferta de capacitación, existe un solo curso de Técnicas de Investigación Forense Aplicadas a la Auditoría, con una duración de 40 horas académicas; por lo que, los servidores no cuentan con una capacitación teórico-práctica, talleres o pasantías en técnicas forenses, que mejoren su capacidad de análisis y visión sobre posibles delitos contra la Administración Pública, en especial a los nuevos servidores, quienes no tienen la experiencia necesaria en esta materia, que les permita tener una visión clara de posibles prácticas corruptas en las entidades auditadas, y de esta manera, indagar y recopilar evidencia suficiente y pertinente que sirva de sustento de los informes de indicios de responsabilidad penal.

En resumen, como resultado del diagnóstico institucional, se obtuvo lo siguiente:

- Ausencia de un manual o una guía metodológica de auditoría especializada para la detección de posibles delitos contra la Administración Pública.

- No se cuenta una herramienta tecnológica en la DNAEPCyVGAP, encargada de la recepción y análisis de denuncias ciudadanas; así como, de las observaciones remitidas por el SERCOP.

- No se realiza una indagación ni recopilación de información que permita conocer y delimitar el contenido de las denuncias ciudadanas de manera inmediata, ya que la investigación se realiza en las Direcciones de Auditoría, una vez que se programe una verificación preliminar o una acción de control, lo que resta celeridad y oportunidad en la detección de delitos en las entidades del sector público.

- No se realizan capacitaciones teórico-prácticas a los auditores gubernamentales en técnicas de auditoría forense.

CAPÍTULO II: PROPUESTA

La propuesta de este proyecto de investigación surge por la necesidad de fortalecer la misión de la Contraloría General del Estado de precautelar los recursos públicos y detectar los presuntos delitos contra la Administración Pública, ya que luego de los resultados del diagnóstico institucional, obtenidos a través de la técnica de observación participante e investigación de campo, se determinaron ciertas debilidades de índole administrativo, por lo que, con la propuesta se pretende mejorar las estrategias orientadas a que el Organismo de Control sea más eficiente en la investigación de posibles hechos dolosos, y con ello, cumplir con las exigencias de la sociedad en materia de prevención y lucha contra la corrupción en el sector público.

2.

2.1. Fundamentos teóricos aplicados

La propuesta de este proyecto de investigación se fundamenta en conceptos ampliamente estudiados en la rama de la administración, como el pensamiento estratégico, planificación estratégica y la estrategia.

Labarca (2008) en su artículo denominado Evolución del pensamiento estratégico en la formación de la estrategia empresarial, cita la definición de pensamiento estratégico de algunos autores, así:

Para Vivas (2000) el pensamiento estratégico es “un estado de conciencia, como una actitud y una cultura orientada a ser preactivos, que se adelanta al futuro para alcanzar una comprensión y un conocimiento de la empresa y el negocio de una forma más global”. Jatar (2000) dice que “el pensamiento estratégico es un hábito que permite observar la realidad desde una perspectiva distinta, y el entorno debe ser visto como parte de un sistema complejo”.

Por su parte, Morrisey (1997) señala la importancia del pensamiento estratégico, considerando lo siguiente: 1) para ser efectivo, depende si los directivos que toman las decisiones, tienen una visión clara del futuro empresarial; 2) El plan estratégico debe contener los valores, misión, visión y estrategias; y, 3) el pensamiento estratégico debe ser la base para la toma de decisiones estratégicas.

Es decir, el pensamiento estratégico involucra a los altos directivos a tomar decisiones antes de que los acontecimientos sucedan, basados en un análisis interno y externo de la empresa, obteniendo como resultado, acciones estratégicas que permitan mitigar los riesgos de situaciones que afecten el entorno empresarial, y, por lo tanto, tener una visión clara de las

metas y objetivos a cumplirse en el mediano y largo plazo, considerando las diferentes condiciones del mercado.

Otro de los aspectos importantes de la propuesta, es la estrategia, que según Mintzberg (como se citó en Cevallos, 2013) señala cinco definiciones de estrategia desde diversos puntos de vista, como un plan, como estratagema, como patrón, como posición y como una perspectiva. Como plan, señala dos características, la primera, que debe ser definida con anticipación; y, la segunda, de manera consciente o intencional; además, bajo este precepto, las estrategias pueden ser generales o específicas, y en esta última, se puede señalar a la estrategia como una estratagema, entendiéndose como tal, a una maniobra para distraer a un rival o adversario. La estrategia como patrón, considera una serie de acciones intencionales o no, es decir, la estrategia no depende de una planificación para que sea concebida. La estrategia como posición, es la relación de la organización y su entorno, en el cual es posible una cooperación entre supuestos competidores, en otras palabras, una estrategia colectiva que persigue la misma finalidad. La estrategia como perspectiva, es la forma de percibir el mundo, ya que mira hacia el interior, pero con una visión amplia del entorno externo.

Por lo tanto, las organizaciones deben implementar o mejorar sus estrategias en base a un análisis interno y externo, es decir, si pretenden alcanzar sus objetivos, están obligados a elaborar una planificación estratégica que defina la misión, visión, valores, políticas y estrategias a seguir; por lo que, según Steiner (como se citó en Naranjo R., Mesa M. A., y Solera J., 2005) la planificación estratégica "es un proceso que se inicia con el establecimiento de metas organizacionales, define estrategias y políticas para lograr estas metas y desarrollar planes detallados para asegurar la implantación de las estrategias y así obtener los fines buscados" (p.60).

En Ecuador, y de manera particular en el ámbito público, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) (2012), actual Secretaría Técnica Planifica Ecuador, para fines de establecer lineamientos que permiten el vínculo entre la definición, alineación, seguimiento y actualización de planes institucionales, expidió la Guía Metodológica de Planificación Institucional, como una herramienta para las entidades del ámbito gubernamental. Esta guía señala tres fases del ciclo de planificación:

- **Formulación:** Diagnóstico y análisis institucional
- **Implementación del plan:** Ejecución de acciones propuestas
- **Seguimiento y evaluación:** Análisis de resultados obtenidos

Además, la Guía señala que el proceso de planificación institucional permitirá a las entidades: 1) Alcanzar coherencia de las acciones por medio del enlace entre políticas nacional y sectorial y los medios para alcanzarlos; 2) Tomar de decisiones coordinadas; 3) Mejorar el desempeño a través del seguimiento y evaluación; 4) Mejorar las relaciones del personal; 5) Compromiso de los directivos con una visión y objetivos claros; y, 6) Optimizar recursos y tiempo.

En este sentido, el Contralor General del Estado, Subrogante, de la República del Ecuador mediante Acuerdo 043-CG-2017 de 27 de diciembre de 2017, aprobó el Plan Estratégico Institucional (PEI) (2018-2022), considerando los lineamientos de la Iniciativa de Desarrollo de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), en el documento Planificación Estratégica: Un manual para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Señala también que la PEI 2018-2022, es el resultado de un diagnóstico institucional realizado por la Dirección Nacional de Planificación y Evaluación Institucional, luego de la recopilación, análisis y sistematización de la información obtenida mediante encuestas dirigidas a los servidores de la entidad, ciudadanía y servidores públicos que hacen uso de los servicios en línea de la página web institucional, producto que se elaboró bajo el siguiente esquema:

Figura 1. Fases de la elaboración de la planificación estratégica de la CGE

Fuente: PEI 2018-2022 Contraloría General del Estado

La misión, visión y valores de la PEI 2018-2022, se detallan a continuación:

Misión: "Controlar los recursos públicos para precautelar su uso eficiente, en beneficio de la sociedad".

Visión: "Ser el organismo confiable y vanguardista en la prevención y control del uso de los recursos públicos".

Valores: Integridad, Transparencia, Responsabilidad y Lealtad.

Se debe mencionar que la definición de integridad contenida en este documento, hace relación a la lucha en contra de la corrupción desde el interior de la entidad, ya que nos señala que los servidores de la Contraloría, deberán cumplir un trabajo honesto y sobre todo no aceptar prácticas corruptas en sus diferentes formas, como: sobornos, fraude, tráfico de influencias,

regalos, uso abusivo de bienes, entre otros; por lo tanto, los funcionarios del Organismo de Control, deberán actuar con transparencia y sin beneficios personales de ninguna índole, anteponiendo siempre la rectitud y la ética profesional.

El Mapa Estratégico (ver gráfico en Anexo 1) de este plan, está orientado desde 4 perspectivas, cada uno con su objetivo estratégico (O.E.) y objetivos específicos (O.S.), como se presenta a continuación:

I. Comunicación de Resultados

O.E.1 Comunicar de manera efectiva los resultados institucionales

O.S.1.1 Posicionar la imagen de la institución

O.S.1.2 Brindar una respuesta oportuna a la demanda de la sociedad

II. Eje Misional

O.E.2 Fortalecer la Gestión del Control

O.S.2.1 Mejorar el sistema de control interno y externo

O.S.2.2 Mejorar el debido proceso

III. Potencial Humano

O.E.3 Mejorar el potencial humano

O.S.3.1 Administrar de manera efectiva el potencial humano

O.S.3.2 Mejorar la capacitación y la formación

IV. Recursos Internos

O.E.4 Optimizar la Gestión Interna

O.S.4.1 Mejorar y optimizar los procesos de la institución

O.S.4.2 Promover alianzas estratégicas con entidades públicas, organismos de regulación y control y empresas privadas

O.S.4.3 Mejorar las relaciones con organismos de cooperación internacional

O.S.4.4 Promover el uso intensivo y generalizado de las TICs para el óptimo desarrollo de las actividades institucionales

O.S.4.5 Gestionar los recursos para el fortalecimiento institucional

A continuación, se presentan los objetivos estratégicos (O.E.), objetivos específicos (O.S.) y macroproyectos del PEI 2018-2022, relacionados con la propuesta de esta investigación:

II. Eje misional

O.E.2 Fortalecer la Gestión del Control: El actual sistema de control debe adaptarse a los cambios que vive el país y prevenir las nuevas modalidades de corrupción, con una

mejor capacidad de respuesta con la finalidad que la Administración Pública mejore su sistema de control interno, y a su vez, potenciar el control externo.

O.S.2.1 Mejorar el sistema de control interno y externo: Por medio de una formulación, seguimiento, monitoreo y ejecución del plan operativos de las unidades de control**.** Se ejecutará mediante los siguientes macroproyectos:

Tabla 3. *Macroproyectos O.S.2.1*

Código Macroproyectos	Macroproyectos	Descripción de los macroproyectos	Unidad Administrativa Responsable
M.P.2.1.2	Mejorar la práctica de la auditoría	Mejorar la práctica de la auditoría a través de la implementación de nuevas modalidades o herramientas de auditoría y la mejora del proceso de fiscalización	Unidades de Control Interno y Externo y Dirección de Auditoría Interna Institucional
M.P.2.1.4	Diseñar y mantener actualizada la normativa institucional para el fortalecimiento de la gestión de control	Diseñar y mantener actualizada la normativa institucional en coordinación con las Áreas de Control, Áreas de Acción Procedimental Sancionatoria y de Recaudación	Dirección Nacional Técnica Normativa actual Dirección Nacional Jurídica

Fuente: PEI 2018-2022 CGE

III. Potencial Humano

O.E.3 Mejorar el Potencial Humano: Promoviendo y garantizando el bienestar, la salud ocupacional de los servidores de la Contraloría General del Estado, así como, potenciar el conocimiento para contar con profesionales capacitados y comprometidos con la institución.

O.S.3.2 Mejorar la capacitación y formación: Potenciar la capacitación a través de la actualización de metodologías y modalidades de aprendizaje de la CGE**.** Se ejecutará mediante el siguiente macroproyecto:

Tabla 4. *Macroproyectos O.S.3.2*

Código Macroproyectos	Macroproyectos	Descripción de los macroproyectos	Unidad Administrativa Responsable
M.P.3.2.1	Desarrollar y actualizar programas de capacitación orientados a los funcionarios de la institución	Brindar capacitación y mejorar la calidad del aprendizaje utilizando nuevas modalidades de enseñanza	Dirección Nacional de Capacitación

Fuente: PEI 2018-2022 CGE

IV. Recursos Internos

O.E.4 Optimizar la Gestión Interna: La optimización del equipamiento tecnológico y la adecuada gestión de los recursos económicos será la base para el cumplimiento de los objetivos planteados en este PEI.

O.S.4.2 Promover alianzas estratégicas con entidades públcas, organismos de regulación y control y empresas privadas: La suscripción de convenios de cooperación interinstitucional que faciliten la labor del Organismo de Control, por medio de la entrega de información y los registros de los sistemas implmentados en las entidades del sector público y privado.

Tabla 5. *Macroproyectos O.S.4.2*

Código Macroproyectos	Macroproyectos	Descripción de los macroproyectos	Unidad Administrativa Responsable
M.P.4.2.1	Obtener de otros Organismos Públicos información útil para el fortalecimiento de la Gestión	Establecer convenios de Cooperación Interinstitucional que coadyuven y mejoren la Gestión de la CGE	Dirección Nacional de Planificación Estratégica y Evaluación Institucional

Fuente: PEI 2018-2022 CGE

O.S.4.4 Promover el uso intensivo y generalizado de las TICs para el óptimo desarrollo de las actividades institucionales: Brindar soluciones informáticas para obtener efectividad en los procesos institucionales.

Tabla 6. *Macroproyectos O.S.4.4*

Código Macroproyectos	Macroproyectos	Descripción de los macroproyectos	Unidad Administrativa Responsable
M.P.4.4.2	Mejorar los sistemas informáticos de la institución	Mejorar las herramientas informáticas desarrolladas por la CGE , a fin de adaptarse al entorno y mejoren la gestión institucional	Dirección Nacional de Tecnología de la Información y Comunicaciones Institucionales

Fuente: PEI 2018-2022 CGE

Si bien las entidades del sector público, y en este caso la CGE, cuentan con herramientas de planificación y diagnóstico, como la PEI y planes operativos anuales, que guían el direccionamiento estratégico y operativo de la organización, es común que las instituciones públicas no siempre cumplan las metas y objetivos trazados a inicios de un período de gestión; resultado negativo que no debe atribuirse solamente a una mala planificación o al incumplimiento de actividades operativas por parte de las Direcciones misionales de un ente público, ya que se debe a diversos factores externos, en especial, a la asignación de recursos del

Presupuesto General del Estado, el cual desde el año 2015 ha sufrido disminuciones en los ingresos permanentes y no permanentes, y por lo tanto, también se han reducido los presupuestos de las entidades estatales; es por eso que Montgomery (como se citó en Cornejo, 2008) menciona la necesidad de cambiar el enfoque de estrategia y el proceso de planificación estratégica, por cuanto debe observarse a la estrategia como un conjunto de soluciones que permitan a la empresa obtener ventaja competitiva a largo plazo, de manera que se convierta en un proceso dinámico cuya finalidad es la creación de valor; además, señala que los altos directivos, deben cambiar su visión de estrategia como un plan inalterable, a un proceso adaptativo y sobre todo abierto, por lo que, no debe considerarse a la planificación estratégica como un largo documento de formulación seguido de un período de implementación, sino como un proceso cambiante en base a las necesidades de la organización. Este fundamento teórico será de utilidad en la presente investigación, ya que se busca proponer nuevas estrategias sobre la base de la PEI 2018—2022 de la Contraloría General del Estado.

2.2. Descripción de la propuesta

Con estos fundamentos teóricos y con los resultados del diagnóstico de campo, la propuesta se orienta a establecer nuevas estrategias que permitan al Organismo de Control ser más eficiente en la detección de delitos contra la Administración Pública, para lo cual se considerarán los objetivos estratégicos (O.E.2, O.E.3 y O.E.4), objetivos específicos (O.S.2.1, O.S.3.2, O.S.4.2 y O.S.4.4) y macroproyectos (M.P.2.1.2, M.P.2.1.4, M.P.3.2.1, M.P.4.2.1 y M.P.4.4.2) antes citados.

a. Estructura general

Tabla 7. *Propuesta*

Macroproyectos	Descripción de los macroproyectos	Estrategias	Objetivos
Obtener de otros Organismos Públicos información útil para el fortalecimiento de la Gestión	Establecer convenios de Cooperación Interinstitucional que coadyuven y mejoren la Gestión de la CGE	Gestionar la suscripción de convenios de cooperación interinstitucional con entidades que cuenten con información clave para fortalecer el control de la CGE	Obtener información clave que permita a la CGE investigar e identificar oportunamente delitos contra la Administración Pública
Mejorar los sistemas informáticos de la institución	Mejorar las herramientas informáticas desarrolladas por la CGE , a fin de adaptarse al entorno y mejoren la gestión institucional	Diseñar e implementar una herramienta tecnológica para detectar posibles delitos contra la Administración Pública	Procesar, almacenar y proveer información orientada a detectar posibles delitos contra la Administración Pública

Macroproyectos	Descripción de los macroproyectos	Estrategias	Objetivos
Mejorar la práctica de la auditoría	Mejorar la práctica de la auditoría a través de la implementación de nuevas modalidades o herramientas de auditoría y la mejora del proceso de fiscalización	Crear una Dirección para el análisis e investigación de posibles delitos contra la Administración Pública	Fortalecer el control externo de la CGE, orientado a prevenir y detectar delitos contra la Administración Pública
Diseñar y mantener actualizada la normativa institucional para el fortalecimiento de la gestión de control	Diseñar y mantener actualizada la normativa institucional en coordinación con las Áreas de Control, Áreas de Acción Procedimental Sancionatoria y de Recaudación	Elaborar una Guía metodológica especializada en auditoría forense	Apoyar la ejecución de las acciones de control practicadas por la Contraloría General del Estado en situaciones relacionadas con delitos contra la Administración Pública
Desarrollar y actualizar programas de capacitación orientados a los funcionarios de la institución	Brindar capacitación y mejorar la calidad del aprendizaje utilizando nuevas modalidades de enseñanza	Crear un programa de capacitación teórico-práctico en técnicas de auditoría forense	Desarrollar en los auditores: conocimientos, habilidades y destrezas en técnicas de auditoría forense

Fuente: Elaboración propia

b. Explicación del aporte

Estrategia 1: Gestionar la suscripción de convenios de cooperación interinstitucional con entidades que cuenten con información clave para fortalecer el control de la CGE

Objetivo: Obtener información clave que permita a la CGE, investigar e identificar oportunamente delitos contra la Administración Pública

Unidad Administrativa Responsable: Dirección Nacional Jurídica

Acciones:

- Gestionar alianzas estratégicas para fortalecer el vínculo entre la CGE y las entidades que cuentan con información necesaria para detectar posibles casos de corrupción
- Realizar reuniones de trabajo para lograr compromisos con las entidades que cuentan información clave para mejorar los procesos de control externo orientados a la lucha contra la corrupción

Cronograma de ejecución:

Actividades	2021								2022				
	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY
Elaboración y presentación a las autoridades del proyecto de convenio de cooperación interinstitucional	X												
Reuniones de trabajo con entidades del sector público con quienes se suscribirá los convenios	X												
Suscripción de un memorando de entendimiento que contenga los acuerdos y compromisos que serán acogidos en el convenio de cooperación de cooperación		X											
Firma del convenio entre las máximas autoridades institucionales			X										

Estrategia 2: Diseñar e implementar una herramienta tecnológica para detectar posibles delitos contra la Administración Pública

Objetivo: Procesar, almacenar y proveer información orientada a detectar posibles delitos contra la Administración Pública

Unidades Administrativas Responsables: Dirección Nacional de Tecnología de la Información y Comunicaciones Interinstitucional, Dirección Nacional de Asuntos Éticos, Participación Ciudadana y Vinculación de Grupos de Atención Prioritaria y Direcciones Nacionales de Auditoría

Acciones:

- Realizar un diagnóstico de los sistemas en producción de las entidades que cuentan con información clave, así como, de las entidades responsables de la lucha contra la corrupción
- Desarrollar el nuevo sistema para detectar delitos contra la Administración Pública, con especificación del objetivo, beneficios, y demás aspectos técnicos
- Puesta en marcha del sistema informático para combatir delitos contra la Administración Pública

Cronograma de ejecución:

Actividades	2021								2022				
	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY
Estudio preliminar para generar un proyecto del sistema de detección de delitos contra la Administración Pública			X	X									
Aprobación del nuevo sistema a ser implementado					X								
Reuniones de trabajo con las entidades que compartirán información para la implementación de la nueva herramienta informática						X							
Desarrollo del sistema informático							X						

Actividades	2021								2022				
	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY
Pruebas técnicas								X					
Plan piloto del sistema									X	X			
Inicio de producción											X		

Estrategia 3: Crear una Dirección para el análisis e investigación de posibles delitos contra la Administración Pública

Objetivo: Fortalecer el control externo de la CGE, orientado a prevenir y detectar delitos contra la Administración Pública

Unidades Administrativas Responsables: Dirección Nacional de Planificación y Evaluación Institucional y Dirección Nacional Jurídica

Acciones:

- Fortalecer el control externo de la CGE, con infraestructura, herramientas tecnológicas innovadoras y recurso humano con experiencia en delitos contra la Administración Pública
- Mejorar la coordinación y acoger las buenas prácticas de los modelos de gestión de las diferentes instancias gubernamentales responsables de la lucha contra la corrupción
- Establecer una hoja de ruta que permita articular técnica y legalmente a las entidades involucradas en la lucha contra la corrupción

Cronograma de ejecución:

Actividades	2021								2022				
	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY
Elaboración del proyecto de creación de la Dirección de Análisis e Investigación de delitos contra la Administración Pública	X	X											
Conocimiento y aprobación de la creación de la Dirección por parte de la máxima autoridad			X										
Gestionar la aprobación del Ministerio de Trabajo y Ministerio de Economía y Finanzas			X	X									
Reforma al Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Contraloría General del Estado, Acuerdo 015-CG-2020, para la creación de la Dirección de Análisis e Investigación de delitos contra la Administración Pública				X									
Gestionar recursos humanos, materiales y tecnológicos para el inicio de actividades de la Dirección de Análisis e Investigación de delitos contra la Administración Pública					X	X	X						
Realizar mesas técnicas con las entidades articuladas para el combate contra la corrupción								X	X				

Estrategia 4: Elaborar una Guía metodológica especializada en auditoría forense

Objetivo: Apoyar la ejecución de las acciones de control practicadas por la Contraloría General del Estado en situaciones relacionadas con delitos contra la Administración Pública

Unidad Administrativa Responsable: Dirección Nacional Jurídica y Direcciones Nacionales de Auditoría

Acciones:

- Revisar de fundamentos teóricos relacionados con auditoría forense
- Levantar y recopilar información de informes de indicios de responsabilidad penal establecidos por la CGE
- Reuniones de trabajo con autoridades y servidores con amplia experiencia en materia penal

Cronograma de ejecución:

Actividades	2021								2022				
	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY
Estudio preliminar de la auditoría forense						X	X	X					
Elaboración del marco teórico de la auditoría forense								X					
Reuniones de trabajo con Direcciones de Auditoría para validar la propuesta de guía metodológica									X	X			
Elaboración del proyecto de guía metodológica											X		
Conocimiento y aprobación de la máxima autoridad mediante acuerdo institucional												X	

Estrategia 5: Crear un programa de capacitación teórico-práctico en técnicas de auditoría forense

Objetivo: Desarrollar en los auditores: conocimientos, habilidades y destrezas en técnicas de auditoría forense

Unidad Administrativa Responsable: Dirección Nacional de Capacitación y Direcciones Nacionales de Auditoría

Acciones:

- Gestionar prácticas o entrenamientos presenciales para los auditores de la CGE con las entidades competentes en materia penal
- Realizar capacitaciones teórico – prácticas sobre técnicas de auditoría forense, basadas en la experiencia del personal auditor

Cronograma de ejecución:

Actividades	2021								2022				
	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY
Gestionar pasantías en la Fiscalía General del Estado			X	X	X	X	X	X					
Curso de técnicas de auditoría forense						X	X	X	X	X			
Talleres sobre buenas prácticas de auditoría forense: casos reales											X	X	X

La lucha contra la corrupción requiere de la articulación de todas las entidades del sector público, en especial de las instituciones que cuentan con información para que la Contraloría General del Estado optimice sus procesos de control externo, como es el caso del Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), que guarda información de los procesos de contratación en el Portal de Compras Públicas; Servicio de Rentas Internas (SRI), información de las transacciones económicas de las personas naturales y/o jurídicas proveedoras del Estado Ecuatoriano; Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), de los pagos de obligaciones de las entidades del sector público en el sistema eSIGEF, entre otras; con quienes se deberá suscribir convenios de cooperación interinstitucional (Estrategia 1), con la finalidad de que el Organismo de Control tenga acceso a la información de los procesos ejecutados por las entidades del sector público. Así también, deberán firmarse convenios con las instituciones públicas que en su estructura cuenten con Unidades de Control, también denominadas “Unidades de Inteligencia”, como es el caso de la Coordinación Técnica de Control del SERCOP; Departamento de Investigación del Fraude y Lavado de Activos del SRI y Dirección de Análisis de Operaciones de la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), con la finalidad de coordinar acciones, compartir información y emitir alertas a las entidades de control dentro del ámbito de sus competencias, en el caso de la CGE, cuando existan irregularidades en el manejo de recursos públicos.

La plataforma tecnológica a ser implementada para detectar posibles casos de corrupción (Estrategia 2), contendrá los registros, información y reportes de los sistemas de las entidades cooperantes, que servirán para que la Dirección de Análisis e Investigación de la CGE (Estrategia 3) en tiempo real, pueda investigar posibles actos de corrupción, realizar el análisis y monitoreo de movimientos o transacciones inusuales de procesos de contratación, así como, del pago de obligaciones, entre otros. Este proceso optimizará tiempo y recursos, y lo más importante, permitirá al Organismo de Control actuar de manera oportuna y con la celeridad que el caso amerita, debido a que, en la actualidad si se requiere confirmar el contenido de una denuncia o un posible hallazgo durante la ejecución de una acción de control, se realiza un pedido por

escrito a la entidad correspondiente, diligencia que en el mejor de los casos puede tardar en promedio entre 5 a 10 días hábiles, para recién confirmar el hecho.

La Dirección de Análisis e Investigación, entre otras funciones, administrará y utilizará la plataforma tecnológica para investigar posibles delitos contra la Administración Pública, además, ejecutará las siguientes actividades:

- Analizar e investigar las denuncias de la ciudadanía y las reportadas por el SERCOP
- Monitorear las actividades operativas y financieras de las entidades del sector público
- Presentar reportes de actividades inusuales de las entidades del sector público, a las autoridades de la CGE, para conocimiento y toma de decisiones oportuna
- Recopilar información de los posibles actos irregulares denunciados o detectados por esta Dirección

Por su parte, la guía metodológica (Estrategia 4) servirá de referencia para revisar el marco teórico y procedimientos de auditoría forense. La capacitación (Estrategia 5), orientada desde la praxis en casos reales de presuntos delitos de peculado, cohecho, concusión, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, entre otros, que han sido detectados por el Organismo de Control y tramitados a la Fiscalía General del Estado para su investigación en materia penal, la cual servirá para que los auditores, en especial los nuevos elementos que no cuentan con mayor experiencia, adquieran destrezas y puedan entender de una manera legal y técnica las situaciones a las que se enfrentan, así también, podrán responderse interrogantes como las siguientes: ¿Cómo realizar los pedidos de información de posibles hechos dolosos? ¿Qué procedimientos se deben aplicar para sustentar los hallazgos de posibles delitos contra la Administración Pública? ¿Qué tipo de pruebas sustentan un informe con indicios de responsabilidad penal? ¿De qué manera cumplir con el debido proceso consagrado en la Constitución de la República del Ecuador? ¿Qué técnicas aplicar para mantener una comunicación constante con los servidores involucrados en posibles hechos dolosos? ¿Cómo prepararse para rendir una versión libre y una audiencia de juzgamiento en calidad de testigo de la Fiscalía General del Estado?

c. Estrategias y/o técnicas

Se propusieron estrategias encaminadas a fortalecer la lucha contra la corrupción en las entidades del sector público, desde los macroproyectos establecidos por la Contraloría General del Estado en la PEI 2018-2022.

d. Validación de la propuesta

Se procedió a validar este proyecto de investigación con especialistas en auditoría gubernamental de amplia experiencia y trayectoria en la Contraloría General del Estado, quienes cumplen con el perfil conforme los siguientes criterios:

- Formación académica relacionada con el tema investigativo
- Experiencia académica y/o laboral orientada a la gestión pública
- Motivación para participar

A continuación, se presenta el perfil de validadores (Tabla 8) y los criterios de validación (Tabla 9):

Tabla 8. *Perfil de validadores*

No.	Cargo	Titulación Académica	Años de experiencia
1	Experto Supervisor de Auditoría	Economista	21 años
2	Especialista de Auditoría 3	Magíster en Auditoría Integral	12 años
3	Especialista de Auditoría 1	Ingeniero de Empresas	10 años

Fuente: Elaboración propia

Tabla 9. *Criterios de validación*

Criterios	Descripción
Impacto	Alcance que tendrán las estrategias y su representatividad en la generación de valor público
Aplicabilidad	Capacidad de implementación de las estrategias
Conceptualización	La propuesta presenta como base conceptos y teorías propias del pensamiento estratégico, planificación estratégica y estrategias de manera sistemática y articulada
Actualidad	Considera la propuesta contenidos y marcos normativos actuales
Calidad Técnica	Miden los atributos cualitativos del contenido de la propuesta
Factibilidad	Nivel de utilización de las estrategias por parte de la entidad objeto de estudio
Pertinencia	Contenidos conducentes, concernientes y convenientes

Fuente: Elaboración propia

Para cada uno de los criterios descritos, se consideró una escala cualitativa para su evaluación, según el nivel de importancia y representatividad, en el siguiente orden:

- En total desacuerdo
- En desacuerdo

- Ni de acuerdo, ni en desacuerdo
- De Acuerdo
- Totalmente Acuerdo

Resultados de la validación

El 100% está totalmente de acuerdo que las estrategias propuestas tendrán un impacto positivo en la generación de valor público, su nivel de aplicabilidad, factibilidad y calidad desde la óptica técnico-científica, ya que consideran un aporte innovador para la investigación de posibles delitos contra la Administración Pública, que no han sido implementados en el Organismo de Control, los cuales darían una solución al problema planteado en este proyecto; así mismo, el 100% afirma estar totalmente de acuerdo que la propuesta presenta contenidos y marcos normativos actuales.

El 67% está de acuerdo y el 33% totalmente de acuerdo que los componentes de la propuesta presentan bases conceptuales y teorías propias del pensamiento estratégico, planificación estratégica y estrategias de manera sistemática y articulada.

2.3. Matriz de articulación

En la presente matriz se sintetiza la articulación del producto realizado con los sustentos teóricos, metodológicos, estratégicos-técnicos y tecnológicos empleados.

Tabla 10. *Matriz de articulación*

EJES O PARTES PRINCIPALES	SUSTENTO TEÓRICO	SUSTENTO METODOLÓGICO	ESTRATEGIAS / TÉCNICAS	DESCRIPCIÓN DE RESULTADOS	CLASIFICACIÓN TIC
Capítulo I	Control Control Gubernamental Auditoría Auditoría Gubernamental Clasificación de la Auditoría Gubernamental en el Ecuador Delitos contra la eficiencia en la administración pública	Enfoque cualitativo Investigación de campo de tipo descriptiva Revisión documental	Observación participante Entrevista Revisión documental	Ausencia de un manual o guía metodológica de auditoría especializada para la detección de posibles delitos contra la administración pública No se cuenta con una herramienta tecnológica en la Dirección de Asuntos Éticos, encargada de la recepción y análisis de denuncias ciudadanas; así como, de las observaciones remitidas por el SERCOP No se realiza una indagación ni recopilación de información que permita conocer y delimitar el contenido de las denuncias ciudadanas de manera inmediata, ya que la investigación se realiza en las Direcciones de Auditoría, una vez que se programe una verificación preliminar o una acción de control, lo que resta celeridad y oportunidad en la detección de delitos en las entidades del sector público No se realizan capacitaciones teórico – prácticas a los auditores gubernamentales sobre técnicas de auditoría forense	
Capítulo II	Pensamiento estratégico Planificación estratégica Estrategia	Estrategias Objetivos Acciones Cronograma de ejecución	Estrategias para detectar posibles delitos contra la administración pública, a partir de los macroproyectos de la PEI 2018-2022 de la CGE	Diseño de estrategias para detectar posibles delitos contra la administración pública	

Fuente: Elaboración propia

CONCLUSIONES

- Los fundamentos teóricos relacionados con el control de los recursos públicos y los delitos contra la Administración Pública, permitieron desarrollar el marco teórico para el diseño de estrategias orientadas a detectar posibles hechos irregulares en las entidades del sector público propuesto en este proyecto de investigación.

- Las técnicas de investigación como la entrevista, observación participante y la revisión documental permitieron realizar un diagnóstico institucional de las estrategias y procedimientos para detectar actos de corrupción en los entes gubernamentales aplicados por el Organismo de Control, análisis que sirvió de base para desarrollar la propuesta de este proyecto.

- En la propuesta se establecieron estrategias para fortalecer el control externo de la Contraloría General del Estado, frente a posibles delitos contra la Administración Pública, como la suscripción de convenios de cooperación interinstitucional con entidades que cuenten con información clave; la implementación de una herramienta tecnológica y la creación de una dependencia para investigar posibles actos ilícitos; la elaboración de una guía metodológica de auditoría forense; y, la capacitación teórico-práctica en técnicas de auditoría forense dirigido al personal de la entidad objeto de estudio.

- Los criterios de especialistas en auditoría gubernamental determinaron la factibilidad de las estrategias planteadas en la propuesta de este proyecto, así como, consideraron a esta investigación como un aporte innovador para fomentar la lucha contra la corrupción en el ámbito público.

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones de este proyecto están dirigidas a la Contraloría General del Estado, así:

- Considerar la implementación de las estrategias propuestas en este trabajo de investigación, las cuales permitirán fortalecer el control de los recursos públicos, y a su vez, actuar con celeridad frente a posibles actos de corrupción en la Administración Pública, lo que permitirá al Organismo de Control cumplir con eficiencia su labor institucional y con las exigencias de la sociedad ecuatoriana.

- Para el desarrollo de la herramienta tecnológica, se sugiere que la Dirección Nacional de Tecnología de Información y Comunicaciones Interinstitucional, luego de la suscripción de los convenios, inicie reuniones técnicas con las Unidades de Tecnología para conocer los sistemas que manejan las entidades cooperantes, a fin de garantizar que la plataforma tecnológica de la CGE, cuente con información adecuada y puntual para el análisis e investigación de delitos contra la Administración Pública.

- En el caso de los servidores a ser designados a la Dirección de Análisis e Investigación de posibles delitos contra la Administración Pública, previo al inicio sus actividades, suscribirán acuerdos de confidencialidad sobre el uso de la herramienta tecnológica y de la información que se manejará en esta Unidad de Control.

- La Dirección Nacional de Capacitación, promoverá, ejecutará y gestionará capacitaciones teórico-prácticas, pasantías o entrenamientos a los auditores gubernamentales en técnicas de auditoría forense, encaminadas a desarrollar habilidades para conocer y detectar delitos como: peculado, cohecho, concusión, tráfico de influencias, entre otros.

- La Dirección Jurídica, incluirá en la Guía Metodológica especializada en auditoría forense, casos reales detectados por el Organismo de Control en los últimos 10 años, a fin de que los auditores cuenten con una referencia de los procedimientos que fueron aplicados durante la ejecución de una acción de control, y que a su vez, sirvieron para detectar delitos en las entidades del sector público.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, M. D. C. V., & Rivera, Z. (2006). La auditoría como proceso de control: concepto y tipología. *Ciencias de la Información*, *37*(2-3), 53-59.

Arias F. (2006). *El proyecto de investigación: Introducción a la metodología científica.* Caracas, Venezuela: Episteme

Bernal C. A. (2010). *Metodología de la investigación*. Bogotá D.C., Colombia: Pearson.

Cerda, H. (1998). *Los elementos de la investigación*. Bogotá D.C., Colombia: El Buho.

Cevallos C. (2013). *Desarrollo de Estrategias para Empresas Proveedoras de Software del Sector Público* (tesis de maestría). Escuela Politécnica Nacional, Quito, Ecuador.

Congreso Nacional (2009). *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*. Quito

Constitución de la República del Ecuador (2008). *Art. 204*. 20 de octubre de 2008

Constitución de la República del Ecuador (2008). *Art. 211*. 20 de octubre de 2008

Contraloría General del Estado. (2001). *Manual de Auditoría Gubernamental*. Quito.

Contraloría General del Estado (2018-2022). *Plan Estratégico Institucional 2018-2022.* Acuerdo 043-CG-2017 de 27 de diciembre de 2017. Recuperado de https://www.contraloria.gob.ec/Informativo/PresupuestoAnual/PlanEstrategicoInstitucional

Contraloría General del Estado (2019). *Rendición de cuentas.* Recuperado de https://www.contraloria.gob.ec/Informativo/InformesNacion

Contraloría General del Estado (2020). *Manual de Procesos de la Contraloría General del Estado.* Acuerdo 029-CG-2020 de 14 de diciembre de 2020. Quito

Contraloría General del Estado (2001). *Manual de Auditoría Gubernamental.* Quito

Cornejo M. (2008). Gestión Pública, implementación de estrategias y presupuesto. El caso del Servicio de Impuestos Internos chileno. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, VI*(9),103-125.[fecha de Consulta 22 de Febrero de 2021]. ISSN: 0718-0241. Disponible en: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=960/96060904

Dextre Flores, J. C. (2016). Un encuentro con la auditoría gubernamental. *Revista Lidera*, (11), 34-38. Recuperado de http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/revistalidera/article/view/16896

Función de Transparencia y Control Social (2019). *Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción.* Recuperado de https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=2629&tipo=doc

Hernández R., Fernández C. & Baptista P. (2014). *Metodología de la investigación*. México D.F., México: McGraw-Hill.

Jara, E. (2009). El control en el proceso administrativo. *Universidad de Tarapacá. Chile*.

Labarca, N. (2008). *Evolución del pensamiento estratégico en la formación de la estrategia empresarial. Opción*, *24*(55), 47-68. Recuperado en 21 de febrero de 2021, de http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-15872008000100004&lng=es&tlng=es.

López A. A. (2018). Delitos contra la eficiencia de la administración pública ecuatoriana. Caso de estudio: Morona Santiago. *Apuntes Contables*, (22), 143-156. https://doi.org/10.18601/16577175.n22.09

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2014). *Principios y Recomendaciones para un Mejor Coordinación Interinstitucional para la Lucha Contra Delitos Económico-Financieros Vinculados a la Corrupción.* Recuperado de http://bibliotecavirtual.olacefs.com/gsdl/collect/artculos/archives/HASH0173.dir/162_COORDINACION.pdf

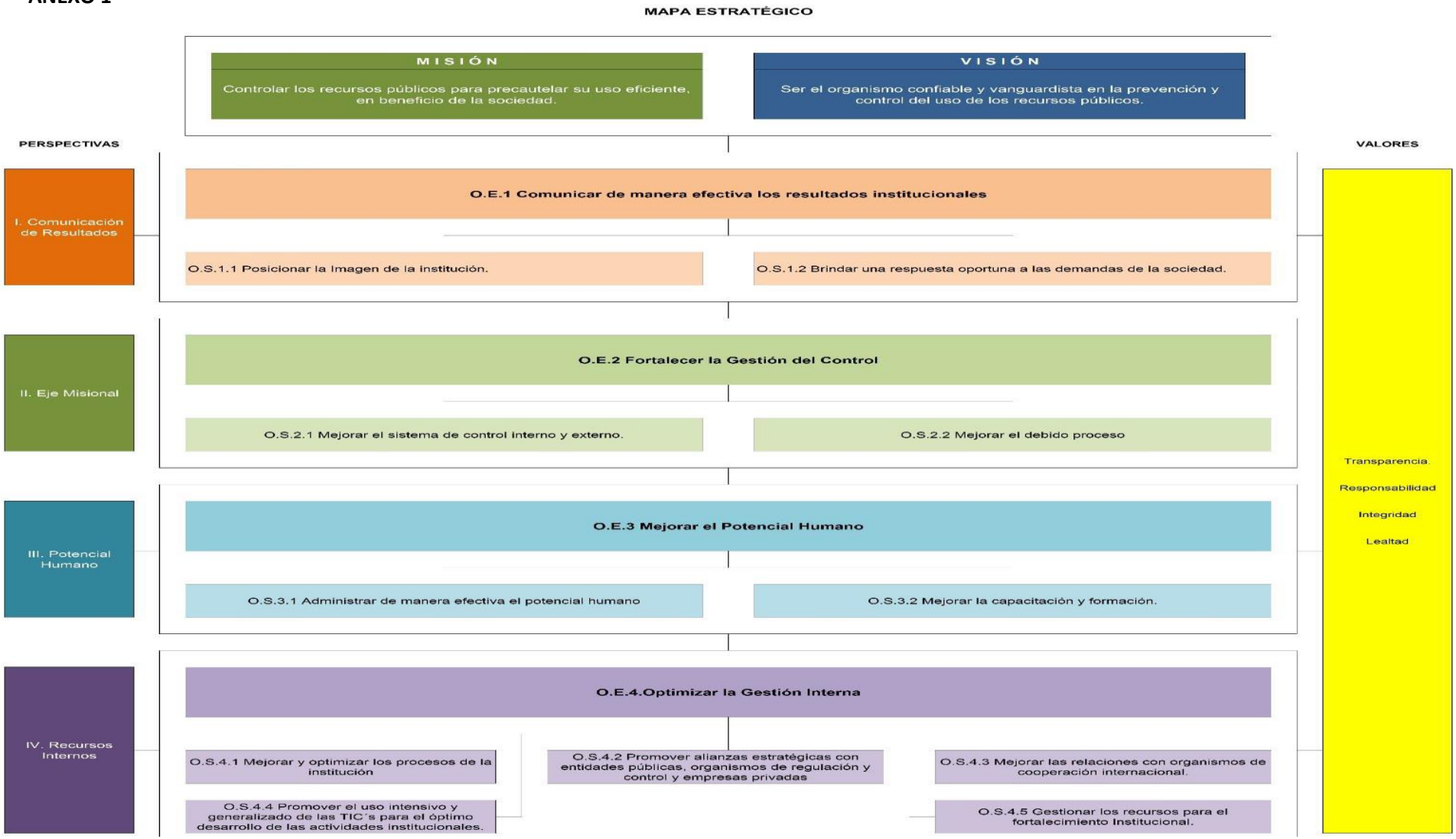
Pacheco J. (2019). *Auditoria Gubernamental (Definición y Principales Características).* Web y Empresas Recuperado de https://www.webyempresas.com/auditoria-gubernamental/#respond

Pérez Carballo Veiga, Juan F. (2006). *Control de la gestión empresarial.* Sexta edición. Madrid: Libros Profesionales de Empresa/ ESIC Editorial.

Sánchez Gómez Adelkys Rosa. (2005, octubre 7). Definición genérica de auditoría y sus etapas. Recuperado de https://www.gestiopolis.com/definicion-generica-auditoria-etapas/

Transparencia Internacional (2020). *Corruption Perceptions Index 2020* [Base de datos]. Recuperado de https://www.transparency.org/es/news/cpi-2020-global-highlights

Transparencia Internacional (2020). *Corruption Perceptions Index 2020* [Base de datos]. Recuperado de https://www.transparency.org/es/news/cpi-2020-americas

ANEXOS

ANEXO 1